

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 400

**Integrierte Steuer-Transfer-Systeme
für die Bundesrepublik Deutschland**

Normative Konzeption und empirische Analyse

Von

Michael Hüther



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL HÜTHER

**Integrierte Steuer-Transfer-Systeme
für die Bundesrepublik Deutschland**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann

Heft 400

Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland

Normative Konzeption und empirische Analyse

Von

Michael Hüther



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Hüther, Michael:

Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik
Deutschland: normative Konzeption und empirische Analyse /
von Michael Hüther. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1990
(Volkswirtschaftliche Schriften; H. 400)

Zugl.: Gießen, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-06956-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-06956-0

Ute und meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts "Simulation alternativer steuer- und sozialrechtlicher Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland"; sie wurde im November 1989 abgeschlossen und im Januar 1990 vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Giessen als Dissertation angenommen.

Es ist mir eine Freude, an dieser Stelle den Menschen danken zu können, die mich auf dem Weg vom ersten Gedanken an diese Arbeit bis zu ihrer Fertigstellung in unterschiedlichster Weise unterstützt haben. Besonderen Dank schulde ich Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, an dessen Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft ich diese Arbeit anfertigen konnte, für sein Engagement und seine stete Diskussionsbereitschaft. Prof. Dr. Horst Demmler danke ich für die bereitwillige Übernahme des Koreferats. Zu danken habe ich ferner Karin Hantschel, die die Informatikarbeiten zuverlässig erledigte.

Besonders verbunden bin ich Fritz Hinterberger, Harald Hungenberg, Klaus Müller und Helga Pfeiffer, ohne deren Freundschaft und Kollegialität die Arbeit nicht in dieser Zeit hätte erstellt werden können.

Giessen, im Mai 1990

Michael Hüther

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	1
1. Problemstellung.....	1
2. Zum Aufbau der Arbeit	4
II. Integrierte Steuer-Transfer-Systeme: Normativ-konzeptionelle Überlegungen	7
1. Definition und Grundkonzept integrierter Steuer-Transfer-Systeme	7
1.1. Die Definition der Begriffe "negative Einkommensteuer" und "integriertes Steuer-Transfer-System"	8
1.2. Zur Frage des Steuer-Transfer-Objekts.....	17
1.3. Die Funktionszusammenhänge in einem integrierten Steuer-Transfer-System.....	18
2. Zur aktuellen Rechtfertigung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems für die Bundesrepublik Deutschland	31
2.1. Die Grundlagen der Analyse.....	32
2.2. Systemübergreifende Probleme der bundesdeutschen Steuer- und Sozialpolitik....	34
2.2.1. Effektivitätsdefizite	34
2.2.2. Effizienzmängel	43
2.3. Die Notwendigkeit der Integration	49
2.3.1. Die Analyse der Problemursachen zur Ermittlung von Notwendigkeitsbeweisen.....	49
2.3.2. Die Verknüpfung der Notwendigkeitsbeweise mit den Teilaspekten einer Integration	53
3. Eine normative Theorie der Integration von Steuer- und Transfersystem.....	55
3.1. Die Grundlagen einer normativen Theorie der Integrationsgestaltung.....	55
3.1.1. Funktion und Struktur der normativen Theorie	55
3.1.2. Der Möglichkeitsraum normativ-fundierter Gestaltung.....	59
3.2. Die Bausteine der normativen Theorie	63
3.2.1. Normative Positionen in der Steuer- und Sozialpolitik.....	63
3.2.1.1. Besteuerungsziele und sozialpolitische Ziele	65
3.2.1.2. Grundsätze der Besteuerung und der Transfergewährung.....	73
3.2.2. Die Relevanz der Theorie der optimalen Besteuerung.....	78
3.2.3. Die Bedeutung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen	81
3.3. Die normative Regelung der Integrationsgestaltung.....	86

4.	Gestaltungsalternativen eines integrierten Steuer-Transfer-Systems für die Bundesrepublik Deutschland	96
4.1.	Die Gestaltungsvariable "Steuer-Transfer-Objekt"	96
4.1.1.	Gestaltungsaspekte des Steuer-Transfer-Objekts	97
4.1.2.	Die "realistische" Alternative	99
4.1.3.	Die "idealistische" Alternative	105
4.2.	Die Gestaltungsvariable "Basiseinkommen"	114
4.2.1.	Aspekte der Basiseinkommensgestaltung	114
4.2.2.	Gestaltung gemäß Versorgungsprinzip und Bedarfsgerechtigkeit	117
4.2.2.1.	Das "Bürgergehalt"-Konzept nach <i>Greven</i>	118
4.2.2.2.	Der Vorschlag eines "Garantierten Grundeinkommens" von <i>Grözinger</i>	119
4.2.2.3.	Das <i>Grüne</i> Modell einer "Bedarfsorientierten Grundsicherung in allen Lebenslagen"	121
4.2.2.4.	Vergleich der Vorschläge	125
4.2.3.	Gestaltung gemäß Fürsorgeprinzip und Leistungsgerechtigkeit	125
4.2.4.	Gestaltung gemäß "begrenztem" Versorgungs- bzw. "erweitertem" Fürsorgeprinzip	128
4.2.4.1.	Das "Bürgergeld" im Konzept des <i>Kronberger Kreises</i>	129
4.2.4.2.	Der Vorschlag eines garantierten Mindesteinkommens von <i>Gerhard/Weber</i>	131
4.2.4.3.	Vergleich der Vorschläge	132
4.3.	Die Gestaltungsvariablen Tarif und "kritisches Einkommen"	133
4.3.1.	Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen	133
4.3.2.	Tarifvorschläge	138
4.3.3.	Analyse und normative Einordnung der Tarifvorschläge	142
4.4.	Gesamtkonzepte einer Integration	147
III. Integrierte Steuer-Transfer-Systeme: Theoretisch-empirische Analyse.....		153
1.	Grundlagen der theoretisch-empirischen Analyse	153
1.1.	Zum Verhältnis von Theorie und Empirie und ihrer Funktion in dieser Arbeit... ..	154
1.2.	Die Analyse-Methoden	156
2.	Datengrundlage und Simulationsmodelle	161
2.1.	Die Datengrundlage	161
2.1.1.	Anforderungsprofil	161
2.1.2.	Alternative Datenbasen und ihre Eignung	164
2.1.3.	Anpassung und Ergänzung der Datenbasis für die Simulation	172

2.2.	Die Simulationsmodelle.....	176
2.2.1.	Gegenstand und Modell der Status quo-Simulation.....	176
2.2.2.	Die Simulation der Reformkonzepte.....	181
2.2.2.1.	Die Steuer-Transfer-Objekte.....	181
2.2.2.2.	Die Integrationskonzepte.....	182
2.3.	Die Umsetzung der Simulationsmodelle in Computerprogramme.....	187
2.3.1.	Umsetzungsprobleme.....	187
2.3.2.	Programmaufbau.....	190
2.4.	Zur Beurteilung der Simulationsmodelle.....	192
3.	Wirkungsanalyse der Reformvorschläge.....	202
3.1.	Methodische Vorüberlegungen.....	202
3.2.	Die empirische Analyse auf der Ebene der direkten Effekte.....	205
3.2.1.	Aufkommensanalyse.....	205
3.2.2.	Verteilungsanalyse.....	213
3.2.2.1.	Verwendete Umverteilungsmaße.....	214
3.2.2.2.	Umverteilungseffekte in bezug auf die Gesamtgesellschaft.....	216
3.2.2.3.	Umverteilungseffekte zwischen und in den sozio-ökonomischen Gruppen.....	226
3.3.	Die theoretische Analyse der indirekten Effekte.....	241
3.3.1.	Analyse der primären Verhaltensanpassungen.....	241
3.3.1.1.	Theoretische Ansätze der Arbeitsangebotsanalyse und die Berücksichtigung von Steuern und Transfers.....	241
3.3.1.2.	Empirische Ergebnisse zum individuellen Arbeitsangebots- verhalten in Abhängigkeit von Steuern und Transfers.....	247
3.3.2.	Analyse sekundärer Verhaltensanpassungen und makroökonomischer Rückwirkungen.....	249
IV.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Beurteilung der normativen Klassifikationen im Lichte der Wirkungsanalyse.....	253
Anhang:	Liste der Vorzeichenwechsel beim Vergleich zweier Lorenz-Kurven.....	259
Literaturverzeichnis.....		265

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Negative Marginalströme zwischen privatem und öffentlichem Sektor.....	12
Abb. 2:	Integriertes Steuer-Transfer-System - Grundmodell.....	15
Abb. 3a-c:	Vergleich Steuerkredit-/Freibetragsregelung bei fixierten Werten für Y_B und die Funktionsparameter	23
Abb. 4a-d:	Beispiele für Steuer-Transfer-Tarife	27
Abb. 5:	Ziel-Gestaltungsgrundsätze-Instrumenten-Schema	59
Abb. 6:	Elemente der normativen Theorie.....	64
Abb. 7:	Normative Regelung der Integrationsgestaltung.....	90
Abb. 8a-c:	Durchschnitts-, Grenzsteuersatzfunktionen und Progressionsgrade der Tarifvorschläge.....	145
Abb. 9:	Verteilung der Einkommensteuerschuld (statistisch und simuliert) auf die zwanzig Einkommensklassen	201
Abb. 10:	Lorenz-Kurven des verfügbaren Einkommens für die Konzepte 1, 2 und 4	222
Abb. 11:	Lorenz-Kurven des verfügbaren Einkommens für die Konzepte 6, 7 und 8	223
Abb. 12:	Lorenz-Kurven des verfügbaren Einkommens für die Konzepte 1 und 8	225

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Der Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug.....	36
Tab. 2:	Quoten der Armenhaushalte an allen Haushalten in der Bundesrepublik (nach verschiedenen Autoren)	39
Tab. 3:	Effektivitätsgrad der Armutsbekämpfung durch die Sozialhilfe (haushaltsbezogene Armutszahlen).....	40
Tab. 4:	Personen (in 1000) mit ausgewählten Transferzahlungen aus öffentlichen Kassen nach Anzahl der Zahlungen	42
Tab. 5:	Repräsentativität der Einkommensangaben im Panel in bezug auf die VGR...	165
Tab. 6:	Repräsentativität der Daten der EVS und der DIW-Statistik in bezug auf die VGR	170
Tab. 7:	Der Ausweis des Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommens in EVS und DIW-Statistik nach sozio-ökonomischen Gruppen	171
Tab. 8:	Struktur des Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommens für sozio-ökonomische Gruppen und für verschiedene Haushaltsgrößen	173
Tab. 9:	Struktur der in der DIW-Statistik ausgewiesenen "Geldleistungen der Bundesanstalt für Arbeit und Sozialhilfe" für verschiedene Haushaltsgrößen..	174
Tab. 10:	Haushaltstypen und ihre Familienstrukturen.....	175
Tab. 11:	Basiseinkommensstaffelung nach sozio-ökonomischer Gruppe und Haushaltsgröße in den verschiedenen Integrationskonzepten	186
Tab. 12:	Ergebnisse der Status quo-Simulation der Einkommensteuerbelastung bei unterschiedlichen Bruttoeinkommen und Verteilungsannahmen im Vergleich mit den DIW-Daten (nach sozio-ökonomischen Gruppen)	194
Tab. 13:	Erfassung des Bruttoeinkommens durch die Einkommensbesteuerung	196
Tab. 14:	Ergebnisse der Status quo-Simulation der Einkommensteuerbelastung bei unterschiedlichen Bruttoeinkommen im Vergleich mit den DIW-Daten (nach sozio-ökonomischer Gruppe und Haushaltstyp).....	198
Tab. 15:	Ergebnisse der Status quo-Simulation der Einkommensteuerbelastung für Rentner und Versorgungsempfänger im Vergleich mit den DIW-Daten	200

Tab. 16:	Aufkommensanalyse für alle Integrationskonzepte (Fiktion: staatliches Gesamtbudget).....	207
Tab. 17:	Ausgabenintensität (Fiktion: staatliches Gesamtbudget)	212
Tab. 18:	Gini-Koeffizienten.....	217
Tab. 18a:	Vorzeichenwechsel der Differenz der Anstiege zweier Lorenz-Kurven für das verfügbare Einkommen.....	218
Tab. 19:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 1 (Grözinger).....	228
Tab. 20:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 1 mod.	229
Tab. 21:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 2 (Grünes Modell mit Tarif Grözinger).....	230
Tab. 22:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 3 (Grünes Modell mit Tarif Gerhard/Weber).....	231
Tab. 23:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 4 (Greven mit Tarif Grözinger).....	232
Tab. 24:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 4 mod.	233
Tab. 25:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 5 (Greven mit Tarif Gerhard/Weber).....	234
Tab. 26:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 5 mod.	235
Tab. 27:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 6 (Gerhard/Weber).....	236
Tab. 28:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 7 (Mitschke).....	237
Tab. 29:	Be-/Entlastung der sozio-ökonomischen Gruppen durch Konzept 8 (in Anlehnung an den Status quo).....	238
Tab. 30:	Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens für die verschiedenen Konzepte in den sozio-ökonomischen Gruppen.....	240
Tab. 31:	Zusätzlicher Finanzaufwand für den fiktiven Gesamtstaat infolge der Integrationskonzepte und die normative Klassifikation	257

Übersichtenverzeichnis

Übersicht 1:	Finanzströme zwischen privatem und öffentlichem Sektor.....	11
Übersicht 2:	Normativ-konsistente Integrationsgrundtypen	95
Übersicht 3:	Einkommensbegriffe in den deutschen Leistungsgesetzen	101
Übersicht 4:	Regelung der Bemessungsgrundlage im EStG, BSHG, AFG, WoGG, BVG.....	103
Übersicht 5:	Integrationskonzepte als Ergebnis normativ-konsistenter Zuordnung.....	149
Übersicht 6:	Die Integrationskonzepte als Gegenstand der Simulation.....	152
Übersicht 7:	Hypothesen über die den Haushaltstypen der DIW-Statistik zugrundeliegenden Familienstrukturen.....	175
Übersicht 8:	Die Spezifizierung der Bemessungsgrundlage für die Integrationskonzepte	183
Übersicht 9:	Programmstruktur	191
Übersicht 10:	Der Zusammenhang der Analyse-Ansätze mit den Wirkungsebenen einer steuer-/transferpolitischen Maßnahme.....	204
Übersicht 11:	Gewinner-Verlierer-Matrix.....	226

I. Einführung

Die Einführung erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird das zu behandelnde Problem beschrieben und die sich daraus ergebenden Untersuchungsziele erläutert (1.), zweitens wird ein Überblick über den Aufbau der Arbeit und die Funktion der einzelnen Kapitel gegeben (2.).

1. Problemstellung

(1) Diese Arbeit beschäftigt sich mit "Integrierten Steuer-Transfer-Systemen für die Bundesrepublik Deutschland". Die Idee, steuer- und sozialpolitische Instrumente in ein System zu integrieren, ist nicht neu. Bereits 1943 machte *Lady Rhys-Williams* den Vorschlag einer Verknüpfung von Einkommensteuer und Sozialtransfers. Dieser Gedanke wurde - meist unter der Bezeichnung "negative Einkommensteuer" - verschiedentlich aufgegriffen, diskutiert, modifiziert, ergänzt¹. War diese Diskussion im wissenschaftlichen und politischen Bereich bis zum Beginn der 70er Jahre im wesentlichen auf die Vereinigten Staaten beschränkt, so ist sie seitdem auch in der deutschsprachigen Literatur zu verfolgen. Anders jedoch als in den USA, wo die wissenschaftliche Thematisierung eine politische Konkretisierung erfuhr², ist die Erörterung "negativer Einkommensteuern" in der Bundesrepublik weitgehend akademisch geblieben, zumal sie sich zeitweilig auf die Systematisierung der amerikanischen Diskussion beschränkte. Die Frage der konzeptionellen Lösung einer "Integration von Steuer- und Transfersystem" bzw. Umsetzung einer "negativen Einkommensteuer" für die Bundesrepublik stand bisher eher im Hintergrund; eine Ausnahme bildet die Arbeit vom *Mitschke*³. Eine empirische Analyse fehlt völlig. Deutlichere Beachtung fand hingegen der begrenzte Vorschlag einer Einkommensgrundsicherung als Integration unterschiedlicher Sozialleistungen. Allerdings scheint eine

¹ So z.B. *Friedman, Tobin, Lampman*; zur Darstellung dieser Vorschläge vgl. *Almsick* (1981), S. 64 ff.

² Gemeint sind die "Experimente" mit negativen Einkommensteuern bzw. Grundsicherungsprogrammen in New Jersey (1968 - 1972), Gary/Indiana (1970 - 1974), in Iowa und North Carolina (1969 - 1973) sowie in Seattle/Washington und Denver/Colorado (1971 - 1979).

³ Vgl. *Mitschke* (1985).

anfängliche Euphorie, die sich in Zahl und Vielfalt entsprechender Konzepte manifestiert⁴, mittlerweile einer eher skeptischen Einschätzung gewichen⁵ bzw. im Netz der Detailfragen verloren gegangen zu sein.

Es fehlen also - mit der genannten Ausnahme - bislang eigenständig-bundesdeutsche konzeptionelle Entwürfe für eine sowohl unterschiedliche Transfers als auch Steuern einbeziehende Integrationslösung, es fehlt - zwangsläufig - auch eine empirische Analyse. Diese Mängel versucht die vorliegende Arbeit durch die Behandlung der folgenden Aspekte zu kompensieren:

I. Zunächst scheint es angesichts der unterschiedlichsten Integrationsvorschläge für den Bereich der Steuer- und Sozialpolitik sinnvoll zu sein, einen *Systematisierungsansatz* zu entwickeln, mit dem diese diskutiert und analysiert werden können. Dies soll ein offen formulierter und flexibler Ansatz sein, um seine Anwendungsmöglichkeiten nicht zu beschränken. Darauf basierend sollen *konkrete Konzepte* für eine Integration von steuer- und sozialpolitischen Instrumenten in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt werden. Diese Vorschläge unterliegen zwei Beschränkungen: Einerseits wird das steuerpolitische Instrument auf die personelle Einkommensteuer⁶ begrenzt, andererseits sollen die Vorschläge für die Gesamtgesellschaft relevant sein und nicht lediglich für einzelne Bevölkerungsgruppen (wie z.B. die Rentner).

II. Neben der Bewältigung dieser theoretisch-konzeptionellen Fragen sollen die darauf beruhenden konkreten Konzepte einer primär *empirischen*, ergänzend aber auch einer *theoretischen Wirkungsanalyse* unterzogen werden. Die empirische Analyse wird sich der Methode der Simulation bedienen.

Diese Studie ist von grundsätzlicher Natur, insoweit eine offene Systematik für die Einordnung und Erörterung möglicher Integrationslösungen entwickelt und damit die Basis für weitere Untersuchungen geschaffen wird. Der spezifische Charakter der Arbeit liegt darin, konkrete Konzepte zu entwerfen und zu analysieren. Durch die Verdeutlichung der prinzipiellen Integrationsmöglichkeiten und die empirische Abschätzung der Wirkungen

⁴ Vgl. dazu die Übersicht bei Kress (1987), S. 342 f. und bei Klanberg, Prinz (1988a), S. 405 ff.

⁵ So z.B. Krupp (1988).

⁶ Damit sind alle drei Teilsteuern gemeint: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer.

entsprechender Konzepte wird - hoffentlich - die Grundlage für eine rationale Diskussion über vergleichbare politische Vorschläge gelegt. Mit der Erfüllung dieses übergeordneten Ziels wird der dienenden Funktion der Wissenschaft für Gesellschaft und Staat Rechnung getragen. Dies bedingt auch, daß "Fragestellung und Inhalt ... [nicht] der verfügbaren Technik untergeordnet" werden⁷. So wird statt des Versuchs, mathematisch zwar anspruchsvolle, doch ökonomisch einigermaßen fragwürdige theoretische Konstrukte auf die Probleme dieser Arbeit zu applizieren, von den rechtlichen, politischen und institutionellen Gegebenheiten ausgegangen, um diese in einen eher unpräzisen, doch fruchtbaren - weil zu neuen Aussagen führenden - theoretischen Ansatz umzusetzen.

(2) Angesichts der heute in allen Wissenschaftsbereichen zu konstatierenden Flut an Schriftlichkeit und den daraus resultierenden Problemen erscheint es angebracht, den in dieser Arbeit gepflegten Umgang mit der Literatur zu erläutern. Es ist infolge der genannten Flut schlechterdings unmöglich geworden, die gesamte - vermeintlich oder tatsächlich - bedeutungsvolle Literatur zu einem Forschungsgegenstand zu rezipieren: Der vollständig informierte Wissenschaftler, erst recht aber der vollständig informierte Forscher auf dem Gebiet der Steuer- und Sozialpolitik ist eine Utopie. Zwangsläufig stellt sich deshalb das Problem, wie aus der Masse des Schriftlichen jene Elemente zu selektieren sind, deren Berücksichtigung für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem gestellten oder gewählten Thema notwendig ist. Zum Teil muß eine solche Selektion auf Willkür beruhen, weil die Information und die praktische Verfügbarkeit über Literatur dem Zufall nicht gänzlich entzogen werden kann. Zum Teil resultiert die Selektion aus dem konkreten theoretischen Zugriff auf das Thema und der dadurch gebildeten Beurteilungsgrundlage für die Relevanz von Literatur. Für diese Arbeit ist dabei auf die unter I. oben genannten Untersuchungsziele sowie deren Konkretisierung in Abschnitt 2 zu verweisen.

Wichtig ist die Feststellung, daß die im Anhang aufgelistete Literatur nur die begrenzte Auswahl aus einem fast unendlichen Angebot ist bzw. sein kann. Bei der inhaltlichen Konzeption der Arbeit kann dem insoweit Rechnung getragen werden, als - wie unter Punkt I angedeutet - die zu entwickelnde Systematik offen ist für inhaltliche und formale Ergänzungen.

⁷ Weizsäcker (1988a), S. 523.