

Gern, Klaus-Jürgen

**Book — Digitized Version**

## Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland: eine Simulationsstudie

Kieler Studien, No. 294

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Gern, Klaus-Jürgen (1999) : Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland: eine Simulationsstudie, Kieler Studien, No. 294, ISBN 3161470958, Mohr Siebeck, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1055>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

KLAUS-JÜRGEN GERN

Auswirkungen verschiedener  
Varianten einer negativen  
Einkommensteuer  
in Deutschland

Eine Simulationsstudie

253834082

KIELER STUDIEN 294

Herausgegeben von Horst Siebert  
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

---

**Mohr Siebeck**

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Gern, Klaus-Jürgen:*

Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen  
Einkommensteuer in Deutschland : eine Simulationsstudie /  
Klaus-Jürgen Gern. - Tübingen : Mohr Siebeck, 1999

(Kieler Studien ; 294)

ISBN 3-16-147095-8

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen  
1999

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht  
gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem  
anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu  
verarbeiten oder zu verbreiten.

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

## Vorwort

Das deutsche System der sozialen Sicherung steht seit Jahren in der Kritik. Insbesondere wird darauf hingewiesen, es beeinträchtigt die Leistungsbereitschaft und trage zu der hohen Arbeitslosigkeit in der Gruppe der Geringqualifizierten bei. Ein Reformvorschlag, der sich auch im politischen Raum erheblicher Popularität erfreut, besteht in der Ersetzung steuerfinanzierter Transfers durch eine negative Einkommensteuer. Wenn allerdings ein Reformkonzept über das gesamte politische Spektrum hinweg Zuspruch findet, dann liegt das freilich auch daran, daß letztlich trotz gleichen Etiketts verschiedene Inhalte gemeint sind.

Im Rahmen dieser Arbeit werden die Wirkungen der Einführung einer negativen Einkommensteuer in das bestehende Steuersystem am Beispiel von drei verschiedenen Varianten konkret untersucht. Probleme, die bei der Umstellung auftreten, werden aufgezeigt und Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Im Zentrum der Analyse steht einmal die Quantifizierung der Auswirkungen, die von verschiedenen ausgestalteten Varianten einer negativen Einkommensteuer auf die Finanzen des Staates ausgehen. Damit auch die Effekte von Verhaltensänderungen abgeschätzt werden können, bilden die Anreizwirkungen eines Bürgergeldsystems einen weiteren Schwerpunkt.

Die wissenschaftliche Studie wurde im Sommer 1997 abgeschlossen; wichtige Vorarbeiten sind im Rahmen eines Forschungsauftrags für das Liberale Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung erfolgt. Mein Dank gilt zunächst Professor Dr. Klaus-Werner Schatz, der mich zur Beschäftigung mit der Thematik anregte. In besonderer Weise bin ich Dr. Alfred Boss verpflichtet, ohne dessen vielfachen Rat und profunde Kenntnisse des deutschen Steuer-Transfer-Systems diese Arbeit nicht entstanden wäre. Zur vorliegenden Fassung haben darüber hinaus Professor Dr. Horst Siebert und Professor Dr. Christian Seidl mit konstruktiver Kritik und vielen wertvollen Hinweisen wesentlich beigetragen. Außerdem habe ich in großem Maße von Ratschlägen der Kollegen am Institut für Weltwirtschaft profitiert; nennen möchte ich hier insbesondere Frank Bickenbach und Dr. Jörg Döpke. Für ihren unermüdlichen und souveränen Einsatz bei den Schreibearbeiten und bei der Erstellung der Schaubilder danke ich Margitta Führmann und Margrit Schütz. Wesentlich zum Erscheinen dieser Studie haben schließlich Ilse Büxenstein-Gaspar und Ute Heinecke beigetragen, denen die redaktionelle Bearbeitung oblag.

# Inhalt

<b>A. Problemstellung</b> .....	1
<b>B. Das Steuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland</b> .....	4
I. Die Einkommensteuer .....	6
1. Der Einkommensteuertarif.....	6
2. Der Solidaritätszuschlag .....	10
3. Steuerfreibeträge.....	11
II. Die gesetzlichen Sozialabgaben .....	14
III. Sozialtransfers .....	17
1. Kindergeld .....	17
2. Erziehungsgeld .....	21
3. Wohngeld .....	23
4. Sozialhilfe.....	31
5. Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	40
IV. Kumulierte Wirkungen des Steuer- und Transfersystems.....	46
1. Analyse ähnlicher Haushalte .....	47
2. Zusätzliche Kumulation durch Erziehungsgeld und BAföG	54
3. Untersuchung durchschnittlicher Haushalte .....	58
4. Zusammenfassende Bewertung .....	61
V. Belastung des Arbeitseinkommens eines Arbeitslosengeld- empfängers und eines Arbeitslosenhilfeempfängers bei kurz- zeitiger Beschäftigung.....	66
<b>C. Das Bürgergeldsystem als Alternative</b> .....	69
I. Konstruktionsprinzip einer negativen Einkommensteuer .....	70
II. Alternative Interpretationen der Grundkonzeption .....	71
III. Elemente eines integrierten Steuer-Transfer-Systems.....	75

1. Umfang der Integration sozialer Leistungen .....	76
2. Abgrenzung der Bemessungsgrundlage .....	77
3. Tarif .....	84
IV. Die Möglichkeit einer graduellen Integration von Steuer- und Transfersystem .....	85
V. Varianten eines Bürgergeldsystems für die Bundesrepublik Deutschland .....	87
1. Varianten im Überblick .....	87
2. Untersuchte Varianten .....	90
3. Unterschiedliche Bemessungsgrundlagen im Steuer- und Transfersystem .....	101
VI. Anreizwirkungen der Bürgergeldvarianten im Vergleich .....	103
VII. Einkommenswirkungen der Bürgergeldvarianten im Vergleich .....	116
VIII. Zusammenfassung und Bewertung .....	127
<b>D. Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf das Einkommensteueraufkommen und auf die Transferausgaben des Staates .....</b>	<b>132</b>
I. Zur Vorgehensweise .....	132
II. Auswirkungen auf das Lohnsteueraufkommen und auf das Volumen der Sozialleistungen an abhängig Beschäftigte .....	133
1. Das Modell .....	133
2. Die Referenzsituation .....	153
3. Varianten eines Bürgergeldsystems .....	155
4. Ergebnisse der Modellrechnungen (Simulationen) für spezifische Bürgergeldsysteme — Früheres Bundesgebiet .....	156
5. Methode und Ergebnisse für die neuen Bundesländer .....	160
6. Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems für das gesamte Bundesgebiet .....	166
III. Auswirkungen auf die Einkommensteuer auf Kapitaleinkommen der abhängig Beschäftigten und auf die Einkommensteuer auf Einkommen der sonstigen Erwerbstätigen .....	168
IV. Auswirkungen auf die Transferzahlungen an Selbständige und mithelfende Familienangehörige .....	171

V.	Auswirkungen auf die Einkommensteuer der Nichterwerbstätigen und die Transferzahlungen an Nichterwerbstätige .....	172
VI.	Zusammenfassung .....	175
<b>E.</b>	<b>Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf Arbeitsangebot und Beschäftigung</b> .....	<b>178</b>
I.	Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldes aus theoretischer Sicht .....	179
1.	Das Grundmodell .....	179
2.	Einkommenseffekt und Substitutionseffekt einer Lohnsatzänderung .....	181
3.	Änderung des Arbeitsangebots bei Einführung eines Bürgergeldsystems .....	182
4.	Zur Kritik am Wahlhandlungsmodell .....	186
II.	Quantitative Abschätzung der Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf das Arbeitsangebot der abhängig Beschäftigten .....	188
1.	Methodisches Vorgehen .....	188
2.	Die Elastizität des Arbeitsangebots — Empirische Ergebnisse .....	190
3.	Quantitative Bedeutung der Anreizwirkungen in der Simulation .....	195
4.	Auswirkungen von Verhaltensänderungen auf die Finanzen des Staates .....	205
III.	Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf das Arbeitsangebot nichterwerbstätiger Personen .....	209
1.	Qualitative Abgrenzung des Personenkreises .....	209
2.	Quantitative Abgrenzung des Personenkreises .....	210
3.	Anreizwirkungen bei verschiedenen Bürgergeldvarianten ...	212
4.	Fiskalische Auswirkungen zusätzlichen Arbeitsangebots durch Nichterwerbstätige .....	215
IV.	Zusammenfassung und Bewertung .....	217

<b>F. Weitere Aspekte der Einführung eines Bürgergeldes</b> .....	221
I. Wirkungen auf Lohnstruktur und Lohnniveau.....	221
1. Negative Einkommensteuer und Festsetzung der Tariflöhne .....	221
2. Wirkungen auf die innerbetriebliche Lohnstruktur .....	223
3. Wirkungen auf die Lohnstruktur .....	223
4. Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau.....	225
5. Rückwirkungen auf die fiskalischen Kosten .....	226
II. Bürgergeld sowie gesellschaftliche Normen und Wertvorstellungen.....	227
III. Bürgergeld und Verwaltungsaufwand.....	231
<b>G. Zusammenfassende Überlegungen zur Reform des Steuer- und Transfersystems</b> .....	236
<b>Anhang</b> .....	242
I. Das IfW-Steuer-Transfer-Modell in Gleichungen .....	242
1. Haushaltscharakteristik.....	242
2. Ermittlung der Sozialversicherungsbeiträge.....	243
3. Ermittlung der zu zahlenden Einkommensteuer .....	245
4. Berechnung der Transferansprüche .....	249
II. Ausländische Erfahrungen: „Earned Income Tax Credit“ und „Family Credit“ .....	258
1. Der „Earned Income Tax Credit“ in den Vereinigten Staaten .....	259
2. Der „Family Credit“ im Vereinigten Königreich.....	263
3. Bewertung im Lichte der Bürgergelddiskussion .....	265
III. Tabellen zur Wirkung auf das Arbeitsangebot.....	266
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	270
<b>Schlagwortregister</b> .....	283



## Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabelle 1	— Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrenzen für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung im früheren Bundesgebiet 1996.....	16
Tabelle 2	— Determinanten des Höchstbetrags für die zuschufähige Miete.....	23
Tabelle 3	— Höchstbeträge für die zuschufähige Miete bei unterschiedlicher Haushaltsgröße.....	25
Tabelle 4	— Freibetrag für das wohngeldrelevante Einkommen.....	28
Tabelle 5	— Wohngeldabbau bei unterschiedlicher Haushaltsgröße.....	30
Tabelle 6	— Regelsätze der Sozialhilfe in Schleswig-Holstein.....	32
Tabelle 7	— Existenzminimum nach den Sozialhilferegungen für verschieden große Haushalte.....	34
Tabelle 8	— Bedarf für Schüler und Studierende im früheren Bundesgebiet nach dem BAföG.....	41
Tabelle 9	— Einkommensintervall mit einem kumulierten Steuer- und Transferenzugssatz von 100 vH („Armutsfalle“) in Abhängigkeit von der Haushaltsstruktur.....	53
Tabelle 10	— Merkmale durchschnittlicher Haushalte.....	59
Tabelle 11	— Wohnkosten im Rahmen des Bürgergeldes.....	94
Tabelle 12	— Existenzminimum und Grundfreibetrag beim Bürgergeld ...	95
Tabelle 13	— Tax-Break-Even-Einkommen in Abhängigkeit von der Bürgergeldvariante, der Höhe des Existenzminimums und dem Anrechnungssatz.....	115
Tabelle 14	— Sozialhilfe-Break-Even-Einkommen bei einem Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums in Abhängigkeit vom Bürgergeldsystem und vom Anrechnungssatz.....	123
Tabelle 15	— Lohnsteuerpflichtige Einkommen gemäß der Lohnsteuerstatistik und gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im früheren Bundesgebiet 1989.....	134

Tabelle 16 — Beschäftigte gemäß der Lohnsteuerstatistik und gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im früheren Bundesgebiet 1989 .....	135
Tabelle 17 — Lohnsteuerpflichtige nach Steuerklassen im früheren Bundesgebiet 1989 .....	136
Tabelle 18 — Berücksichtigte steuerfreie Abzugsbeträge für verschiedene Steuerklassen 1996.....	137
Tabelle 19 — Modellmäßig abgeleitetes Lohnsteueraufkommen und tatsächliches Lohnsteueraufkommen im früheren Bundesgebiet 1995 und 1996 .....	139
Tabelle 20 — Abgeleitete und tatsächliche Sozialbeiträge gebietsansässiger Beschäftigter im früheren Bundesgebiet 1995 .....	142
Tabelle 21 — Kinder, für die von der Bundesanstalt für Arbeit an die Empfangsberechtigten Kindergeld gezahlt wurde im früheren Bundesgebiet 1989–1995 .....	144
Tabelle 22 — Wohngeldzahlungen im früheren Bundesgebiet 1994 und 1995 .....	145
Tabelle 23 — Empfänger von Wohngeld nach der Haushaltsgröße im früheren Bundesgebiet.....	146
Tabelle 24 — Wohngeld pro Empfänger im früheren Bundesgebiet 1994 und 1995 .....	146
Tabelle 25 — Sozialhilfeleistungen im früheren Bundesgebiet 1994 und 1995 .....	147
Tabelle 26 — Zahl der Haushalte mit einem bzw. mehreren Erwerbstätigen im Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet 1992 und 1996 .....	150
Tabelle 27 — Zahl der Haushalte mit einem bzw. mehreren abhängig Beschäftigten im kalibrierten Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet 1992 und 1996.....	151
Tabelle 28 — Zahl der Wohngeld bzw. Sozialhilfe beziehenden Haushalte nach der Haushaltsgröße im kalibrierten Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet .....	152
Tabelle 29 — Ausgaben für Wohngeld und für Sozialhilfe im kalibrierten Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet .....	152

Tabelle 30 — Wichtige steuer- und sozialrechtliche Regelungen 1995 und 1996 .....	154
Tabelle 31 — Ergebnisse der Modellrechnungen bei gegebenem Steuer- und Sozialrecht im früheren Bundesgebiet 1996 .....	155
Tabelle 32 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte im früheren Bundesgebiet bei verschiedenen Bürgergeldvarianten .....	157
Tabelle 33 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten im früheren Bundesgebiet .....	158
Tabelle 34 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte im früheren Bundesgebiet bei verschiedenen Bürgergeldvarianten .....	159
Tabelle 35 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten im früheren Bundesgebiet .....	160
Tabelle 36 — Wichtige sozialrechtliche Regelungen in den neuen Bundesländern 1995 und 1996 .....	161
Tabelle 37 — Tatsächliche Mietbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen nach Haushaltsgröße in den neuen Bundesländern 1995 und 1996 .....	161
Tabelle 38 — Ergebnisse der Modellrechnungen bei gegebenem Steuer- und Sozialrecht in den neuen Bundesländern 1995 und 1996 .....	162
Tabelle 39 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte in den neuen Bundesländern bei verschiedenen Bürgergeldvarianten .....	163
Tabelle 40 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte in den neuen Bundesländern bei verschiedenen Bürgergeldvarianten .....	164
Tabelle 41 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten in den neuen Bundesländern .....	165

XII *Verzeichnis der Tabellen und Übersichten*

Tabelle 42	— Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten in den neuen Bundesländern.....	165
Tabelle 43	— Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten im gesamten Bundesgebiet .....	166
Tabelle 44	— Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten im gesamten Bundesgebiet .....	167
Tabelle 45	— Steuern auf das Einkommen 1989 und 1995 .....	169
Tabelle 46	— Zusätzliche Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldes ohne und mit Bedürftigkeitsprüfung im gesamten Bundesgebiet bei Berücksichtigung der Besteuerung zusätzlicher Erwerbseinkommen .....	170
Tabelle 47	— Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung .....	176
Tabelle 48	— Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung.....	177
Tabelle 49	— Elastizität des Arbeitsangebots gemäß empirischen Studien der „zweiten Generation“ .....	192
Tabelle 50	— Elastizität des Arbeitsangebots gemäß Feldexperimenten in den Vereinigten Staaten.....	194
Tabelle 51	— Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten .....	196
Tabelle 52	— Wirkung einer aufkommensneutralen Finanzierung des Bürgergeldes durch eine Mehrwertsteuererhöhung auf das reale verfügbare Einkommen.....	199
Tabelle 53	— Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten.....	200
Tabelle 54	— Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten .....	202
Tabelle 55	— Rangfolge der Bürgergeldvarianten nach ihrer Wirkung auf das Arbeitsangebot .....	203

Tabelle 56 — Nettolohnsatzelastizität des zu versteuernden Einkommens in den Vereinigten Staaten.....	206
Tabelle 57 — Zusätzliche Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldes durch Verhaltensanpassungen mit weitem Einkommensbegriff .....	209
Tabelle 58 — Zahl der Haushalte Nichterwerbstätiger mit potentieller Erwerbstätigkeit im gesamten Bundesgebiet 1993 .....	211
Tabelle 59 — Einsparpotential bei Transfers der Grundsicherung durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Transferempfänger .....	216
Tabelle 60 — Gesamteffekt der Einführung eines Bürgergeldes mit Bedürftigkeitsprüfung auf die Finanzen des Staates .....	238
Tabelle A1 — Parameter des „Earned Income Tax Credit“ für verschiedene Haushaltstypen 1996.....	260
Tabelle A2 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten: Substitutionseffekt.....	266
Tabelle A3 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten: Einkommenseffekt.....	267
Tabelle A4 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten: Gesamteffekt	268
Tabelle A5 — Rangfolge der Bürgergeldvarianten nach ihrer Wirkung auf das Arbeitsangebot .....	269
Übersicht 1 — Qualitätsindex zur Analyse der Wirkungen des Übergangs zu einem Bürgergeldsystem auf das Arbeitsangebot.....	189
Übersicht 2 — Kriterien der qualitativen Einstufung des Zusammenwirkens von Einkommenseffekt und Substitutionseffekt auf das Arbeitsangebot .....	201

## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	— Einkommensteuerschuld nach Tarif T90 und Tarif T96	7
Schaubild 2	— Grenzsteuersätze nach den Einkommensteuertarifen T90 und T96.....	7
Schaubild 3	— Einkommensteuerschuld nach Tarif T90 und Tarif T96	9
Schaubild 4	— Grenzsteuersätze nach den Einkommensteuertarifen T90 und T96.....	9
Schaubild 5	— Grenzbelastung eines ledigen Steuerpflichtigen ohne Kinder durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag .....	10
Schaubild 6	— Steuerentlastung eines Alleinerziehenden mit einem Kind durch den Haushaltsfreibetrag nach dem Tarif T96 in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen .....	12
Schaubild 7	— Steuerentlastung durch den Ausbildungsfreibetrag mit und ohne BAföG-Anrechnung für einen auswärtig wohnenden Studenten in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen .....	13
Schaubild 8	— Anrechnung des BAföG-Zuschusses auf die Ausbildungsfreibeträge für auswärts und zu Hause wohnende Studenten in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen.....	14
Schaubild 9	— Grenzbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen .....	17
Schaubild 10	— Monatliche Entlastung durch den Familienleistungsausgleich in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen und von der Kinderzahl.....	19
Schaubild 11	— Einkommensteuerschuld eines verheirateten Paares mit und ohne Berücksichtigung des Familienleistungsausgleichs in Abhängigkeit von Jahreserwerbseinkommen und Kinderzahl.....	20
Schaubild 12	— Erziehungsgeld für Familien mit einem Kind, mit zwei, drei und vier Kindern in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	22

Schaubild 13	— Grenzbelastung des Einkommens durch Erziehungsgeldminderung in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	22
Schaubild 14	— Wohngeld für einen Vierpersonenhaushalt in Abhängigkeit von der Miethöhe und vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	26
Schaubild 15	— Wohngeld bei einer zuschufähigen Miete von 700 DM für verschieden große Haushalte in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	27
Schaubild 16	— Wohngeld in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße und vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	28
Schaubild 17	— Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch Wohngeldminderung für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	29
Schaubild 18	— Sozialhilfe für Haushalte unterschiedlicher Größe in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	36
Schaubild 19	— Grenzbelastung durch Sozialhilfeminderung in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	37
Schaubild 20	— Auf Sozialhilfe anzurechnende Einkommensbestandteile in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	38
Schaubild 21	— „Eigentliche“ Sozialhilfe und Sozialhilfe einschließlich anzurechnender Transfers in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	39
Schaubild 22	— Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch Abbau der „eigentlichen“ Sozialhilfe in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	39
Schaubild 23	— BAföG-Leistungen nach unterschiedlichen Haushalten in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen ..	43
Schaubild 24	— Grenzbelastung durch BAföG-Verringerung in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	45
Schaubild 25	— Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen sowie Grenzbelastung durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	49

Schaubild 26	— Grenzbelastung eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und zwei Kindern in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen bei unterschiedlich hohem Mehrbedarf.....	54
Schaubild 27	— Grenzbelastung sowie Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und zwei Kindern in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung von Erziehungsgeld.....	56
Schaubild 28	— Grenzbelastung sowie Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und zwei Kindern durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung von BAföG ...	57
Schaubild 29	— Grenzbelastung sowie Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und drei Kindern durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung von Erziehungsgeld und BAföG.....	57
Schaubild 30	— Grenzbelastung von Haushalten mit durchschnittlichen Haushaltsmerkmalen durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen.....	60
Schaubild 31	— Einkommensteuersystem.....	70
Schaubild 32	— Integriertes Steuer-Transfer-System .....	71
Schaubild 33	— Freibetragsregelung.....	73
Schaubild 34	— Steuerekreditlösung .....	74
Schaubild 35	— Graduell integriertes Steuer-Transfer-System.....	86
Schaubild 36	— Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 1 bei unterschiedlichem Existenzminimum in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.....	92
Schaubild 37	— Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 1 bei verschiedenen Anrechnungssätzen im Transferbereich in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.....	93



Schaubild 38	—	Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 2 bei unterschiedlichem Existenzminimum in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.....	98
Schaubild 39	—	Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 2 bei verschiedenen Anrechnungssätzen im Transferbereich in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.....	98
Schaubild 40	—	Explizite und implizite Grenzbelastung eines Alleinstehenden im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen.....	105
Schaubild 41	—	Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaars mit zwei Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen.....	110
Schaubild 42	—	Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaars mit vier Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen.....	111
Schaubild 43	—	Explizite und implizite Grenzbelastung eines Alleinstehenden im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen.....	112
Schaubild 44	—	Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaars mit zwei Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen.....	113
Schaubild 45	—	Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaars mit vier Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen.....	114

XVIII *Verzeichnis der Schaubilder*

Schaubild 46	— Monatlich verfügbares Einkommen eines Alleinstehenden beim Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	118
Schaubild 47	— Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaares mit zwei Kindern beim Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	120
Schaubild 48	— Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaares mit vier Kindern beim Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	121
Schaubild 49	— Monatlich verfügbares Einkommen eines Alleinstehenden beim Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	124
Schaubild 50	— Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaares mit zwei Kindern beim Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	125
Schaubild 51	— Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaares mit vier Kindern beim Bürgergeld mit verschiedenen Anrechnungssätzen und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen .....	126
Schaubild 52	— Einkommenseffekt und Substitutionseffekt einer Lohnsatzänderung auf das Arbeitsangebot .....	180
Schaubild 53	— Arbeitsangebotsverhalten bei verschiedenen Bürgergeldvarianten .....	183
Schaubild A1	— Der „Earned Income Tax Credit“ für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen .....	261

## Abkürzungsverzeichnis

AFRG	Arbeitsförderungsreformgesetz
AGI	adjusted gross income
ALU	Arbeitslosenunterstützung
AsylblG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BKGG	Bundeskinderergeldgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DATEV	Datenverarbeitungsorganisation des steuer- beratenden Berufes in der Bundesrepublik Deutschland
EstG	Einkommensteuergesetz
GAB	Gemeinnützige Ausbildungs- und Beschäftigungs-GmbH
IFW	Institut für Weltwirtschaft
NWB	Neue Wirtschaftsbriefe
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SGB	Sozialgesetzbuch
STM	Steuer-Transfer-Modell
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
WoGG	Wohngeldgesetz

## A. Problemstellung

Das deutsche System der sozialen Sicherung ist vielfältiger Kritik ausgesetzt. Es sei unübersichtlich und erfülle damit möglicherweise nicht seinen Zweck, den Bedürftigen zu helfen — schon, weil diese ihre Ansprüche kaum kennen. Es wird auch beklagt, daß die Einzelbereiche des Systems nur unzureichend aufeinander abgestimmt seien und daß dies zu Ungereimtheiten hinsichtlich der Umverteilungswirkungen führe. So begünstige das System auch Personen, die nicht bedürftig seien, während zugleich denen, die Unterstützung benötigten, zu wenig geholfen werde. Vor allem aber wird kritisiert, das System beeinträchtige die individuelle Leistungsbereitschaft und trage so insbesondere dazu bei, daß die Arbeitslosigkeit jener Gruppen vergleichsweise hoch ist, die mangels Ausbildung nur eine geringe berufliche Qualifikation aufweisen. Schließlich wird argumentiert, das System lade zum Mißbrauch ein und bewirke, daß die Schattenwirtschaft insbesondere in Form von Schwarzarbeit blüht. Eine Folge davon sei, daß das gesamte System nur bei immer höherer Steuer- und Sozialabgabenbelastung finanziert werden könne.

Im Mittelpunkt der Kritik steht das Sozialsystem im engeren Sinne. Häufig wird in diesem Zusammenhang von den expliziten staatlichen Transfers gesprochen (Vaubel 1990), also solchen, die von vornherein auf eine Einkommensumverteilung über die öffentlichen Haushalte (ohne Sozialversicherung) abzielen. Insbesondere richtet sich die Kritik gegen die Konsequenzen des Zusammenspiels der Sozialhilferegulungen, des Wohngeldgesetzes, der Ausbildungsförderung, aber auch der Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs.

Es ist wenig umstritten, daß Reformmaßnahmen notwendig sind. In der Wissenschaft wird seit vielen Jahren auf die Mängel des Systems verwiesen. Die Reformvorschläge sind sehr unterschiedlich. Sie reichen von Korrekturen des herrschenden Systems über seinen Umbau bis hin zu Radikalvorschlägen in Form einer negativen Einkommensteuer bzw. eines Bürgergeldes.

Ein neues System beispielsweise in Form des Bürgergeldes soll grundsätzlich zwei Zielen dienen (Vaubel 1996: 169):

- Durch die Zusammenfassung möglichst vieler redistributiver Transfers, also staatlicher Zahlungen, die nicht positive externe Effekte internalisieren sollen und damit durch Effizienzüberlegungen begründet sind, soll ein Mindestmaß an Transparenz hergestellt werden, das die Verteilungswirkungen erkennen läßt und überhaupt erst eine rationale Sozialpolitik ermöglicht.

- Den Empfängern von Transfers sollen pekuniäre Anreize geboten werden, eine Arbeit aufzunehmen bzw. das Arbeitseinkommen zu erhöhen.

Das Bürgergeldkonzept ist eine Version der negativen Einkommensteuer oder der negativen Konsumsteuer, also einer Steuer, die auch einen Negativbereich enthält. Dieser Bereich des Steuertarifs ersetzt die steuerfinanzierten Sozialleistungen wie z.B. das Kindergeld, das Erziehungsgeld, das Wohngeld, die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe. Der so entstehende Universaltransfer wird zweckmäßigerweise vom Finanzamt gezahlt und ist nach der am Einkommen gemessenen Bedürftigkeit und, je nach Ausgestaltung, nach bestimmten sozialen Merkmalen der Besteuerungseinheit, also des Haushalts oder des Individuums, gestaffelt.

Mitte der achtziger Jahre hatte der Kronberger Kreis ein integriertes Steuer- und Transfersystem für die Bundesrepublik Deutschland zur Diskussion gestellt (Mitschke 1985). Dieses (teilweise bis in Details ausgearbeitete) System sah eine proportionale „Bürgersteuer“ vor, verbunden mit einem staatlich garantierten „Bürgergeld“ zur Sicherung des „soziokulturellen Existenzminimums“. Die Vorschläge wurden seinerzeit nur von einzelnen Politikern aufgegriffen. Inzwischen haben sich fast alle Parteien mit dem Thema Bürgergeld befaßt, häufig mit einer gewissen Zustimmung. Wenn eine Konzeption der Einkommenssicherung über das gesamte Parteienspektrum hinweg Zuspruch findet, dann liegt das freilich auch daran, daß letztlich trotz gleichen oder ähnlichen Namens verschiedene Konzeptionen gemeint sind.

Im Rahmen dieser Arbeit werden verschiedene Varianten einer negativen Einkommensteuer konkretisiert. Im Zentrum der Analyse steht einmal die Quantifizierung der Auswirkungen, die von verschiedenen ausgestalteten Varianten einer negativen Einkommensteuer auf die Finanzen des Staates ausgehen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Anreizwirkungen, die von einem Bürgergeldsystem ausgehen.

Es ist zunächst notwendig, das bestehende deutsche Steuer-Transfer-System zu charakterisieren und seine Wirkungen aufzuzeigen. Dies ist nur durch umfassende Modellüberlegungen auf der Mikroebene möglich. Dabei geht es darum, wie Bruttoeinkommen per saldo besteuert oder entlastet werden, sowie darum, inwieweit Leistungsanreize beeinflusst werden. Die Wirkungen einzelner Steuer- und Sozialleistungsgesetze auf das verfügbare Einkommen spezifischer Haushaltstypen und auf dessen Änderung bei einer Steigerung des Bruttoeinkommens werden ebenso dargelegt wie die Wirkungen des Zusammenspiels der Steuer- und Transferregelungen insgesamt.

Ein umfassendes gesamtwirtschaftliches Modell ist erforderlich, wenn die Wirkungen einer Systemumstellung auf das Steueraufkommen und die Transfer-

ausgaben des Staates dargestellt werden sollen. In diesem Modell müssen die Einzelwirkungen entsprechend ihrer quantitativen Bedeutung aggregiert werden.

Eine Systemumstellung hätte aber nicht nur (statische) fiskalische Konsequenzen. Sie würde auch dazu führen, daß sich für viele Personengruppen die Einkommenssituation und die Grenzbelastung des Einkommens ändern würden. Dies hätte Folgen für die Leistungsanreize und das Arbeitsangebot der betreffenden Gruppen sowie zusätzliche Auswirkungen auf den Fiskus. Es wird im einzelnen untersucht, für welche Gruppen bei Einführung eines Bürgergeldes mit Änderungen des Arbeitsangebots zu rechnen wäre. Dabei wird auch dargestellt, ob Änderungen für einzelne Gruppen gegenläufige Einflüsse bei anderen Gruppen gegenüberstehen.

In knapper Form werden schließlich weitere Aspekte einer Bürgergeldreform behandelt. Die Einführung würde vermutlich Auswirkungen auf Lohnstruktur und Lohnniveau haben. Auch könnte eine Systemumstellung bewirken, daß sich gesellschaftliche Normen und Wertvorstellungen verändern. Geprüft wird zudem, inwieweit ein Übergang zu einem Bürgergeldsystem mit Einsparungen bei den Verwaltungskosten verbunden wäre.

In der vorliegenden Untersuchung geht es nicht darum, ein konsistentes Bürgergeldsystem zu entwickeln und zu vertreten. Dies kann schon deshalb nicht geleistet werden, weil hierzu ein wirtschaftspolitisches Zielsystem definiert sein müßte. Ein solches Zielsystem ist nicht a priori gegeben; es zu bestimmen, ist ebenfalls nicht Zweck der vorliegenden Arbeit.

Gegenstand der Untersuchung ist, die Wirkungen einer Reform am Beispiel von drei Bürgergeldvarianten, die jeweils hinsichtlich Anrechnungssatz und Mindestsicherungsniveau variiert werden, konkret zu untersuchen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Einkommensteuer in der bestehenden Form im Grundsatz beibehalten wird. Es wird also geprüft, welche Auswirkungen sich ergeben, wenn die existierende Einkommensteuer um einen negativen Ast des Tarifs erweitert wird. Probleme, die bei einer Systemumstellung auftreten, werden aufgezeigt und Lösungsmöglichkeiten werden diskutiert. Darüber hinaus werden für die untersuchten Varianten die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen quantifiziert. Es wird verdeutlicht, wie die Variation zentraler Variablen eines Bürgergeldsystems wirkt. Die Ergebnisse werden, teilweise in komprimierter Form, vorgestellt.

## **B. Das Steuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland**

Eine gründliche Diagnose ist Voraussetzung für eine adäquate Therapie. Daher ist es wichtig, zunächst festzustellen, in welcher Weise und an welchen Stellen das bestehende Steuer-Transfer-System problematische Wirkungen entwickelt. Zudem ist das herrschende Regelwerk die Referenz, an der alternative Systeme gemessen werden sollen.

In diesem Kapitel wird das deutsche Steuer- und Transfersystem dargestellt, soweit es für das Thema relevant ist. Dann werden seine Wirkungen untersucht. Grundlage sind die im Jahr 1996 geltenden Bestimmungen.<sup>1</sup> Berücksichtigt werden auf der Abgabenseite die Einkommensteuer und der Solidaritätszuschlag sowie die Beiträge zur Sozialversicherung (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung). Unter den Sozialtransfers werden diejenigen in die Betrachtung einbezogen, die eine bedarfsorientierte soziale Sicherung gewährleisten sollen. Dies sind insbesondere die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe, das Wohngeld, das Kindergeld, darüber hinaus das Erziehungsgeld, die Leistungen zur Ausbildungsförderung im Rahmen des BAföG und die Arbeitslosenhilfe. Spezifische Maßnahmen der Sparförderung und der Wohnungsbauförderung werden ebenso wie Objektsubventionen beispielsweise im Rahmen der Förderung des sozialen Wohnungsbaus (einschließlich der Fehlbelegungsabgabe) nicht berücksichtigt.

Zunächst werden die Regelungen isoliert dargestellt. Dabei wird ihr Einfluß auf das verfügbare Einkommen analysiert, und die Grenzbelastung des Erwerbseinkommens (des Bruttoeinkommens) durch Abgaben oder Transferentzug wird ermittelt, um die Anreizwirkungen der einzelnen Regelungen zu erkennen. Diese Vorgehensweise unterstellt, daß die einzelnen Steuer- und Sozialleistungsgesetze unabhängig voneinander wirken. Anschließend wird das Zusammenwirken der betrachteten Abgaben und Transfers im Gesamtsystem untersucht. Dadurch werden die tatsächlichen Wirkungen des Systems sichtbar.

---

<sup>1</sup> Diese Bestimmungen sind auch Basis der in den folgenden Kapiteln durchgeführten Berechnungen zu den Wirkungen der Einführung einer negativen Einkommensteuer. Seit 1996 werden einige Rechtsänderungen vorgenommen, die aber geringfügig sind und die Ergebnisse qualitativ nicht berühren. So wurden der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer und der Kinderfreibetrag leicht angehoben, das Kindergeld für das erste und das zweite Kind um 20 DM erhöht und der Solidaritätszuschlag abgesenkt (Gern 1998).

Die Wirkungsanalyse erfolgt mit Hilfe eines eigens erstellten Modells (Steuer-Transfer-Modell des Instituts für Weltwirtschaft (IFW-STM)).<sup>2</sup> Es ermöglicht eine Simulation der Belastung der Einkommen durch die Einkommensteuer und die Sozialbeiträge sowie der Entlastung durch Transfers. Die Simulationen erfolgen für Haushalte mit unterschiedlichen, vorgegebenen Merkmalen (Familienstand, Anzahl und Alter der Kinder, Höhe der Wohnungsmiete etc.). Das Modell bildet die funktionalen Zusammenhänge zwischen dem Einkommen und den einzelnen (unabhängigen) Variablen sowie den Abgaben und Transfers ab und ermöglicht die Berechnung effektiver Grenzbelastungen in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen (Arbeitseinkommen) oder anderen Bemessungsgrundlagen. In der vorliegenden Arbeit wird die Grenzbelastung primär in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen ermittelt.<sup>3</sup> Sie wird gemessen, indem die Veränderung des verfügbaren Einkommens auf die Veränderung des Erwerbseinkommens bezogen wird. Dabei wird bei der Variation des monatlichen Erwerbseinkommens eine Schrittweite von 108 DM zugrunde gelegt.<sup>4</sup> Der Betrag von 108 DM wird gewählt, weil er gleichzeitig zwei Bedingungen erfüllt. Einmal liegt er nahe bei 100 DM, eine Größenordnung, die in den meisten Studien zum Thema unterstellt wird; die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit können deshalb zu früheren Untersuchungsergebnissen in Beziehung gesetzt werden. Zum zweiten ist der Betrag durch 54 ohne Rest teilbar, so daß die Beachtung der einkommensteuerrechtlichen Rundungsvorschriften nicht zu (periodischen) Grenzbelastungssprüngen führt. Die Annahmen, die den Berechnungen im einzelnen zugrunde liegen, werden in den folgenden Abschnitten jeweils vor der Diskussion der Ergebnisse dargestellt.

<sup>2</sup> Die Gleichungen der in der vorliegenden Untersuchung verwendeten Modellversion (Gesetzesstand: 1996) sind in Anhang I dokumentiert. Eine detaillierte Beschreibung des IfW-Steuer-Transfer-Modells findet sich in Gern (1996). Die Vorgehensweise steht in der Tradition früherer Arbeiten zum Zusammenwirken von Steuer- und Transfer-System (vgl. etwa Nierhaus 1988; Gandenberger 1989; Karrenberg et al. 1980).

<sup>3</sup> Dies impliziert, daß Einkünfte, die dem Progressionsvorbehalt (§ 32b EStG) unterliegen, nicht vorhanden sind. Im Fall des Vorliegens solcher Einkünfte entspricht die marginale Belastung  $t$  des Erwerbseinkommens, nicht jedoch die Steuerschuld, der marginalen Belastung eines anderen Erwerbseinkommens  $Y^*$ , das gerade so hoch ist, wie die Summe aus  $Y$  und den dem Progressionsvorbehalt unterliegenden (Transfer-) Einkünften  $Tr$ :

$$t(Y) = t(Y^*) \text{ mit } Y + Tr = Y^* \quad \forall Tr > 0.$$

<sup>4</sup> Die Festlegung der Schrittweite hat Einfluß auf das Profil der Grenzbelastungsverläufe. Dabei sind die Schwankungen der Grenzbelastung um so ausgeprägter, je geringer der Betrag ist, um den das Monatseinkommen erhöht wird (vgl. die ausführliche Darstellung der Zusammenhänge bei Nierhaus 1988: 10–15).



Es wird unterstellt, daß die einzelnen Haushalte lediglich Arbeitseinkommen in Form von Einkünften aus unselbständiger Arbeit beziehen. Von anderen Einkunftsarten im Sinne des § 2 Einkommensteuergesetz (EStG) wie z.B. Einkünften aus Kapitalvermögen oder aus selbständiger Arbeit wird abgesehen.

## **I. Die Einkommensteuer**

### **1. Der Einkommensteuertarif**

Im Jahr 1996 galt der Einkommensteuertarif T96 (§ 32a EStG).<sup>5</sup> Dieser Tarif ersetzte den im Jahr 1990 eingeführten Einkommensteuertarif, der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.9.1992 für bestimmte Fälle modifiziert worden war (Übergangsregelung zur Freistellung des Existenzminimums).<sup>6</sup>

Der Tarif T96<sup>7</sup> für Einzelpersonen (Grundtabelle) unterscheidet hinsichtlich des zu versteuernden Einkommens pro Jahr

- den Bereich, in dem keine Steuer erhoben wird (0 bis 12 095 DM, Grundfreibetrag),
- die untere Progressionszone (12 096 bis 55 727 DM), in der der Grenzsteuersatz mit zunehmendem Einkommen linear steigt,
- die obere Progressionszone (55 728 bis 120 041 DM), in der der Grenzsteuersatz ebenfalls mit zunehmendem Einkommen linear steigt, allerdings mit einer größeren Steigung als in der unteren Progressionszone, sowie
- die Proportionalzone (ab 120 042 DM), in der das zusätzliche Einkommen mit dem Spitzensteuersatz von 53 vH belastet wird.

Die Einkommensteuerschuld und der Grenzsteuersatz nach dem Tarif T96 sind in den Schaubildern 1 bzw. 2 in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen dargestellt. Zum Vergleich ist der Kurvenverlauf nach dem Tarif T90 ebenfalls wiedergegeben. In der oberen Progressionszone und in der Proportionalzone entspricht der Tarif T96 dem Tarif T90; in der unteren Progressionszone sind wegen des beträchtlich vergrößerten Grundfreibetrags die Steuerschuld und

---

<sup>5</sup> Vgl. *BGBL.* (1995: 1261).

<sup>6</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Gern (1995: 2–5).

<sup>7</sup> Für eine formale Darstellung vgl. Abschnitt I.3.d im Anhang. Eine alternative Formulierung findet sich bei Seidl und Traub (1997: 862).

damit der Durchschnittssteuersatz nach T96 geringer, der Grenzsteuersatz ist aber höher als nach dem alten Tarif.

Schaubild 1 — Einkommensteuerschuld nach Tarif T90 und Tarif T96 (Grundtabelle) (Bezugsgröße: zu versteuerndes Einkommen)

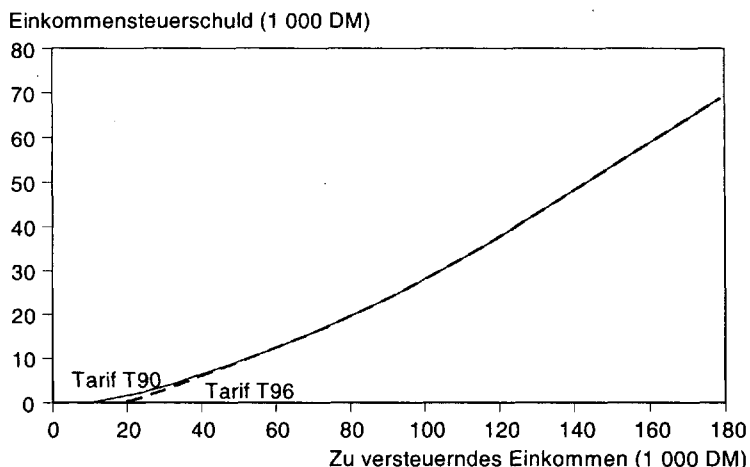
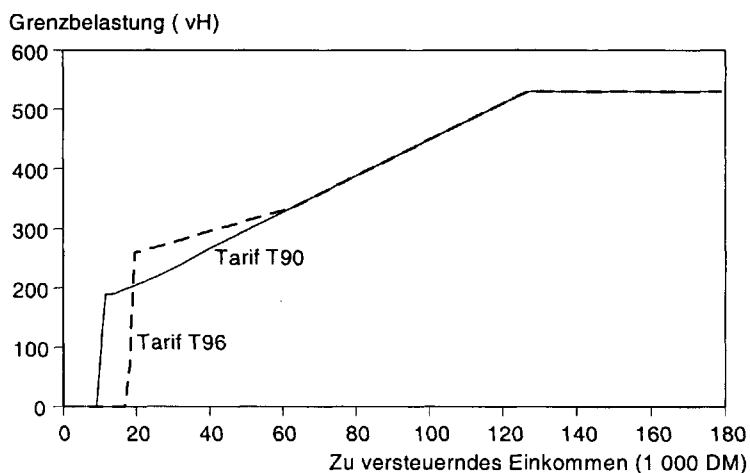


Schaubild 2 — Grenzsteuersätze nach den Einkommensteuertarifen T90 und T96 (Grundtabelle) (Bezugsgröße: zu versteuerndes Einkommen)



Bei der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren gemäß §§ 26 und 26b EStG beträgt die zu entrichtende Einkommensteuer das Doppelte des Betrages, der sich durch die Anwendung des Tarifs auf die Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens ergibt (Ehegattensplitting).

Im folgenden werden die Belastung mit Steuern und Abgaben sowie die Ansprüche auf Transferleistungen und damit die implizite Belastung durch den Entzug von Transfers auf das Bruttoeinkommen, also beispielsweise den Bruttolohn vor Abzug von Werbungskosten, Sonderausgaben, Freibeträgen etc., bezogen. Im Fall der Einkommensteuer ist es erforderlich, zu bestimmen, welche Beziehung zwischen Einkommen und zu versteuerndem Einkommen konkret vorliegt. Zu diesem Zweck werden folgende Annahmen getroffen:

- Werbungskosten entstehen in Höhe des Arbeitnehmerpauschbetrages von 2 000 DM (pro Jahr), Sonderausgaben, die nicht Vorsorgeaufwendungen sind, in Höhe des Sonderausgabenpauschbetrages von 108 DM (pro Jahr).
- Abzugsfähige Vorsorgeaufwendungen sind der Abzugsbetrag nach der Höchstbetragsregelung oder die Vorsorgepauschale; der jeweils höhere Betrag wird berücksichtigt.
- Ehepaare werden gemeinsam veranlagt.
- In Haushalten mit zwei Einkommensbeziehern erzielen beide Ehepartner das gleiche Bruttoeinkommen.

Die unter diesen Vorgaben ermittelte, auf das Erwerbseinkommen (Bruttoeinkommen) bezogene Einkommensteuerschuld und die zugehörige marginale Einkommensteuerbelastung sind in den Schaubildern 3 und 4 beispielhaft für eine ledige Person ohne Kinder abgebildet. Die so berechnete Grenzbelastung ist im unteren Einkommensbereich (zwischen 18 000 und rund 30 000 DM Jahreserwerbseinkommen) niedriger als die auf das zu versteuernde Einkommen bezogene Grenzbelastung, weil ein Teil des zusätzlichen Erwerbseinkommens nicht in die Steuerbemessungsgrundlage eingeht, sondern als Vorsorgeaufwendungen abziehbar ist. Die Regelung zum Abzug von Vorsorgeaufwendungen ist so ausgestaltet, daß der Teil der Aufwendungen, der vom Einkommen abgezogen werden kann, stufenweise geringer wird. In einem bestimmten Einkommensbereich — bei dem betrachteten Haushaltstyp bei Einkommen zwischen etwa 30 000 und rund 38 000 DM — wird der abziehbare Betrag auf einen Sockelbetrag gesenkt. Hier kommt es zu einem Anstieg des effektiven Grenzsteuersatzes über den tariflichen Grenzsteuersatz hinaus. In dem Bereich, in dem die abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen mit steigendem Einkommen zunächst zunehmen und anschließend auf den Sockelbetrag verringert werden, entwickeln sich Bruttoeinkommen und zu versteuerndes Einkommen nicht parallel. Dies und die Anwendung der Rundungsvorschriften im EStG führen zu Unregelmäßigkeiten im Ver-

lauf des (auf das Bruttoeinkommen bezogenen) effektiven Grenzsteuersatzes. Die Pauschbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben wirken wie zusätzliche Einkommensfreibeträge. Sie mindern die Bemessungsgrundlage um diesen Betrag; graphisch bewirken sie eine Rechtsverschiebung der Grenzbelastungskurve.

Schaubild 3 — Einkommensteuerschuld nach Tarif T90 und Tarif T96 (Grundtabelle) (Bezugsgröße: Jahreserwerbseinkommen)

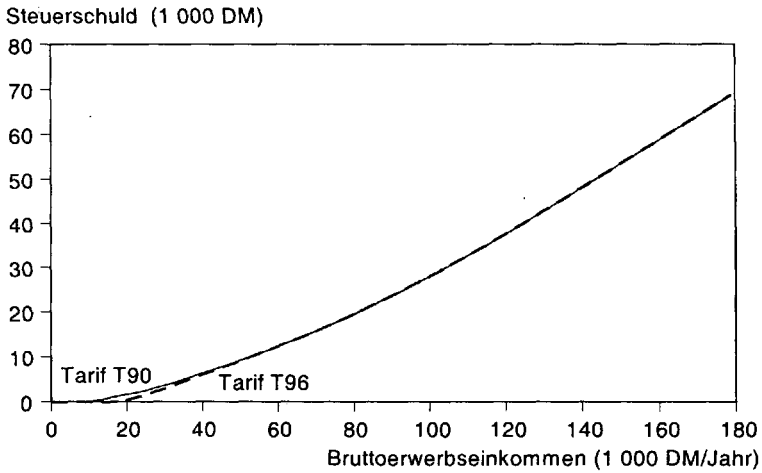
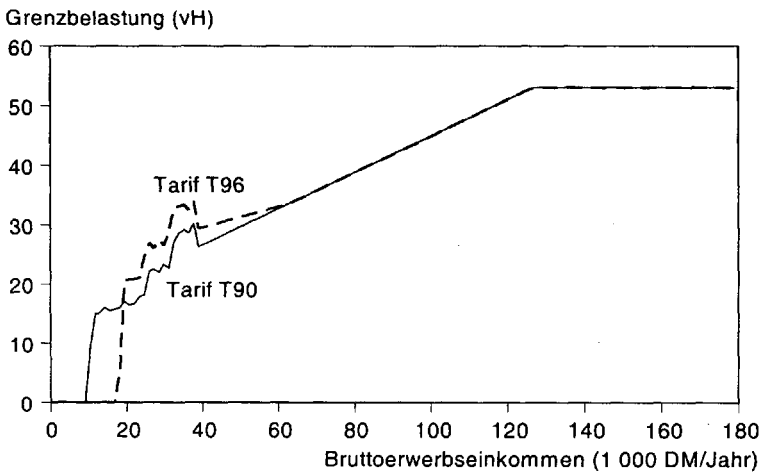


Schaubild 4 — Grenzsteuersätze nach den Einkommensteuertarifen T90 und T96 (Grundtabelle) (Bezugsgröße: Jahreserwerbseinkommen)

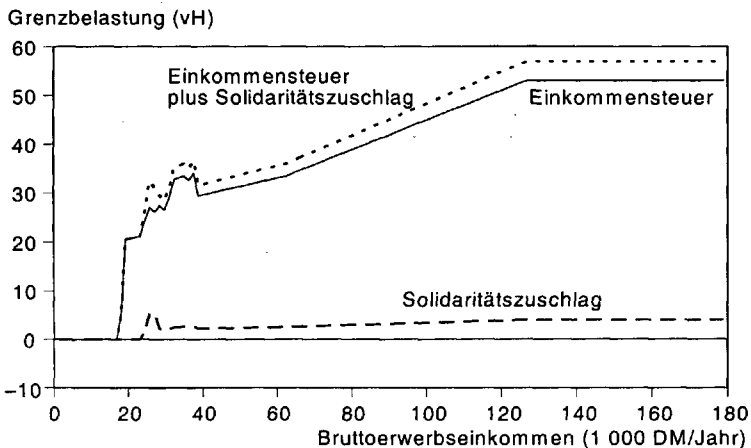


## 2. Der Solidaritätszuschlag

Mit Beginn des Jahres 1995 wurde der Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer wiedereingeführt. Eine entsprechende Regelung hatte bereits vom 1.7.1991 bis zum 30.6.1992 gegolten. Begründet wurde die Abgabenerhebung mit den finanziellen Lasten, die infolge der deutschen Einheit entstanden waren. Eine Befristung ist im Gegensatz zur erstmaligen Einführung, damals ein Jahr, nicht vorgenommen worden. Der Solidaritätszuschlag ist zum Beginn des Jahres 1998 um zwei Prozentpunkte gesenkt worden.

Der Solidaritätszuschlag ist ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld in Höhe von 7,5 vH. Die effektive Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch den Solidaritätszuschlag steht in einer festen Relation zum Marginalsatz der Einkommensteuer. Die marginale Belastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag zusammen liegt bei jedem Einkommen um 7,5 vH über dem Grenzsteuersatz der Einkommensteuer (Schaubild 5). Allerdings sind sehr niedrige Einkommen von der Steuer in Form des Zuschlags befreit, oder es wird eine ermäßigte Steuer erhoben.<sup>8</sup>

Schaubild 5 — Grenzbelastung eines ledigen Steuerpflichtigen ohne Kinder durch Einkommensteuer (T96) und Solidaritätszuschlag (Bezugsgröße: Jahreserwerbseinkommen)



<sup>8</sup> Die Regelung sieht einen Freibetrag von 1 332 DM vor. Für höhere Einkommen gilt zunächst, daß 20 vH des Differenzbetrages zwischen der Einkommensteuerschuld und dem Freibetrag als Solidaritätszuschlag abzuführen sind, bis die Solidaritätszuschlagsschuld 7,5 vH der Einkommensteuerschuld entspricht. In diesem Bereich ist die Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag höher als bei Anwendung des Steuersatzes von 7,5 vH.

### 3. Steuerfreibeträge

#### a. Kinderfreibetrag

Bei der Einkommensbesteuerung wird pro Kind ein Kinderfreibetrag eingeräumt. Er bezweckt die Freistellung des zur Deckung des Existenzminimums notwendigen Einkommens. Der Kinderfreibetrag wird bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens abgezogen. Er beträgt nach § 32 Abs. 6 EStG 261 DM für jeden Kalendermonat, in dem die Voraussetzungen vorgelegen haben (3 132 DM pro Jahr). Dieser Betrag verdoppelt sich auf 522 DM (6 264 DM) bei zusammenveranlagten Eheleuten, wenn das Kind ehelich ist. Ein Kinderfreibetrag steht dem Steuerpflichtigen für jedes Kind unter 18 Jahren zu. Darüber hinaus kann ein Kinderfreibetrag unter bestimmten Bedingungen (vgl. § 32 Abs. 4 EStG) geltend gemacht werden; insbesondere werden Kinder bis zum 27. Lebensjahr berücksichtigt, wenn sie sich in der Ausbildung befinden.<sup>9</sup>

Die durch den Kinderfreibetrag bewirkte Steuerentlastung ergibt sich, wenn man die Steuerbelastung eines kinderlosen Ehepaares mit derjenigen eines Ehepaares für den Fall vergleicht, daß ein Kinderfreibetrag geltend gemacht wird. Damit für jedes Kind eine Mindestentlastung entsteht, werden alternativ Transfers in Form von Kindergeld geleistet, mit denen die Aufwendungen, die durch die Unterhaltungspflicht für Kinder entstehen, berücksichtigt werden. Nur wenn die steuerliche Entlastung durch Kinderfreibeträge die Höhe des Kindergeldes übersteigt, werden die Kinderfreibeträge tatsächlich in Anrechnung gebracht. Ansonsten wird das Kindergeld von der Einkommensteuerschuld abgezogen. Die Entlastungswirkungen, die von diesem Familienleistungsausgleich effektiv ausgehen, sind für Familien mit einem Einkommensbezieher und bis zu vier Kindern aus Schaubild 10 (Abschnitt B.III.1) ersichtlich.

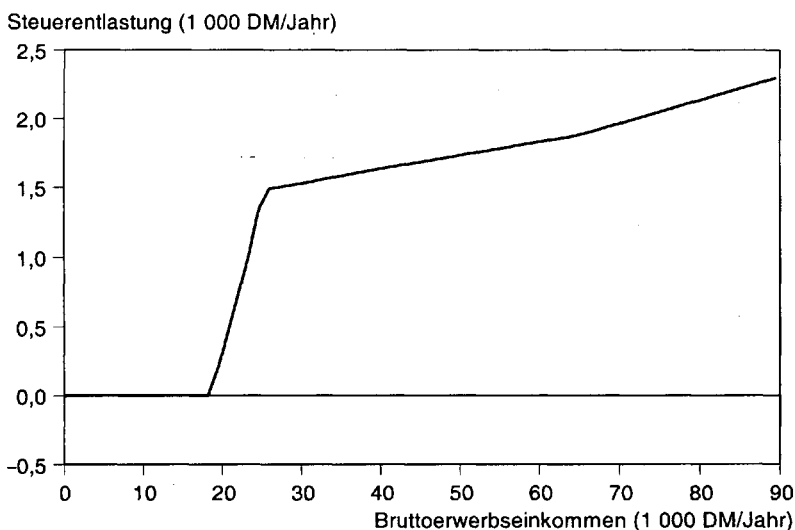
#### b. Haushaltsfreibetrag

Alleinerziehende können gemäß § 32 Abs. 7 EStG einen Haushaltsfreibetrag in Höhe von 5 616 DM pro Jahr geltend machen. Darüber hinaus sind nach § 33c Abs. 4 Kinderbetreuungsaufwendungen in Höhe von 480 DM pro Kind und Jahr pauschal und ohne Kostennachweis abziehbar.

Die im Modell ermittelte Entlastungswirkung durch den Haushaltsfreibetrag ist in Schaubild 6 für eine alleinerziehende Person mit einem Kind dargestellt. Als Referenzhaushalt dient eine ledige Person mit Kind, die diesen Freibetrag nicht absetzt. Wieder ergibt sich, wenn der Haushaltsfreibetrag aufgrund eines

<sup>9</sup> Allerdings wird ein Kinderfreibetrag in der Regel dann nicht gewährt, wenn dem Kind Einkünfte zustehen, die 12 000 DM pro Jahr übersteigen.

Schaubild 6 — Steuerentlastung eines Alleinerziehenden mit einem Kind durch den Haushaltsfreibetrag nach dem Tarif T96 in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen



ausreichend hohen Einkommens voll genutzt werden kann, die für einen Freibetrag typische Abhängigkeit der Entlastung von der Höhe des Grenzsteuersatzes und damit ein mit zunehmendem Erwerbseinkommen steigender Entlastungsbeitrag.

### c. *Ausbildungsfreibetrag*

Ein Ausbildungsfreibetrag kann zur Berücksichtigung der durch die Ausbildung von Kindern entstehenden außergewöhnlichen Belastungen im Rahmen des § 33a Abs. 2 EStG abgesetzt werden. Der Freibetrag beträgt 1 800 DM pro Kind und Jahr, wenn ein minderjähriges Kind auswärtig untergebracht ist. Wenn ein Kind, das sich in der Ausbildung befindet, das 18. Lebensjahr vollendet hat, beträgt der Ausbildungsfreibetrag 2 400 DM pro Jahr; er erhöht sich bei auswärtiger Unterbringung auf 4 200 DM pro Jahr.

Der Freibetrag vermindert sich allerdings um das Einkommen des Kindes, soweit dieses 3 600 DM übersteigt. Zuschüsse zur Ausbildungsförderung aus öffentlichen Mitteln, insbesondere Leistungen nach dem BAföG, werden voll zur Minderung herangezogen. Die Freibetragsregelung bedeutet, daß der Ausbildungsfreibetrag entfällt, wenn die Ausbildungsvergütung bei auswärtiger Unterbringung 650 DM monatlich und bei zu Hause Wohnenden 500 DM monatlich

übersteigt. Die „kritischen“ Beträge für die Ausbildungsvergütung sind noch niedriger, wenn Zuschüsse der Ausbildungsförderung zu berücksichtigen sind. Die durchschnittliche Vergütung im ersten Lehrjahr betrug 1995 in Westdeutschland rund 950 DM und in Ostdeutschland rund 800 DM im Monat (Dohmen 1995: 416–417). Damit spielt der Ausbildungsfreibetrag für Haushalte mit Auszubildenden nur eine geringe Rolle. Bei minderjährigen Schülern stellt auswärtige Unterbringung die Ausnahme dar. Daher beschränkt sich die Bedeutung des Ausbildungsfreibetrages weitgehend auf Haushalte mit studierenden Kindern. Im Modell wird für solche Haushalte unterstellt, daß die Einkommensfreibeträge für Erwerbseinkommen der Kinder nicht übertroffen werden, die Ausbildungsfreibeträge also von daher nicht gemindert werden. BAföG-Zahlungen werden gemäß dem Zuschußanteil zur Hälfte angerechnet.

Wie die BAföG-Anrechnung die Wirksamkeit des steuerlichen Freibetrages verkürzt, wird in Schaubild 7 für den Fall eines Haushalts mit einem auswärtig untergebrachten Studenten dargestellt. Die steuerliche Entlastung, jeweils verglichen mit einem sonst gleichen Haushalt, der den Ausbildungsfreibetrag nicht geltend macht, beginnt bei BAföG-Anrechnung bei einem Einkommen von rund 45 000 DM, während sie bei Nichtanrechnung mit Beginn der Besteuerung im Referenzhaushalt bei 33 000 DM einsetzt. Im übrigen ergibt sich wieder die bei zunehmendem Grenzsteuersatz mit einem Freibetrag verbundene progressive Entlastung bei zunehmendem Einkommen.

Schaubild 7 — Steuerentlastung durch den Ausbildungsfreibetrag mit und ohne BAföG-Anrechnung für einen auswärtig wohnenden Studenten in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen

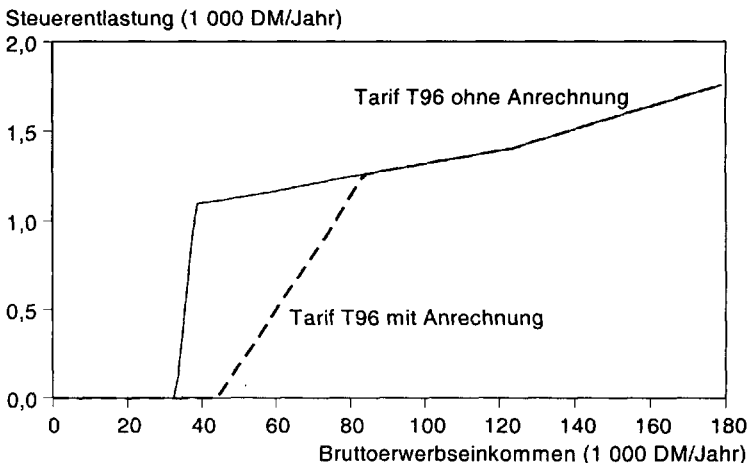
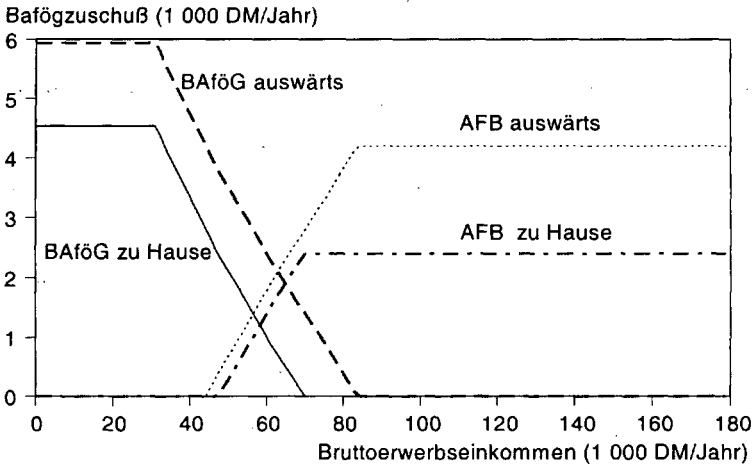




Schaubild 8 — Anrechnung des BAföG-Zuschusses auf die Ausbildungsfreibeträge (AFB) für auswärts und zu Hause wohnende Studenten in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen



In Schaubild 8 ist das Ineinandergreifen von BAföG-Förderung und steuerlichem Ausbildungsfreibetrag für Haushalte mit einem Studenten bei heimischer und bei auswärtiger Unterbringung dargestellt. Es zeigt sich, daß eine steuerliche Entlastung durch den Ausbildungsfreibetrag bei Haushalten eintritt, deren Kinder bei auswärtiger Unterbringung weniger als 4 200 DM BAföG-Zuschuß (350 DM pro Monat) beziehen, sowie bei Haushalten, deren Kinder zu Hause wohnen und mit einem Zuschuß von weniger als rund 2 400 DM (200 DM pro Monat) gefördert werden. Voll wirksam wird der Ausbildungsfreibetrag erst dann, wenn die Anspruchsvoraussetzungen für eine Förderung durch das BAföG nicht mehr erfüllt sind.

## II. Die gesetzlichen Sozialabgaben

Im IfW-Steuer-Transfer-Modell werden die Beiträge zur Sozialversicherung in die Analyse einbezogen, soweit sie gesetzlich vorgeschrieben sind und vom Arbeitnehmer aus dem Bruttolohn gezahlt werden. Sie mindern als unabweisbare Abzüge vom Lohn wie Steuern das in der betrachteten Periode erwirtschaftete Einkommen. Außerdem zählen die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung zu den (beschränkt) steuerlich absetzbaren Vorsorgeaufwendungen; sie werden

bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens, der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, teilweise vom Einkommen abgezogen und müssen von daher im Modell berücksichtigt werden.

Die Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen ist für die Analyse vieler Fragestellungen nicht sinnvoll. Sie ist vorwiegend juristischer Natur und ökonomisch wenig bedeutsam. Insbesondere sind für die Arbeitsnachfrage die gesamten Arbeitskosten relevant, zu denen die gesamten Sozialbeiträge gehören. Die Arbeitgeberbeiträge sind aber in dem Bruttolohn, der auf der Lohnsteuerkarte und dem Gehaltsbeleg ausgewiesen ist, nicht enthalten. Sie werden bei der Berechnung der Grenzbelastung dieses für den Arbeitnehmer direkt erkennbaren Bruttolohns daher nicht berücksichtigt. Auch um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit den üblicherweise diskutierten Zahlen für die Beitragsbelastung zu gewährleisten, werden die Arbeitgeberbeiträge im Rahmen dieser Studie nicht einbezogen.

Die 1996 gültigen Beitragsätze zur gesetzlichen Rentenversicherung, zur Arbeitslosenversicherung, zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung sowie die dazugehörigen Beitragsbemessungsgrenzen sind in Tabelle 1 dargestellt. Die Beitragsbemessungsgrenzen, ab denen die Sozialversicherungspflicht erlischt, sowie die Tatsache, daß ein Bruttolohn bis zu 7 320 DM im Jahr sozialabgabenfrei ist,<sup>10</sup> werden bei den Berechnungen berücksichtigt. Für Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen wird unterstellt, daß Vorsorgeleistungen in Höhe der Arbeitnehmerbeiträge an der Beitragsbemessungsgrenze, wie sie ein freiwillig versicherter Arbeitnehmer entrichten müßte, geltend gemacht werden. Steuerlich können die tatsächlich geleisteten Vorsorgeaufwendungen bis zu den in § 10 Abs. 3 EStG festgelegten Höchstgrenzen (Höchstbetragsregelung) abgezogen werden, mindestens aber die Vorsorgepauschale (§ 10c Abs. 2 bis 4 EStG).<sup>11</sup> Beide Beträge werden im Modell ermittelt, der jeweils größere wird abgesetzt. Andere nach § 10 EStG abzugsfähige Vorsorgeleistungen (z.B. Beiträge zu privaten Unfall-, Haftpflicht- oder Lebensversicherungen, Teile von Beiträgen an Bausparkassen etc.) werden ebenso nicht berücksichtigt wie die spezifischen Regelungen für jene Beschäftigten, die nicht sozialversicherungspflichtig sind. Diese Beschäftigten (z.B. Beamte und Richter) wer-

<sup>10</sup> Tatsächlich versicherungsfrei ist eine geringfügige Beschäftigung. Sie liegt vor, wenn die Arbeitszeit regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche beträgt und das regelmäßige Arbeitsentgelt 7 080 DM im Jahr (590 DM im Monat) nicht übersteigt. Bei einer Beschäftigung, die zwar nicht geringfügig ist, aus der aber Einkommen von weniger als 7 320 DM jährlich (610 DM monatlich) resultieren, werden die Sozialabgaben vollständig vom Arbeitgeber gezahlt. Diese sogenannte Geringverdienergrenze ist für die vorliegende Fragestellung relevant, da ab dieser Grenze von dem ausgewiesenen Bruttolohn Sozialbeiträge des Arbeitnehmers abgezogen werden.

<sup>11</sup> Höchstbetrag und Vorsorgepauschale bemessen sich nach einer komplizierten Methode in Abhängigkeit von verschiedenen Variablen (vgl. Abschnitt I.3.a im Anhang).

Tabelle 1 — Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrenzen für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung im früheren Bundesgebiet 1996

	Beitragssatz <sup>a</sup>	Beitragsbemessungsgrenze <sup>b</sup>
	vH	DM/Jahr
Gesetzliche Rentenversicherung	19,2 (9,6)	96 000
Arbeitslosenversicherung	6,5 (3,25)	96 000
Gesetzliche Krankenversicherung	13,6 <sup>c</sup> (6,8)	72 000
Pflegeversicherung	1,7 <sup>d</sup> (0,86)	72 000

<sup>a</sup>Arbeitnehmeranteil in Klammern. — <sup>b</sup>Beitragspflichtiges Jahreseinkommen. — <sup>c</sup>Durchschnitt der Beitragssätze bei den einzelnen Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung (geschätzt). — <sup>d</sup>Dieser Satz gilt mit Einführung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung ab 1.7.1996 (vorher: 1 vH).

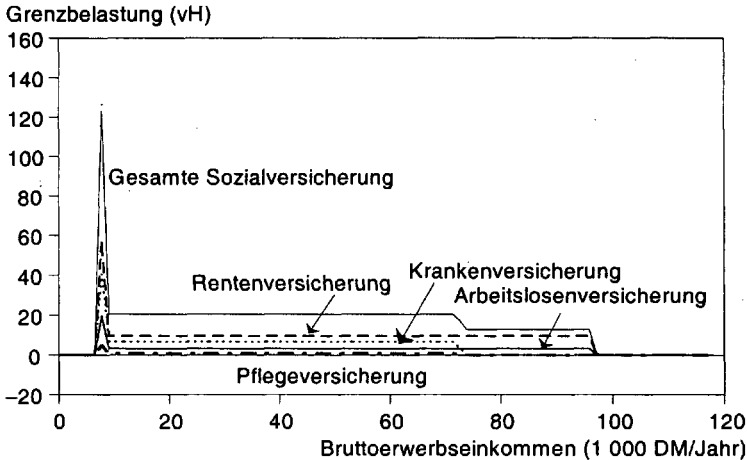
Quelle: DATEV (1996); eigene Schätzung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung.

den, was die Belastung durch Sozialbeiträge und die Regeln bezüglich der Vorsorgeaufwendungen betrifft, wie die sonstigen Beschäftigten behandelt.

Die Sozialbeiträge sind grundsätzlich proportional zum Erwerbseinkommen. Die effektive Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (Schaubild 9 am Beispiel eines Alleinverdienerhaushalts) entspricht über weite Einkommensbereiche der Summe der anteiligen (halben) Beitragssätze. An den Beitragsbemessungsgrenzen geht die marginale Belastung sprunghaft zurück. Ab einem Einkommen von 72 000 DM pro Jahr fallen für die Kranken- und die Pflegeversicherung wegen des Überschreitens der Beitragsbemessungsgrenze keine zusätzlichen Beiträge auf zusätzliches Einkommen an; für Einkommen, die 96 000 DM übersteigen, werden bei Einkommenszuwachsen auch für die Renten- und die Arbeitslosenversicherung keine höheren Beiträge fällig.<sup>12</sup> Auffällig ist die Belastungsspitze bei Beginn der Bei-

<sup>12</sup> Der genaue Verlauf der Grenzbelastung an den Beitragsbemessungsgrenzen hängt von den Annahmen über die Vorsorgeleistungen ab. Hier ist unterstellt, daß die Beiträge zu der Sozialversicherung in absoluter Höhe unverändert bleiben. Es ist aber z.B. möglich, daß ein Versicherter bei Überschreiten der Einkommensgrenze für die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung in eine private Krankenversicherung wechselt. Ist die Prämie anders als der an der Beitragsbemessungsgrenze fällige Beitrag für die gesetzliche Krankenversicherung (72 000 DM · 0,136 = 9 792 DM; entspricht 816 DM pro Monat), so kommt es zu einer einmaligen Boder Entlastung. Nach Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze ist die Grenzbelastung durch den Sozialversicherungsbeitrag Null, weil der Beitrag nicht mehr vom Einkommen abhängt.

Schaubild 9 — Grenzbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge (nur Arbeitnehmerbeiträge) in Abhängigkeit vom Jahreserwerbseinkommen



tragspflicht bei einem Einkommen von 7 320 DM pro Jahr. Hier kommt es zu einer marginalen Belastung des Einkommens von 123 vH; das verfügbare Einkommen nimmt trotz eines zusätzlichen Bruttolohns von 1 296 DM pro Jahr<sup>13</sup> um etwa 225 DM ab. Dies liegt daran, daß es sich bei der Geringverdiengrenze von 7 320 DM um eine Freigrenze handelt. Wird sie überschritten, so wird das gesamte Einkommen beitragspflichtig.

### III. Sozialtransfers

#### 1. Kindergeld

Mit der Reform des Familienleistungsausgleichs im Jahressteuergesetz 1996 wird Kindergeld für Berechtigte, die unbeschränkt steuerpflichtig im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 EStG sind, regelmäßig im Rahmen der Einkommensbesteuerung gezahlt. Andere Berechtigte erhalten das Kindergeld nach den Bestimmungen des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) in der Fassung vom 11. Oktober 1995 (Neufassung im Jahressteuergesetz 1996).

<sup>13</sup> 108 DM pro Monat; dies ist der Betrag, der bei den Modellberechnungen als Schrittweite für die Einkommensvariation gewählt wurde (vgl. S. 5).

Kindergeld wird auf Antrag für Kinder im Sinne des § 2 BKGG bzw. des § 63 EStG gezahlt. Dies sind eigene und adoptierte Kinder sowie Pflegekinder oder Enkel und Geschwister, die der Berechtigte in seinen Haushalt aufgenommen hat, soweit sie das 18. Lebensjahr nicht vollendet haben. Für ältere Kinder (bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres) besteht dann ein Kindergeldanspruch, wenn sie sich in der Ausbildung befinden. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Sonderregelungen, die einen Kindergeldanspruch begründen. Der Kindergeldanspruch erlischt, wenn das Kind eigenes Einkommen, das zur Bestreitung des Unterhalts geeignet ist, von mehr als 1 000 DM pro Monat bezieht. Anspruchsberechtigt ist, wer seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort in der Bundesrepublik Deutschland hat (§ 1 BKGG bzw. § 62 EStG). Ebenfalls kindergeldberechtigt sind Arbeitnehmer, die vorübergehend im Ausland tätig sind. Das Kindergeld beträgt monatlich

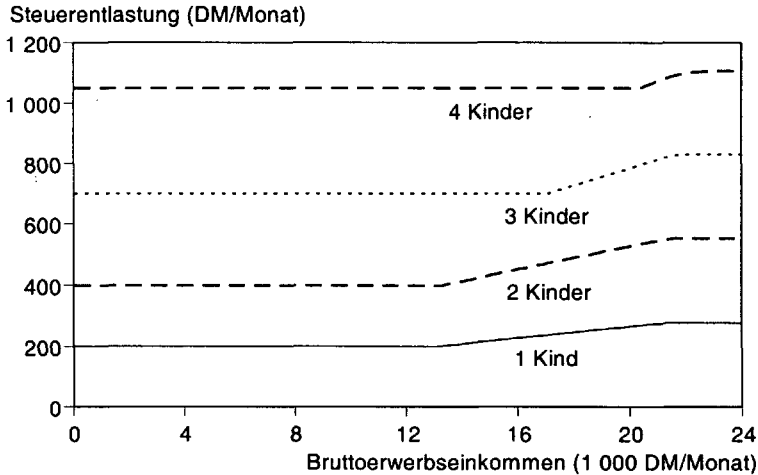
- für das erste und das zweite Kind je 200 DM,
- für das dritte Kind 300 DM und
- für jedes weitere Kind 350 DM.

Eine Minderung des Kindergeldes bei Überschreiten bestimmter Einkommensgrenzen erfolgt, anders als in der bis 1995 gültigen Regelung, nicht. Eine Marginalbelastung des Erwerbseinkommens durch eine Minderung des Kindergeldes kann es also nicht geben.<sup>14</sup>

Der Familienleistungsausgleich behält zwar im Prinzip seine duale Struktur; weiterhin werden ein Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer eingeräumt sowie ein Kindergeld gezahlt. Wurden nach dem alten Recht aber beide Komponenten des Familienleistungsausgleichs gleichzeitig wirksam, wird die Entlastung der Familien nunmehr entweder über den (erhöhten) Kinderfreibetrag oder das (ebenfalls erhöhte) Kindergeld vollzogen. Kindergeld wird gezahlt, wenn der Kindergeldbetrag größer ist als die Steuerentlastung, die durch eine entsprechende Zahl von Kinderfreibeträgen bewirkt wird. Der Kindergeldanspruch wird mit der Einkommensteuerschuld verrechnet. Schaubild 10 stellt den Verlauf der effektiven Entlastung durch das Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag im Rahmen des Familienleistungsausgleichs für ein verheiratetes Paar in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen dar. Die Einkommensgrenze, ab der der Kinderfreibetrag die günstigere Option ist, steigt mit der Kinderzahl. Sie liegt bei Familien mit einem Kind bei 13 000 DM Monatseinkommen und beträgt bei vier Kindern reichlich 20 000 DM. Die höchste Entlastung ergibt sich dort, wo der Einkommen-

<sup>14</sup> Zu der zusätzlichen Grenzbelastung, die in bestimmten Einkommensbereichen durch die alte Kindergeldregelung hervorgerufen wurde, vgl. Gern (1995: 19–23).

Schaubild 10 — Monatliche Entlastung durch den Familienleistungsausgleich in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen und von der Kinderzahl



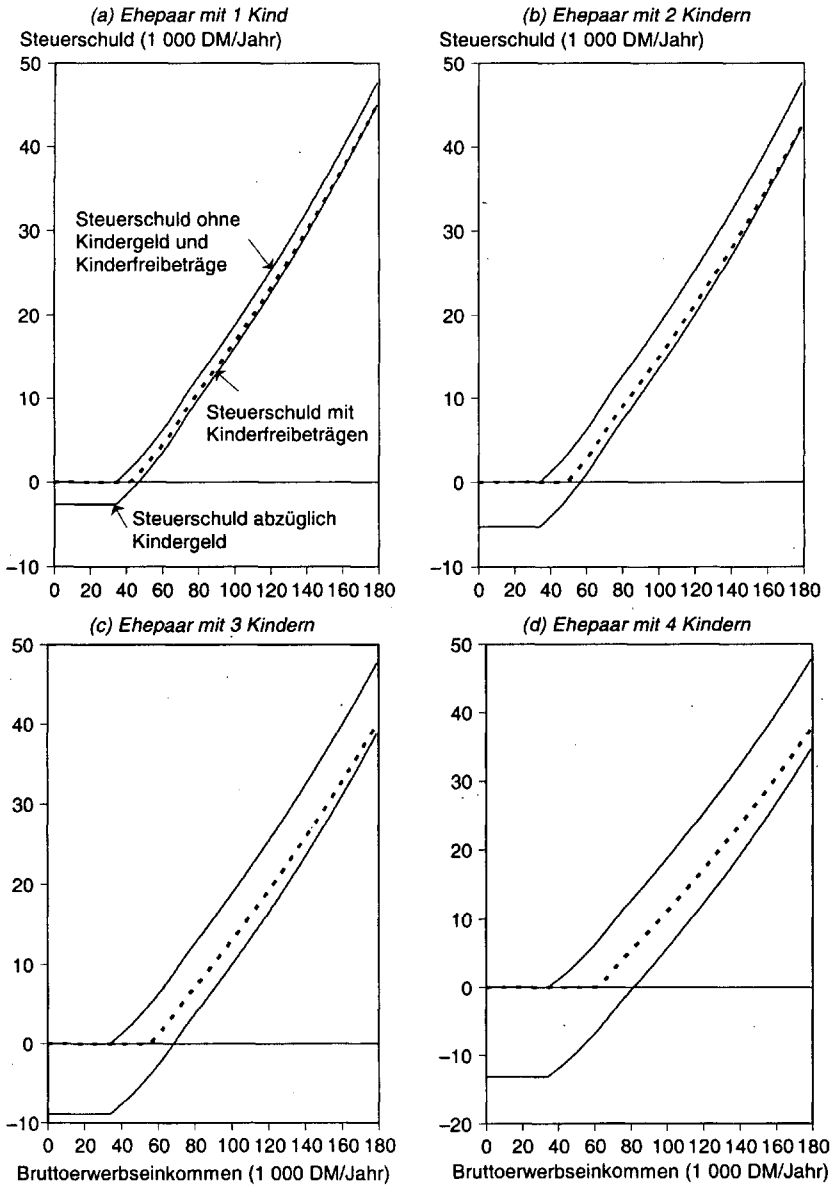
steuerspitzensatz gilt; sie beläuft sich pro Kind auf monatlich 277 DM (ein Zwölftel des Produkts aus Grenzsteuersatz und Kinderfreibetrag).

Mit der Verrechnung von Einkommensteuerschuld und Kindergeldanspruch erfolgt für Beschäftigte mit Kindergeldanspruch eine Integration des Steuersystems mit dem Sozialtransfer Kindergeld.<sup>15</sup> Damit wird vermieden, daß gleichzeitig Kindergeld gezahlt und Einkommensteuer abgeführt wird. Bei niedrigen Einkommen kann es zu einer negativen effektiven — mit dem Kindergeld saldierten — Einkommensteuerschuld kommen (Schaubild 11). In diesen Fällen wird der dem Erwerbstätigen ausgezahlte Lohn um die Differenz zwischen Steuerschuld und Kindergeldanspruch aufgestockt.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Andere Berechtigte erhalten das Kindergeld weiterhin von den Kindergeldkassen (neuerdings: „Familienkassen“), die beim Arbeitsamt angesiedelt sind. Auch Arbeitnehmer in kleineren Betrieben (bis zu 50 Vollzeitmitarbeiter) erhalten das Kindergeld weiterhin vom Arbeitsamt, wenn das Unternehmen dies beantragt. Insofern ist mit der neuen Kindergeldregelung die sogenannte „Finanzamtslösung“ nur teilweise umgesetzt worden.

<sup>16</sup> Dadurch entsteht ein Anspruch der Unternehmen auf Erstattung des Differenzbetrages.

Schaubild 11 — Einkommensteuerschuld eines verheirateten Paares mit und ohne Berücksichtigung des Familienleistungsausgleichs in Abhängigkeit von Jahreserwerbseinkommen und Kinderzahl



## 2. Erziehungsgeld

Das Erziehungsgeld wurde 1985 mit dem Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) eingeführt und soll einem Elternteil ermöglichen, das Kind in den ersten beiden Lebensjahren intensiv zu betreuen. Nach dem Gesetz in der Fassung vom 31. Januar 1994 haben Familien Anspruch auf Erziehungsgeld, wenn ein Elternteil das Kind selbst betreut und dabei keiner oder nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgeht. Der Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Krankengeld etc. ist einer vollen Beschäftigung gleichgestellt. Im Gegensatz zu anderen Sozialleistungen wie Kindergeld und Wohngeld wird Erziehungsgeld bei der Bemessung der Sozialhilfe nicht angerechnet.

Das Erziehungsgeld wird bis zur Vollendung des 24. Lebensmonats gewährt und beträgt 600 DM monatlich. Dabei gelten jedoch Einkommensgrenzen, ab denen es gemindert wird. In den ersten sechs Lebensmonaten liegt der Freibetrag für das Jahresnettoeinkommen bei 100 000 DM für Verheiratete sowie 75 000 DM für andere Berechtigte; mit dem Beginn des siebten Lebensmonats erfolgt eine Minderung des Erziehungsgeldes, wenn das Einkommen 29 700 DM bzw. 23 700 DM übersteigt. Dieser Freibetrag erhöht sich um 4 200 DM für jedes weitere Kind, für das der Berechtigte Kindergeld bezieht. Die Minderung des Erziehungsgeldes beträgt den zwölften Teil von 40 vH des die Grenze übersteigenden Einkommens; ein Betrag von weniger als 40 DM monatlich wird ab dem siebten Monat nicht mehr ausgezahlt (§ 5 BERzGG). Die Erziehungsgeldzahlungen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen sind für verschiedene Haushaltsgrößen in Schaubild 12 wiedergegeben. Eine Minderung erfolgt in einem relativ breiten Einkommensintervall von rund 1 600 DM pro Monat; der niedrigere („gesockelte“) Erziehungsgeldanspruch entfällt bei Überschreiten der oberen Einkommensgrenze schlagartig. Mit zunehmender Familiengröße verschieben sich die Einkommensgrenzen aufgrund der zusätzlichen Freibeträge.

Durch die Verringerung des Erziehungsgeldes erhöht sich die marginale Belastung des Einkommens anspruchsberechtigter Familien in einem mittleren Einkommensbereich um rund 29 Prozentpunkte (Schaubild 13). Die Regelung, daß mit einem jährlichen Familieneinkommen von 100 000 DM (75 000 DM bei ledigen Anspruchsberechtigten) zuzüglich 4 250 DM für jedes weitere Kind der Erziehungsgeldanspruch gänzlich entfällt, führt bei dem entsprechenden Erwerbseinkommen — im Beispiel einer Familie mit einem Einkommensbezieher und drei Kindern beträgt dies etwa 150 000 DM pro Jahr bzw. 12 500 DM pro Monat — zu einer Belastungsspitze von fast 200 vH.



Schaubild 12 — Erziehungsgeld für Familien mit einem Kind, mit zwei, drei und vier Kindern in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

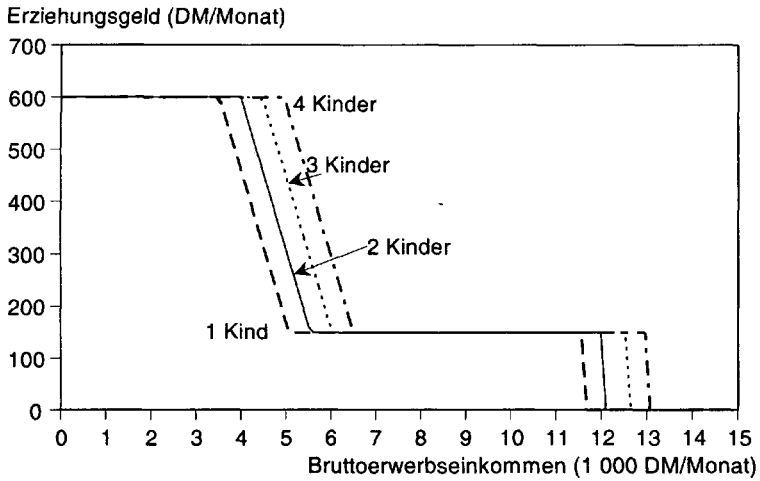
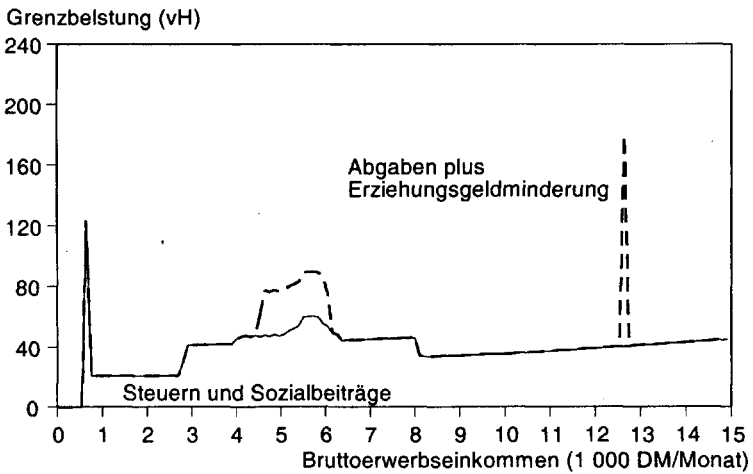


Schaubild 13 — Grenzbelastung des Einkommens durch Erziehungsgeldminderung in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



### 3. Wohngeld

Seit 1965 wird Wohngeld gemäß dem Wohngeldgesetz (WoGG) — zur Zeit in der Fassung vom 11.2.1993 — „zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ (§ 1 WoGG) als Zuschuß gewährt. Dabei ist seit dem 1. April 1991 zwischen dem spitz berechneten Wohngeld und dem pauschalierten Wohngeld zu unterscheiden.

#### a. Spitz berechnetes Wohngeld

Als spitz berechnetes Wohngeld wird das auf die herkömmliche Weise berechnete Wohngeld bezeichnet. Es ist ein Zuschuß zur Miete oder zu den Kosten eines Eigenheims, der auf Antrag gewährt wird, falls die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Höhe des Zuschusses wird bemessen unter Berücksichtigung des Familieneinkommens und der Haushaltsgröße für die tatsächlich gezahlte Miete oder Belastung bis zur Höhe der „zuschußfähigen“ Miete oder Belastung. Die „zuschußfähige“ Miete oder Belastung ist wiederum abhängig von der Haushaltsgröße und dem durchschnittlichen Mietniveau in der Region; berücksichtigt werden auch das Alter und die Ausstattung der Wohnung (Tabelle 2). Letztlich ergibt sich der Wohngeldbetrag aus den Wohngeldtabellen im Anhang des WoGG.

Tabelle 2 — Determinanten des Höchstbetrags für die zuschufähige Miete

Unterscheidungsmerkmal	Ausprägung
Abweichung des Mietniveaus in der Gemeinde vom durchschnittlichen Mietniveau im Bundesgebiet	Mietenstufe I: unter -15 vH Mietenstufe II: - 15 bis -5 vH Mietenstufe III: -5 bis 5 vH Mietenstufe IV: 5 bis 15 vH Mietenstufe V: 15 bis 25 vH Mietenstufe VI: mehr als 25 vH
Alter der Wohnung <sup>a</sup>	bis 31.12.1965 ab 1.1.1966 bis 31.12.1977 ab 1.1.1978 bis 31.12.1991 ab 1.1.1992
Ausstattung der Wohnung	ohne Sammelheizung und ohne Bad/Duschraum <sup>b</sup> mit Sammelheizung oder mit Bad/Duschraum <sup>b</sup> mit Sammelheizung und mit Bad/Duschraum
<sup>a</sup> Gemessen am Datum der Bezugfertigkeit. — <sup>b</sup> Für Wohnraum, der nach dem 31.12.1965 bezugsfertig geworden ist: „Sonstiger Wohnraum“.	

Quelle: BGBl. (1993).

Familieneinkommen im Sinne des WoGG ist die Summe der Jahreseinkommen der Familienmitglieder. Zum Jahreseinkommen zählen grundsätzlich alle Einnahmen, gleichgültig ob sie steuerpflichtig sind und aus welcher Quelle sie herrühren. Neben dem Erwerbseinkommen werden insbesondere Sozialversicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld und Krankengeld sowie die Renten mitberücksichtigt, aber auch bestimmte Sozialtransfers, so das Kindergeld und Teile der Leistungen im Rahmen des BAföG.<sup>17</sup> Freilich ist eine Reihe von Einnahmen bei der Ermittlung des Jahreseinkommens ausgenommen (§§ 13 und 14 WoGG). Abgesetzt werden können Werbungskosten (§ 12 WoGG) und Kinderfreibeträge in Höhe des gesetzlichen Kindergeldes für zum Haushalt gehörige Kinder (§ 15 Abs. 1 WoGG), bei Alleinerziehenden zusätzlich ein Betrag von 1 200 DM pro Kind (§ 15 Abs. 2 WoGG). Außerdem gibt es eine Reihe von Freibeträgen für besondere Personengruppen, z.B. Schwerbehinderte, und spezielle Abzugsbeträge (§§ 14, 15, 16 WoGG). Von dem so ermittelten Jahreseinkommen ist ein pauschaler Abzug in Höhe von mindestens 6 vH und höchstens 30 vH vorzunehmen. 30 vH beträgt der Abzug bei Erwerbstätigen, die einkommensteuer- und sozialversicherungspflichtig sind, 20 vH bei Erwerbstätigen, die zwar sozialversicherungspflichtig, aber nicht einkommensteuerpflichtig sind, 12,5 vH in den Fällen, in denen eine Sozialversicherungspflicht nicht besteht, aber Steuern vom Einkommen gezahlt werden, 6 vH schließlich bei Empfängern von Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld oder -hilfe sowie bei Geringverdienern. Verluste, die bei einer Einkommensart entstehen, können nicht von anderen Einnahmen desselben oder den Einnahmen eines anderen Familienmitglieds abgesetzt werden. Das monatliche Familieneinkommen ist der zwölfte Teil des Familieneinkommens.

#### **b. Pauschalisiertes Wohngeld**

Die Ermittlung des Anspruchs auf spitz berechnetes Wohngeld erfordert erheblichen Verwaltungsaufwand. Um die zuständigen Stellen zu entlasten, wird seit dem 1. April 1991 im früheren Bundesgebiet den Empfängern von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) ein pauschalisiertes Wohngeld in einem vereinfachten Verfahren gewährt. Es wird auf die Sozialhilfe angerechnet und von den Sozialämtern ohne Antrag ausgezahlt. Die Höhe der Pauschale bemißt sich nach den landespezifischen Prozentsätzen der anerkannten Miete; diese Prozentsätze liegen zwischen 41 und 53 vH (Statistisches Bundesamt *Fachserie 13, Reihe 4* 1996: 6, Fußnote 1).

<sup>17</sup> Angerechnet werden 60 vH der als Zuschuß gewährten BAföG-Leistungen, wenn der Auszubildende zu Hause wohnt; bei auswärtiger Unterbringung werden 40 vH angerechnet (Nr. 14.109 g Wohngeldverwaltungsvorschrift).

### c. Berechnung des Wohngelds im Modell

Zur Berechnung des Wohngeldanspruchs im Rahmen des IfW-Steuer-Transfer-Modells wird eine Reihe von Annahmen getroffen, die die komplexen Regelungen des Wohngeldgesetzes für eine modellmäßige Erfassung handhabbar machen. Über die beschriebenen Annahmen hinsichtlich der Zusammensetzung des Haushalts und des Familieneinkommens hinaus ist es nötig, die Beschaffenheit der Wohnung zu bestimmen. Sie beeinflusst die Höhe der zuschufähigen Höchstmiets.

Es wird unterstellt, daß die Wohnung des untersuchten Haushalts zwischen dem 1.1.1966 und dem 31.12.1977 bezugsfertig geworden ist und mit Sammelheizung und Bad/Duschraum ausgestattet ist. Hinsichtlich der Mietstufe wird ein gewogener durchschnittlicher Wert zugrunde gelegt; Gewichte sind die Anteile der Wohngeldempfänger in den jeweiligen Mietstufen an der Gesamtzahl der Wohngeldempfänger. Es ergeben sich dann Höchstbeträge für die zuschufähige Miete (Tabelle 3).

Tabelle 3 — Höchstbeträge für die zuschufähige Miete bei unterschiedlicher Haushaltsgröße (DM/Monat)

Zahl der Personen im Haushalt	Höchstens zuschufähige Miete
1 Person	417
2 Personen	535
3 Personen	638
4 Personen	731
5 Personen	825
Mehrbetrag für jede weitere Person	103

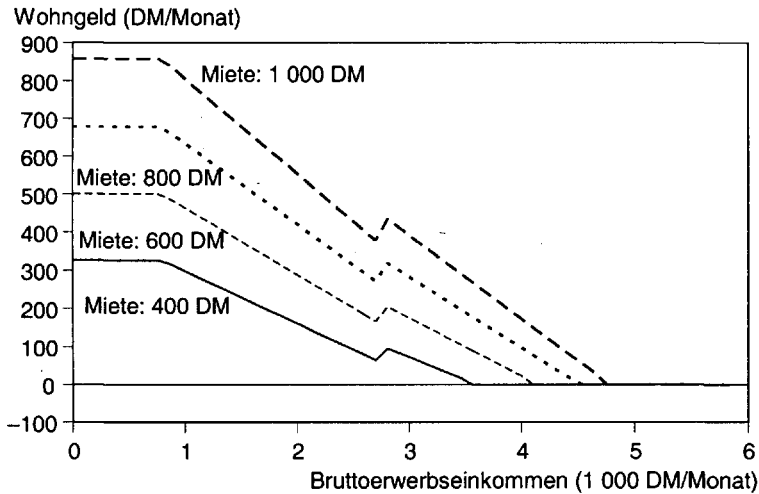
Quelle: *BGBl.* (1993); eigene Berechnungen.

Der jeweilige Wohngeldanspruch wird im Modell durch eine abschnittsweise lineare Funktion ermittelt, die den Anspruch, der sich nach den Wohngeldtabellen ergibt, approximiert.<sup>18</sup> Dabei wird von der Unterscheidung zwischen pauschalierem und spitz berechnetem Wohngeld abgesehen. Für die Bezieher des pauschalierem Wohngeldes — Sozialhilfeempfänger ohne Erwerbseinkommen — wird ein fiktives spitz berechnetes Wohngeld ermittelt, das jeweils dem Wohngeldhöchstsatz entspricht.

Schaubild 14 zeigt den Wohngeldanspruch bei verschiedenen Miethöhen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen eines Vierpersonenhaushalts (ver-

<sup>18</sup> Vgl. Abschnitt I.4.c im Anhang.

Schaubild 14 — Wohngeld für einen Vierpersonenhaushalt in Abhängigkeit von der Miethöhe und vom monatlichen Erwerbseinkommen



heiratet, zwei Kinder, Alleinverdiener). Mit zunehmendem Erwerbseinkommen geht der Wohngeldanspruch, nachdem er in einem relativ kurzen Einkommensintervall — bis zu einem monatlichen Einkommen von 750 DM — konstant geblieben ist, generell zurück. Bei einem Einkommen von rund 2 800 DM steigt allerdings der Transferanspruch einmalig. Dies liegt daran, daß nach den Wohngeldregelungen der Faktor, mit dem das Erwerbseinkommen bei der Ermittlung des wohngeldrelevanten Einkommens um die Belastung aus Steuern und Sozialabgaben pauschal korrigiert wird, mit Beginn der Zahlung von Einkommensteuern, die bei dem betrachteten Haushalt bei einem Einkommen von rund 2 800 DM einsetzt, von 20 auf 30 vH erhöht wird. Dies führt dazu, daß sich trotz steigenden Erwerbseinkommens das Jahreseinkommen als Bemessungsgrundlage des Wohngelds verringert.

Unter sonst gleichen Umständen ergeben sich höhere Wohngeldansprüche bei zunehmender Miete. Dies gilt indes nicht, wenn — wie in den folgenden Modellrechnungen — unterstellt wird, daß Höchstbeträge für die zuschufähige Miete relevant werden. Dann entsteht ein zunehmender Wohngeldanspruch bei steigender Miete nur bis zum relevanten Höchstbetrag. Steigt die tatsächliche Miete über den Höchstbetrag für die zuschufähige Miete, so ergibt sich kein weiterer Anstieg des Zuschusses.

Die Veränderung des Wohngelds in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen bei variierender Haushaltsgröße ist in Schaubild 15 für den Fall einer monatlichen Miete von 700 DM abgebildet. Dabei werden bei Mehrpersonenhaushalten Ehepaare mit einem Verdiener unterstellt. Mit zunehmender Zahl der Haushaltsmitglieder erhöht sich im allgemeinen der Wohngeldanspruch. Dies liegt einmal daran, daß sich der Betrag des wohngeldrelevanten Einkommens, bis zu dessen Überschreitung das maximale Wohngeld gezahlt wird, mit jedem zusätzlichen Haushaltsmitglied erhöht (Tabelle 4). Dies bewirkt, daß die Wohngeldminderung bei einem höheren Einkommen einsetzt als bei kleineren Haushalten, daß also bei gleichem Einkommen ein geringerer Einkommensteil zur Minderung des Wohngelds herangezogen wird. Hinzu kommt, daß bei einer gleich großen Zunahme des Jahreseinkommens tendenziell um so geringere Abzüge beim Wohngeld erfolgen, je mehr Mitglieder der Haushalt hat. So führt nach Überschreiten der Einkommensfreigrenze ein Anstieg des Einkommens um monatlich 108 DM bei einem Einpersonenhaushalt zu einer Wohngeldminderung um 31 DM, bei einem Sechspersonenhaushalt aber nur zu einer Minderung um 17 DM. Das ungeschmälerete Wohngeld ist freilich für alle Haushaltsgrößen in etwa gleich hoch; tatsächlich haben kleinere Haushalte bei sehr geringem Einkommen sogar einen geringfügig höheren Wohngeldanspruch als größere Haushalte mit derselben Mietbelastung.

Schaubild 15 — Wohngeld bei einer zuschufähigen Miete von 700 DM für verschieden große Haushalte in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

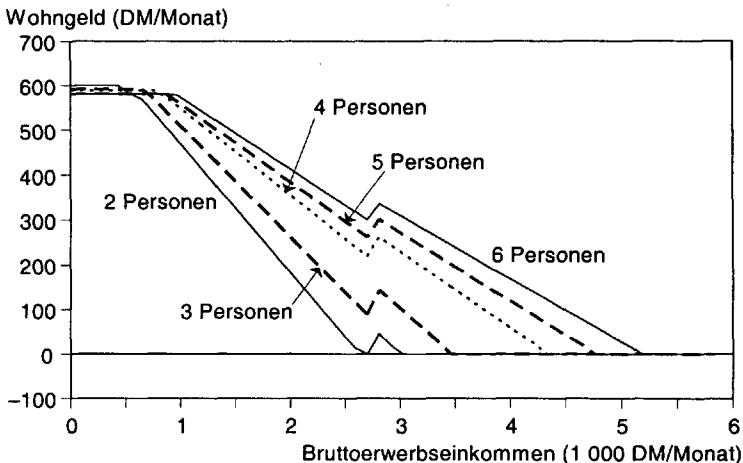


Tabelle 4 — Freibetrag<sup>a</sup> für das wohngeldrelevante Einkommen (DM)

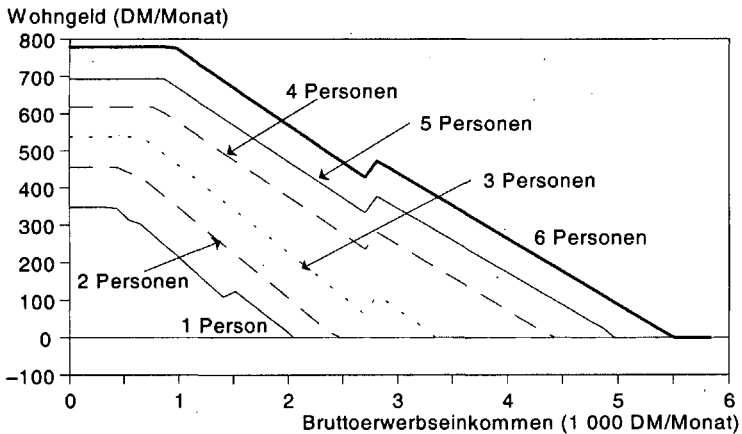
Haushaltsgröße	Freibetrag
1 Person	240
2 Personen	300
3 Personen	400
4 Personen	500
5 Personen	560
Pro weitere Person	70

<sup>a</sup>Als Freibetrag wird hier das höchste Monatseinkommen bezeichnet, bei dem das maximale Wohngeld gezahlt wird.

Quelle: *BGBl.* (1993); eigene Berechnungen.

Für die weiteren Berechnungen wird unterstellt, daß die Haushalte tatsächlich eine Miete in Höhe der jeweils zuschufähigen Höchstbeträge zahlen. Dies scheint angemessen, weil die durchschnittliche Mietbelastung der Wohngeldempfänger laut Wohngeldstatistik<sup>19</sup> höher ist als der Höchstbetrag. Werden die

Schaubild 16 — Wohngeld in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße und vom monatlichen Erwerbseinkommen<sup>a</sup>



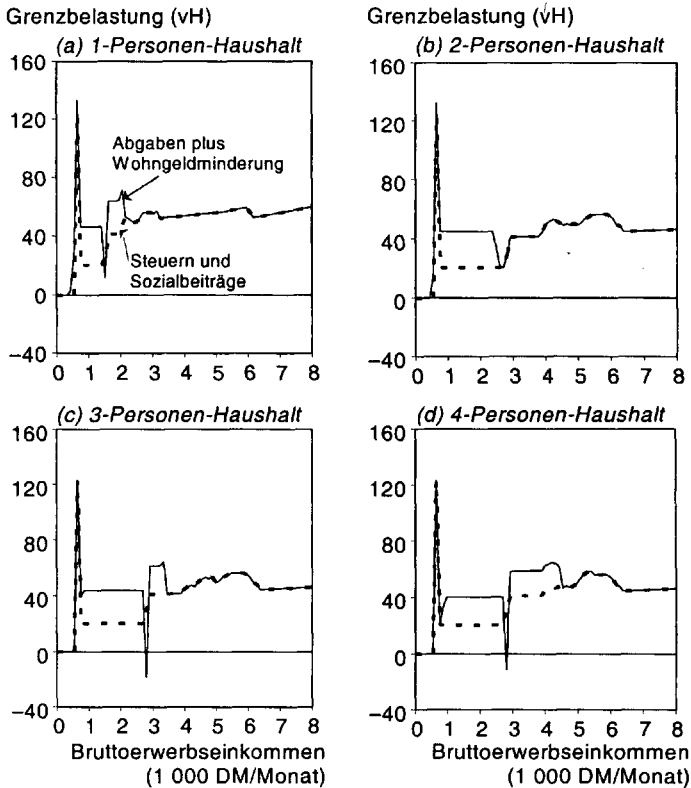
<sup>a</sup>Miete in Höhe der maximal zuschufähigen Miete nach WoGG.

<sup>19</sup> Hierbei ist berücksichtigt, daß die Mieten seit 1992 — die Wohngeldstatistik für dieses Jahr wurde ausgewertet — erhöht worden sind. Die tatsächliche Belastung im Jahr 1996 wird dadurch ermittelt, daß die Zahlen für 1992 mit Hilfe des Preisindex für die Mieten fortgeschrieben werden; er stieg von 1992 auf 1995 um 14,9 vH, für 1996 wird ein Anstieg um 3 vH unterstellt.

zuschußfähigen Höchstbeträge zugrunde gelegt, so ergibt sich der in Schaubild 16 abgebildete Verlauf der Wohngeldzahlungen in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen für unterschiedlich große Haushalte.

Die Grenzbelastung des Bruttoerwerbseinkommens für verschieden große Haushalte unter Berücksichtigung von Steuern, Sozialabgaben und Wohngeld ist in Schaubild 17 dargestellt.<sup>20</sup> Deutlich ist, daß sich der Einkommensbereich, in dem das Wohngeld gemindert wird, mit zunehmender Personenzahl ausdehnt. Er verschiebt sich sukzessive in Bereiche höheren Einkommens. Unter der diesem

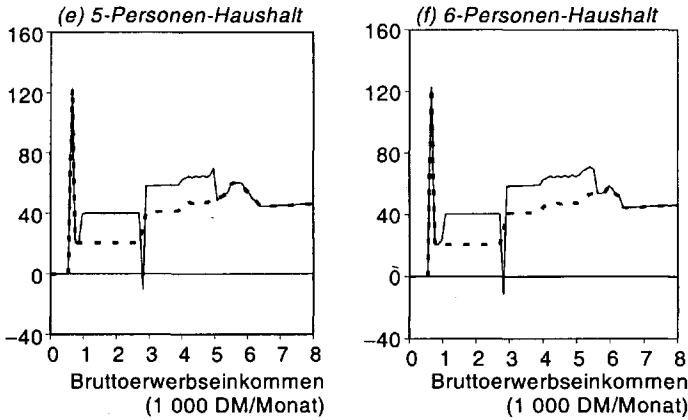
Schaubild 17 — Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch Wohngeldminderung für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



<sup>20</sup> Wiederum wird angenommen, daß Mehrpersonenhaushalte aus einem Ehepaar und einer entsprechenden Zahl von Kindern bestehen und daß es nur einen Einkommensbezieher gibt.



noch Schaubild 17



Kapitel zugrundeliegenden Annahme, daß lediglich Erwerbseinkommen bezogen wird, erfolgt die Wohngeldverringerung bei einem Einpersonenhaushalt in dem Einkommensintervall von 425 bis 2 050 DM monatlich, bei einem Sechspersonenhaushalt in dem Intervall von knapp 1 000 bis 5 400 DM monatlich (Tabelle 5).

Die auf der Wohngeldverringerung beruhende Grenzbelastung beträgt etwa 20 bis 30 Prozentpunkte. Sie ist um so höher, je kleiner der Haushalt ist. Außerdem ist von Bedeutung, daß gemäß den Bestimmungen zur pauschalen Abgeltung der Steuern und Sozialabgaben bei unterschiedlichem Einkommen verschiedene Anteile des Erwerbseinkommens in das Jahreseinkommen eingehen. So tritt die höchste Grenzbelastung mit reichlich 30 vH dort auf, wo infolge der fehlenden Abgabepflicht lediglich pauschal 6 vH des Erwerbseinkommens abge-

Tabelle 5 — Wohngeldabbau bei unterschiedlicher Haushaltsgröße (DM)

Haushaltsgröße	Abbauzone <sup>a</sup>
1 Person	425 – 2 050
2 Personen	500 – 2 400
3 Personen	650 – 3 340
4 Personen	800 – 4 350
5 Personen	880 – 4 900
6 Personen	970 – 5 400

<sup>a</sup>Einkommensintervall, in dem das Wohngeld gemindert wird.

Quelle: Eigene Berechnungen gemäß den Regelungen im Wohngeldgesetz.

gesetzt werden können. In den meisten Fällen wird freilich der Wohngeldhöchstsatz bis über die Sozialversicherungspflichtgrenze hinaus gezahlt; nur bei einem Einpersonenhaushalt setzt die Wohngeldkürzung ein, bevor das Erwerbseinkommen sozialabgabepflichtig wird. § 32 Abs. 2 WoGG bestimmt, daß Wohngeldbeträge unter 10 DM nicht ausbezahlt werden. Je nach der Höhe des nach dieser Regel wegfallenden Betrages kann es zu einer einmaligen Zusatzlast am Ende des wohngeldberechtigenden Einkommensintervalls kommen, die bei einer Zunahme des Erwerbseinkommens um 108 DM bis zu 9 Prozentpunkte betragen kann.

#### 4. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist 1961 mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) eingeführt worden, um Menschen, die in eine existentielle Notlage geraten sind, „die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 BSHG). Kennzeichnend für das Sozialhilfesystem sind der Grundsatz der Nachrangigkeit (Subsidiarität) und der Grundsatz der Individualisierung: Nur derjenige, der sich weder selbst helfen noch Leistungen von anderer Seite, insbesondere von unterhaltspflichtigen Angehörigen und den Sozialversicherungsträgern, beanspruchen kann, ist berechtigt, Sozialhilfe zu beziehen. Dabei wird die Hilfe individuell „nach der Besonderheit des Einzelfalls“ (§ 3 BSHG) gewährt. Zwar besteht ein Rechtsanspruch auf Hilfe dem Grunde nach, die Ausgestaltung im Einzelfall erfolgt aber „nach pflichtgemäßem Ermessen“ (§ 4 BSHG) des Trägers. Hilfe kann dabei durch Geldleistung, Sachleistung oder persönliche Hilfe erfolgen. Die Sozialhilfe unterscheidet zwei Leistungsbereiche, die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe in besonderen Lebenslagen.<sup>21</sup>

##### a. *Hilfe zum Lebensunterhalt*

Hilfe zum Lebensunterhalt ist nach § 11 BSHG Personen zu gewähren, die „ihren notwendigen Lebensunterhalt“ nicht selbst aus Einkommen oder Vermögen bestreiten können. Dabei bezeichnet der Begriff „notwendiger Lebensunterhalt“ ein soziokulturelles Existenzminimum, das über das zur physischen Existenzhaltung notwendige Einkommen hinausgeht (Krüger et al. 1995: 3). Ein „normales Leben“ soll geführt werden können; ausdrücklich sind im Unterstüt-

<sup>21</sup> Leistungen an Asylbewerber und abgelehnte Bewerber werden seit November 1993 im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) gegeben. Die Leistungsempfänger nach dem AsylbLG werden nicht mehr in der Sozialhilfestatistik nachgewiesen, sondern in einer getrennten Asylbewerberleistungsstatistik erfaßt (Statistisches Bundesamt 1997: 720).

zungsumfang Mittel zur Aufrechterhaltung der Beziehungen zur Umwelt und zur Teilnahme am kulturellen Leben vorgesehen (§ 12 BSHG).

Kern der Hilfe zum Lebensunterhalt sind die laufenden Leistungen, für die Regelsätze festgelegt sind.<sup>22</sup> Die Regelsätze werden zwar in jedem Bundesland autonom bestimmt, die Unterschiede sind aber — insbesondere zwischen den alten Bundesländern — minimal<sup>23</sup> (zu den Regelsätzen in Schleswig-Holstein vgl. Tabelle 6). Darüber hinaus sind im Gesetz Mehrbedarfzuschläge vorgesehen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind; besondere Bedeutung haben die Zuschläge für Personen über 65 Jahre (in Höhe von 20 vH des Regelsatzes) und für Alleinerziehende (in Höhe von 40 vH oder 60 vH je nach Zahl und Alter der Kinder). Hinzu kommt im Rahmen der laufenden Leistungen die Erstattung des Aufwands für die Unterkunft (einschließlich der Heizkosten).

Die Hilfe zum Lebensunterhalt wird auf das zum Lebensunterhalt unerläßliche (nach neuer Regelung um 25 vH) gemindert, wenn der Antragsteller zu seiner Notlage selbst erheblich beigetragen hat oder weiter beiträgt, insbesondere wenn die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit abgelehnt wird. Bei nachhaltiger Arbeitsverweigerung entfällt der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Für die folgenden Berechnungen ist ein Anspruch auf die Regelleistungen in voller Höhe unterstellt worden.

Tabelle 6 — Regelsätze der Sozialhilfe in Schleswig-Holstein (DM/Monat)

Haushaltsmitglied	Regelsatz	
	vom 1.7.1995 bis 30.6.1996	ab 1.7.1996 <sup>a</sup>
Haushaltsvorstand	526	531
Mitglied über 18 Jahre	421	425
Kind 14 bis unter 18 Jahre	473	478
Kind 7 bis unter 14 Jahre	342	345
Kind unter 7 Jahren	263 (289) <sup>b</sup>	266 (292) <sup>b</sup>
Mehrbedarfzuschlag bei Alleinerziehenden mit 1 Kind unter 7 Jahren oder 2–3 Kindern unter 16 Jahren mit 4 oder mehr Kindern	210 316	213 319

<sup>a</sup>Geschätzt. — <sup>b</sup>Falls allein erzogen.

Quelle: Bundessozialhilfegesetz (1994); eigene Berechnungen.

- 22 Zu einer ausführlichen Darstellung und Kritik der Regelsatzermittlung und zu alternativen Methoden vgl. Bayerisches Staatsministerium (1994).
- 23 Eine Ausnahme ist Bayern. Hier ist der Regelsatz deutlich — um 17 DM pro Monat — niedriger als im Durchschnitt der alten Bundesländer; er ist aber nicht verbindlich, sondern stellt lediglich eine Untergrenze für die von den örtlichen Trägern dezentral festgesetzten Beträge dar.

Über die laufenden Leistungen hinaus werden im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt zur Abdeckung bestimmter, nicht regelmäßig anfallender Aufwendungen (z.B. für den Kauf von Möbeln, teuren Kleidungsstücken etc.) einmalige Leistungen gewährt. Diese können auch dann gewährt werden, wenn der Antragsteller keinen Anspruch auf laufende Leistungen hat. Der Umfang der einmaligen Leistungen für Empfänger laufender Leistungen belief sich 1994 auf 17,5 vH der laufenden Leistungen; dies waren 13,8 vH der gesamten Hilfe zum Lebensunterhalt (Statistisches Bundesamt *Fachserie 13, Reihe 2*, 1997).

#### **b. Hilfe in besonderen Lebenslagen**

Die Hilfe zum Lebensunterhalt kann als allgemeines Instrument zur Linderung von Einkommensarmut verstanden werden; zum Bezug ist berechtigt, wer den existenznotwendigen Bedarf nicht aus anderer Quelle decken kann. Hingegen ist der Bezug der Hilfe in besonderen Lebenslagen auch dann möglich, wenn der Grundbedarf zum Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen gedeckt werden kann. Voraussetzung ist das Vorliegen einer besonderen Notlage, die Ausgaben mit sich bringt, deren Begleichung aus eigenen Mitteln nicht zumutbar ist (§ 28 BSHG), weil das Einkommen die in §§ 79 ff. BSHG festgelegten Grenzen unterschreitet.<sup>24</sup> Unterschieden wird explizit eine Reihe von Indikationen (§ 27 BSHG), von denen insbesondere das Vorliegen einer Behinderung und die Pflegebedürftigkeit bedeutsam sind. Im Jahre 1994 entfielen 37,7 vH der gesamten Ausgaben im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen auf die Eingliederungshilfe für Behinderte und 54,1 vH auf die Hilfe zur Pflege (Statistisches Bundesamt *Fachserie 13, Reihe 2*, versch. Jgg.). Insgesamt beliefen sich die Ausgaben der Sozialhilfe für die Hilfe in besonderen Lebenslagen mit 65,9 vH auf rund zwei Drittel der gesamten Sozialhilfeausgaben. Die Ausgaben pro Empfänger sind bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen im Durchschnitt deutlich höher als bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, weil mit der besonderen Lebenssituation nicht selten erhebliche Kosten verbunden sind, die von der Sozialhilfe getragen werden.

#### **c. Berechnung der Sozialhilfe im Modell**

Das Modell beschränkt sich auf die Modellierung der Hilfe zum Lebensunterhalt, da sich die Hilfe in besonderen Lebenslagen der notwendigen Formalisierung weitgehend entzieht, gerade weil sie sehr stark auf die Berücksichtigung spezifischer Fälle („Besonderheiten“) ausgerichtet ist. Zwar sind damit vom

---

<sup>24</sup> Die Einkommensgrenze übersteigt den im Rahmen der Bestimmungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt ermittelten existenznotwendigen Grundbedarf erheblich, nicht selten um mehr als das Doppelte.

Ausgabenvolumen fast zwei Drittel der Sozialhilfeausgaben nicht modelliert. Aufgrund der starken Konditionierung dieser Sozialhilfekategorie kann sie aber nur sehr bedingt als Teil einer *allgemeinen* sozialen Grundsicherung begriffen werden. Der Verlust hinsichtlich der Fragen der Wirkungen des sozialen Netzes auf Arbeitsanreize und den Arbeitsmarkt dürfte von daher gering sein. Für die modellmäßige Berechnung des Sozialhilfeanspruchs eines Haushalts sind exogen Eingaben über die Zahl und das Alter der Haushaltsmitglieder und die Zahl der Erwerbstätigen erforderlich, da diese die Summe der Regelsätze<sup>25</sup> beeinflussen. Weiter sind Angaben zur Höhe der tatsächlichen Kosten der Unterkunft notwendig, die im Rahmen der Sozialhilfe erstattet werden. Für die Modellrechnungen für drei Haushaltstypen (ledige Einzelperson, verheiratetes Paar und verheiratetes Paar mit Kindern, die jünger als sieben Jahre sind) ist unterstellt worden, daß

- einmalige Leistungen nicht anfallen,
- außergewöhnliche Belastungen, die zu Mehrbedarf führen, nicht vorliegen,
- nur ein Haushaltsmitglied erwerbstätig ist und
- Kosten der Unterkunft gemäß Tabelle 6 entstehen.<sup>26</sup>

Das sich bei diesen Annahmen für 1996 für verschiedene Haushaltsgrößen ergebende Existenzminimum im Sinne der Sozialhilfe ist in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7 — Existenzminimum nach den Sozialhilferegulungen für verschiedenen große Haushalte

Haushaltsgröße	DM/Monat
1 Person	946
2 Personen	1 487
3 Personen	1 855
4 Personen	2 213
5 Personen	2 572
6 Personen	2 940

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>25</sup> Als Regelsatz wird der Durchschnitt der bis zum 30.6.1996 und der ab dem 1.7.1996 gültigen Regelsätze eingestellt.

<sup>26</sup> Die Annahmen sind so gewählt, daß bei der Analyse des bestehenden Steuer-Transfer-Systems zunächst gewissermaßen eine „Mindestwirkung“ der Sozialhilfe ermittelt wird. Die Berücksichtigung von einmaligen Leistungen, außergewöhnlichen Belastungen, älteren Kindern im Haushalt oder von höheren Wohnkosten führt dazu, daß der Sozialhilfeanspruch zunimmt (vgl. Abschnitt B.IV). Im weiteren Verlauf der Arbeit, insbesondere bei den gesamtwirtschaftlichen Modellrechnungen (Kapitel D), wird der Sozialhilfebedarf, bedingt durch die veränderte Problemstellung, in etwas abweichender Weise berechnet.

Es soll von der Sozialhilfe im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt garantiert werden. Angerechnet werden Einnahmen, die dem Haushalt in Form anderer Sozialtransfers zufließen, insbesondere durch Kindergeld sowie Wohngeld. Einkommen aus der Sozialversicherung wie Arbeitslosen- oder Krankengeld mindert gleichfalls die Sozialhilfe voll, Erwerbseinkommen hingegen nur zu einem Teil, wenn auch zu einem sehr großen Teil. Darüber hinaus ist, mit den in § 88 Abs. 2 BSHG genannten Ausnahmen, Vermögen anzurechnen.

Im folgenden wird angenommen, daß Einkommen aus Versicherungen nicht vorliegt und daß das anrechenbare Vermögen die relevanten Freibeträge<sup>27</sup> nicht übersteigt. Bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen sind Werbungskosten, Einkommensteuern und Sozialabgaben abzusetzen. Außerdem wird ein Einkommensfreibetrag abgezogen. Dieser wird im Modell in Anlehnung an die Regelung in Schleswig-Holstein berechnet.<sup>28</sup> Danach ist Einkommen (nach Abzug der Einkommensteuer, der Sozialbeiträge und der Werbungskosten) in Höhe von einem Viertel des Regelsatzes des Haushaltsvorstands anrechnungsfrei. Darüber hinausgehendes Einkommen wird zu 85 vH angerechnet (der Freibetrag erhöht sich gewissermaßen um 15 vH des ein Viertel des Regelsatzes übersteigenden Betrages), bis ein Freibetrag in Höhe der Hälfte des Regelsatzes erreicht ist. Schließlich wird das Einkommen voll angerechnet.<sup>29</sup>

Unter der Voraussetzung, daß neben dem Erwerbseinkommen kein weiteres Einkommen bezogen wird, ergibt sich bei zunehmendem Erwerbseinkommen der in Schaubild 18 dargestellte Verlauf des Sozialhilfeanspruchs für verschiedene Haushaltsgrößen. Bis zur Ausschöpfung des Einkommensfreibetrages bei einem Bruttolohn von 320 DM pro Monat erfolgt keine Anrechnung auf die Sozialhilfe; der Transferanspruch bleibt ungeschmälert. Anschließend folgt eine mit zunehmender Haushaltsgröße länger werdende Zone, in der die Sozialhilfe

<sup>27</sup> Der Betrag der „kleinere(n) Barbeträge oder sonstige(n) Geldwerte“, der von der Anrechnung ausgenommen ist, ist gemäß Verordnung zur Durchführung des § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG auf 2 500 DM für die Hilfe zum Lebensunterhalt (4 500 DM bei Antragstellern über 60 Jahre) und 4 500 DM für die Hilfe in besonderen Lebenslagen (8 000 DM bei Blinden und Pflegebedürftigen) zuzüglich 500 DM pro Angehörigen festgesetzt.

<sup>28</sup> Eine Darstellung dieser Regelung findet sich bei Boss (1994: 440–442). In den meisten anderen Bundesländern gilt die gleiche Regelung; geringe Abweichungen gibt es in Bremen und Bayern (Auskunft auf Anfragen bei den Fachministerien der Länder).

<sup>29</sup> Kürzlich hat die Bundesregierung eine Verordnung beschlossen, die eine andere Anrechnung von Arbeitseinkommen beinhaltet (FAZ 1997). Sie bedarf noch der Zustimmung des Bundesrates und soll versuchsweise bis zur Mitte des Jahres 2001 befristet werden. Sie sieht im Grundsatz vor, daß zusätzliches Einkommen zu höchstens 90 vH angerechnet werden soll. Außerdem wird der anrechnungsfreie Betrag erhöht, wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben oder ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis besteht.

sukzessive vermindert und schließlich abgebaut wird. Auffällig ist die einmalige Zunahme der Sozialhilfeleistungen bei einem Einkommen von 600 DM. Hier wird das für die Sozialhilfeberechnung relevante Einkommen durch die einsetzende Sozialabgabepflicht gekürzt. Dadurch, daß trotz einer Erhöhung des Bruttolohns um 108 DM das Nettoeinkommen sinkt — die Grenzbelastung durch Steuern und Sozialabgaben beträgt an dieser Stelle deutlich mehr als 100 vH —, steigt der Anspruch auf Sozialhilfe; diese gleicht den Nettoeinkommensverlust gerade aus. Deutlich wird dies bei der Analyse der Grenzbelastung des Erwerbseinkommens, hier am Beispiel eines Einpersonenhaushalts und eines Vierpersonenhaushalts (Schaubild 19). Durch den Ausgleich der Sozialhilfe liegt die kumulierte Grenzbelastung bei 85 vH, dem Niveau, das von der oben beschriebenen Regelung zur Einkommensanrechnung vorgegeben ist. Nachdem der Höchstbetrag des Freibetrags für Erwerbseinkommen erreicht ist, erfolgt die Vollanrechnung zusätzlichen Erwerbseinkommens; die kumulierte Grenzbelastung steigt auf 100 vH. Dabei sind rund 80 Prozentpunkte auf den Abbau der Sozialhilfe zurückzuführen und knapp 20 Prozentpunkte auf die Sozialversicherungsbeiträge, solange darüber hinaus keine marginalen Abzüge erfolgen. Sind — wie im Fall des Einpersonenhaushalts — zusätzlich Steuern auf das Einkommen zu entrichten, so wird dies bei der Sozialhilfe berücksichtigt, denn Einkommensteuern können vom Erwerbseinkommen abgesetzt werden. Der auf das Erwerbseinkommen bezogene Anrechnungssatz der Sozialhilfe für sich genommen verringert sich; die gesamte Grenzbelastung bleibt freilich mit 100 vH unverändert.

Schaubild 18 — Sozialhilfe für Haushalte unterschiedlicher Größe in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

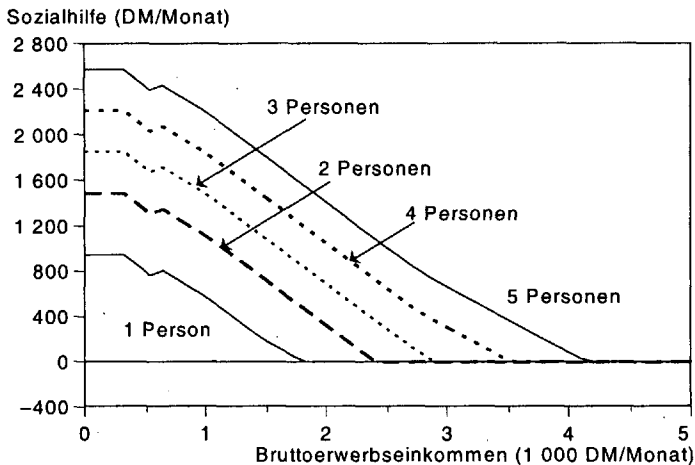
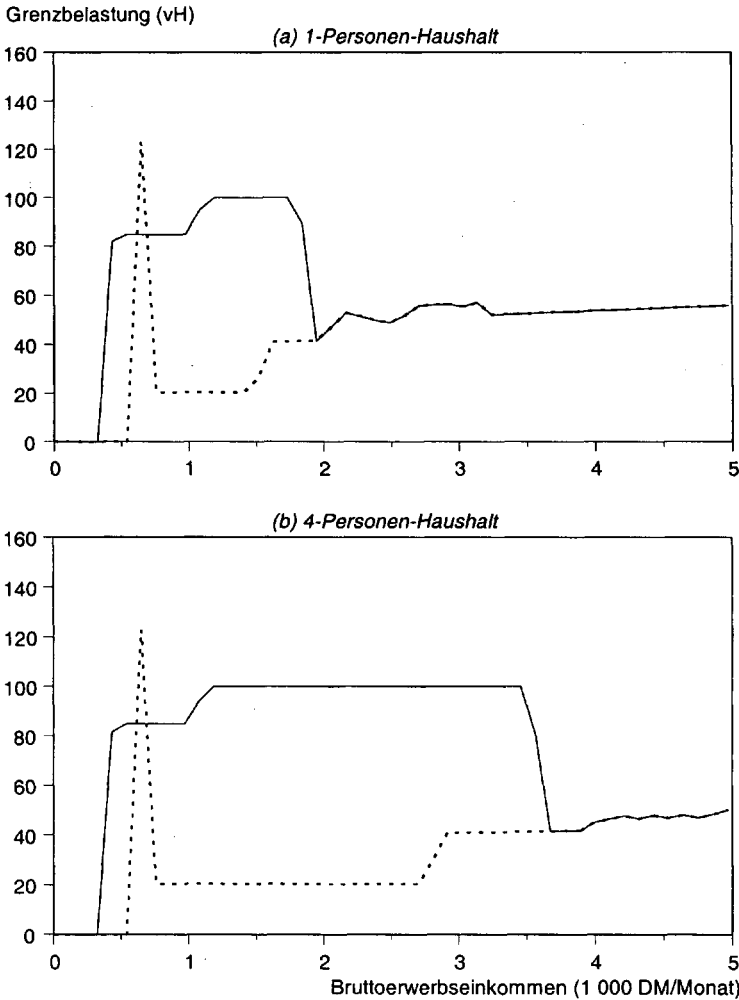


Schaubild 19 — Grenzbelastung durch Sozialhilfeminderung in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



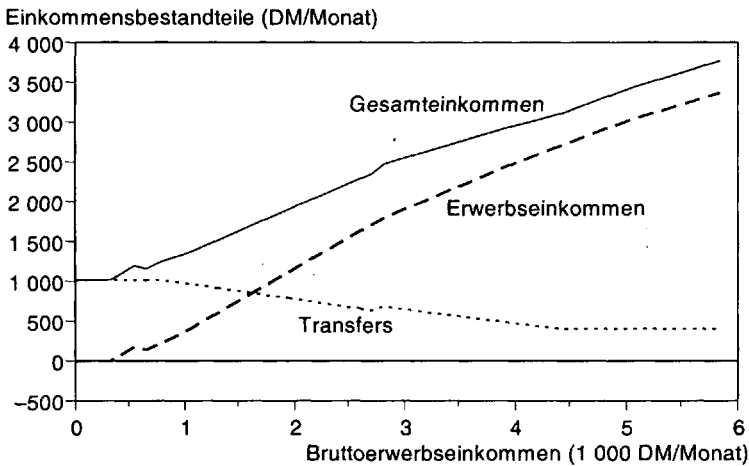
Weil die Sozialhilfe zunächst auf die Nutzung anderer Sozialtransfers verweist, bevor sie zur Deckung des Existenzminimums eintritt, müssen in einem weiteren Schritt die Transferleistungen mitberücksichtigt werden, die in jedem Fall beansprucht werden können, nämlich das Kindergeld und das Wohngeld. Diese Transferzahlungen werden auf die Sozialhilfe voll angerechnet. In Schau-



bild 20 ist beispielhaft für eine vierköpfige Familie das auf die Sozialhilfe anzurechnende Einkommen insgesamt und getrennt nach Transfereinkommen und Erwerbseinkommen abgetragen. Zunächst beträgt der monatliche Transferbetrag 1 017 DM; er setzt sich zusammen aus 400 DM Kindergeld und 617 DM Wohngeld. Mit zunehmendem Erwerbseinkommen wird das Wohngeld vermindert, das Kindergeld bleibt konstant.<sup>30</sup>

In Schaubild 21 ist der Verlauf der eigentlichen, um Wohngeld und Kindergeldleistungen gekürzten, Sozialhilfe wiedergegeben, in Schaubild 22 die damit verbundene Grenzbelastung des Erwerbseinkommens. Die Verringerung dieses Transfers entzieht für sich genommen zwischen 45 vH und 65 vH eines zusätzlichen Erwerbseinkommens von 108 DM. Die kumulierte Grenzbelastung verläuft, verglichen mit der eines Haushalts ohne andere Transfereinkommen, unruhiger. Dies liegt daran, daß die Sozialhilfe auf die Veränderungen des Wohngelds „reagiert“, indem sie Veränderungen der Grenzbelastung durch Kürzungen dieser Transfers dahingehend ausgleicht, daß insgesamt marginale Entzugsraten erzeugt werden, die dem in Schaubild 19 gezeigten Verlauf entsprechen.

Schaubild 20 — Auf Sozialhilfe anzurechnende Einkommensbestandteile in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen (Vierköpfige Familie)



<sup>30</sup> Dies ist erst seit Jahresbeginn 1996 infolge des reformierten Familienleistungsausgleichs so. Bis 1995 wurde mit zunehmendem Einkommen der Kindergeldzuschlag gekürzt. Bei einem Einkommen von etwa 5 500 DM kam es außerdem zu einer Sockelung des Kindergeldes für das zweite Kind (Gern 1995: 9).

Schaubild 21 — „Eigentliche“ Sozialhilfe und Sozialhilfe einschließlich anzurechnender Transfers in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen (Vierköpfige Familie)

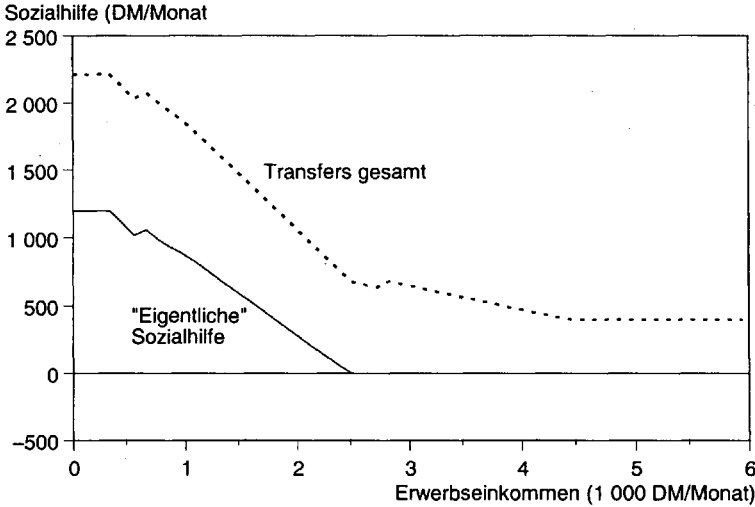
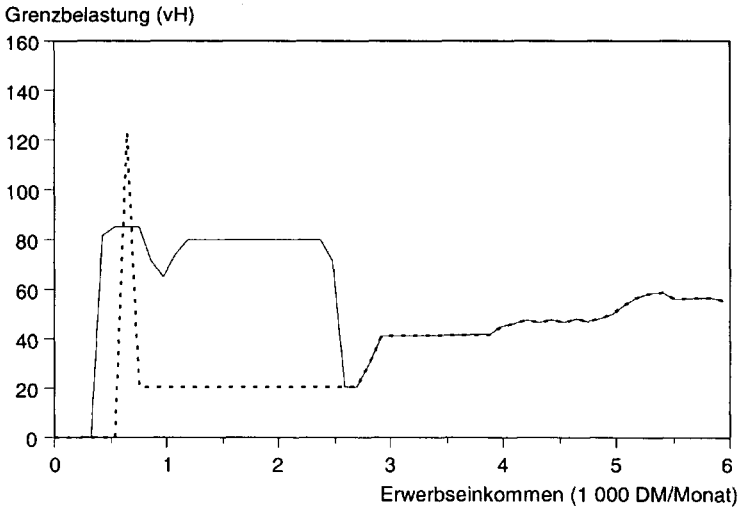


Schaubild 22 — Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch Abbau der „eigentlichen“ Sozialhilfe in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen (Vierköpfige Familie)



## 5. Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Rechtsgrundlage der Ausbildungsförderung ist das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in der Fassung vom 6. Juni 1983. Es wurde in der Folgezeit mehrfach geändert. Bei der Darstellung und den Berechnungen werden die seit dem 1. Oktober 1995 geltenden Bestimmungen zugrunde gelegt.<sup>31</sup>

Die individuelle Ausbildungsförderung nach BAföG erfolgt zu dem Zweck, eine der persönlichen Neigung und Eignung entsprechende Ausbildung sicherzustellen, wenn die erforderlichen Mittel für Ausbildung und Lebensunterhalt anderweitig nicht verfügbar sind. Anspruchsberechtigt sind Studenten an höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen sowie unter bestimmten Bedingungen Praktikanten, wobei die Leistungen grundsätzlich zur Hälfte als Zuschuß und zur Hälfte als unverzinstes Darlehen gewährt werden.<sup>32</sup> Die Förderung ist zeitlich beschränkt auf die durch Rechtsverordnung (*BGBl.* 1997) festgelegte Förderungshöchstdauer und wird in der Regel nur bis zur Vollendung des dreißigsten Lebensjahres geleistet.

Neben Studenten können auch Schüler weiterführender Schulen Leistungen nach dem BAföG erhalten, im Regelfall aber nur, wenn sie auswärts wohnen und eine Unterbringung zu Hause nicht zumutbar ist. In diesen Fällen wird die Förderung vollständig als Zuschuß gewährt.

Die BAföG-Förderung soll den Bedarf für den Lebensunterhalt und die Ausbildung decken. Die Bedarfssätze sind in der Tabelle 8 dargestellt. In den Regelsätzen für Studenten sind neben dem Grundbedarf für Lebenshaltung und Wohnung ein Zusatzbedarf für die Unterkunft gemäß § 13 Abs. 2 BAföG in voller Höhe sowie Sätze für die Erstattung der Kranken- und der Pflegeversicherung enthalten. Durch die Beträge, die im Rahmen des BAföG für die Kosten der Unterkunft gezahlt werden, entfällt für Alleinstehende in der Regel der Anspruch auf Wohngeld (vgl. auch § 41 Abs. 3 WoGG).

Auf die Förderungshöchstsätze werden Einkommen und Vermögen des Auszubildenden, eines Ehepartners und der Eltern<sup>33</sup> angerechnet, soweit bestimmte Freibeträge übertroffen werden. Nach den Bestimmungen des BAföG gilt als Einkommen die Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 EStG; ein Ausgleich mit Verlusten aus anderen Einkunftsarten oder des Ehegatten ist nicht zulässig. Abgezogen werden die Einkommensteuer einschließlich So-

<sup>31</sup> Eine ausführliche und kommentierte Beschreibung der entsprechenden BAföG-Regelungen enthält Deutsches Studentenwerk (1996).

<sup>32</sup> Auf Antrag kann ein Teilerlaß des Darlehens erfolgen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (*BGBl.* 1989).

<sup>33</sup> Ausnahmen, in denen elternunabhängig gefördert wird, bezeichnet § 11 Abs. 2a und 3 BAföG.

Tabelle 8 — Bedarf für Schüler und Studierende im früheren Bundesgebiet nach dem BAföG (DM/Monat)

	Monatliche Bedarfssätze nach dem BAföG
Schüler weiterführender allgemeinbildender Schulen	
Unterbringung bei Eltern	—
Auswärtige Unterbringung	615
Schüler anderer weiterführender Schulformen	
Unterbringung bei Eltern	345 bis 615
Auswärtige Unterbringung	345 bis 755
Studenten	
Unterbringung bei Eltern	755
Auswärtige Unterbringung	990

Quelle: BMBF (1995).

lidaritätszuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer sowie ein pauschaler Satz von 20,8 vH der Einkünfte, höchstens jedoch 17 800 DM pro Jahr, zur Abgeltung der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.<sup>34</sup> Darüber hinaus können gegebenenfalls der Altersentlastungsbetrag, der Freibetrag für Einkünfte aus der Land- und Forstwirtschaft sowie die Absetzung für die Abnutzung nach § 7b bzw. § 10e EStG geltend gemacht werden. Zum Einkommen hinzugerechnet wird das Kindergeld. Maßgeblich ist das so ermittelte Einkommen im vorletzten Kalenderjahr vor Beginn des Bewilligungszeitraums. Die Freibeträge vom Einkommen sind unterschiedlich, je nachdem, ob sie den Antragsteller selbst oder seine Angehörigen betreffen, und sie sind hinsichtlich Familienstand und -größe gestaffelt.

Als Freibetrag bleiben vom monatlichen Einkommen des Studierenden anrechnungsfrei

- für den Antragsteller selbst 340 DM,
- für den Ehepartner, wenn kein Kind vorhanden ist, 590 DM,
- für den Ehepartner, wenn ein Kind unter 10 Jahren im Haushalt lebt, 820 DM,
- für jedes Kind des Antragstellers 525 DM.

Vom monatlichen Einkommen der Eltern und eines Ehepartners werden nicht berücksichtigt

<sup>34</sup> Für nicht rentenversicherte Arbeitnehmer, Nichtarbeitnehmer und Nichterwerbstätige gelten abweichende Sätze (vgl. § 21 Abs. 2 BAföG).

- für die Eltern 1 980 DM,
- für den alleinstehenden Elternteil oder Ehepartner 1 365 DM,
- für jedes Kind, das BAföG-Leistungen bezieht, 170 DM,
- für jedes andere Kind unter 15 Jahren 525 DM,
- für jedes andere Kind (15 Jahre oder älter) 670 DM,
- für andere Unterhaltsberechtigte 615 DM.

Während das über dem Freibetrag liegende Einkommen des Antragstellers voll auf den Bedarf angerechnet wird, bleiben vom übersteigenden Einkommen der Angehörigen 50 vH anrechnungsfrei. Dieser Satz erhöht sich für jedes Kind, für das ein Kinderfreibetrag gewährt wird, um 5 Prozentpunkte.

Eigenes Vermögen des Antragstellers wird mit Ausnahme eines Freibetrags von 6 000 DM zuzüglich jeweils 2 000 DM für den Ehepartner und jedes Kind voll zur Bedarfsdeckung herangezogen. Seit Abschaffung der Vermögensteuer zum Jahresbeginn 1997 wird das Vermögen der Angehörigen bei der Ermittlung des BAföG-Anspruchs nicht mehr berücksichtigt.<sup>35</sup>

Für die Berechnung des BAföG-Anspruchs im Modell wird unterstellt, daß die Antragsteller alleinstehend sind und Vermögen nicht zur Anrechnung gebracht wird. Ferner wird davon ausgegangen, daß ein Förderungsanspruch für Schüler nicht besteht.<sup>36</sup> Die im folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen darüber hinaus auf der Annahme, daß das Einkommen der Studierenden die relevanten Freibeträge nicht übersteigt. Schließlich wird die zeitliche Dimension vernachlässigt, die daraus resultiert, daß das anzurechnende Einkommen der Eltern — sie beziehen annahmegemäß lediglich Erwerbseinkommen — aus den Einkommensverhältnissen in einer früheren Periode — dem vorletzten Kalenderjahr — berechnet wird.

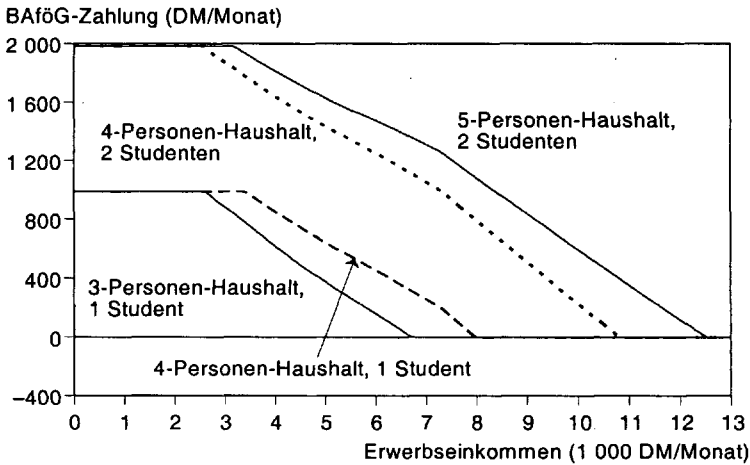
Wird der Anspruch auf Kindergeld in die Analyse einbezogen, so ergeben sich Wechselwirkungen mit dem BAföG, weil diese Transfers in die Bemessungsgrundlage der Ausbildungsförderung eingehen. Bei der isolierten Betrachtung der Wirkungen der BAföG-Regelungen wird das Kindergeld vernachlässigt.

Die Höhe der BAföG-Leistungen ist in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen (der Eltern) beispielhaft für verschiedene Fälle in Schaubild 23 wiedergegeben. Dargestellt sind die Ansprüche von Familien

<sup>35</sup> Der Bedarf des Studierenden galt zuvor in der Regel als gedeckt, eine Förderung durch das BAföG erfolgte also nicht, wenn die Angehörigen für das vorletzte Jahr vor Beginn des Bewilligungszeitraums Vermögensteuer gezahlt hatten.

<sup>36</sup> Vgl. die entsprechende Annahme bei der Berechnung des Ausbildungsfreibetrages im Steuerteil des Modells (Abschnitt B.I.3.c).

Schaubild 23 — BAföG-Leistungen nach unterschiedlichen Haushalten in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



- mit einem Verdiener und einem Kind, das studiert,
- mit einem Verdiener und zwei Kindern, von denen eines studiert und das andere 16 Jahre alt ist,
- mit einem Verdiener und zwei Kindern, von denen beide studieren,
- mit einem Verdiener und drei Kindern, von denen zwei studieren und das dritte 16 Jahre alt ist.

Es wird unterstellt, daß die Studierenden jeweils auswärts untergebracht sind.

Zunächst ist deutlich, daß der Anspruch von der Zahl der Studierenden im Haushalt abhängt. Er verdoppelt sich bei nicht vorhandenem Erwerbseinkommen, wenn statt einem Studenten zwei Studierende zum Haushalt zählen. Der Anspruch auf den BAföG-Höchstsatz besteht, bis der Einkommensfreibetrag für das anzurechnende Einkommen ausgeschöpft ist. Der Einkommensfreibetrag ist abhängig von der Größe und der Zusammensetzung des Haushalts. Dabei beträgt der Zuschlag zum Freibetrag für die Eltern für ein Kind, das studiert, 170 DM monatlich, für ein anderes Kind dagegen 670 DM. Diese Regelung hat zur Folge, daß die Minderung des Bedarfs bei einem Vierpersonenhaushalt mit zwei Studierenden früher einsetzt als bei einem Vierpersonenhaushalt mit nur einem Studierenden und einem anderen Kind.

Die Minderung des BAföG-Anspruchs erfolgt in um so geringerem Tempo, je mehr Familienmitglieder vorhanden sind. Dies zeigt sich in Schaubild 23 daran, daß die Steigung der Kurven mit zunehmender Haushaltsgröße abnimmt. Ur-

sache ist, daß der Anteil des Erwerbseinkommens, der bei der Anrechnung auf den Bedarf nicht berücksichtigt wird, für jedes Kind um 5 Prozentpunkte erhöht wird. Die Folge ist, daß bei großen Familien ein ganz erhebliches Erwerbseinkommen erzielt werden kann, ehe der Bedarf der Kinder für Lebensunterhalt und Ausbildung als gedeckt gilt. Im Fall des Fünfpersonenhaushalts mit zwei Studierenden ist im Modell erst ab einem Einkommen von monatlich 12 500 DM der BAföG-Anspruch vollständig abgebaut.<sup>37</sup>

Bei der Ermittlung der Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch die Minderung des BAföG-Anspruchs wird auf die Veränderung des verfügbaren Einkommens des Haushalts abgestellt. Bei einer Bewertung der Ergebnisse ist freilich zu bedenken, daß lediglich ein Teil der Ausbildungsförderung als Zuschuß gezahlt wird. Auch ist zu berücksichtigen, daß die Förderung nach BAföG auf den Zeitraum der Ausbildung bis maximal zum Erreichen der Förderungshöchstdauer begrenzt ist.

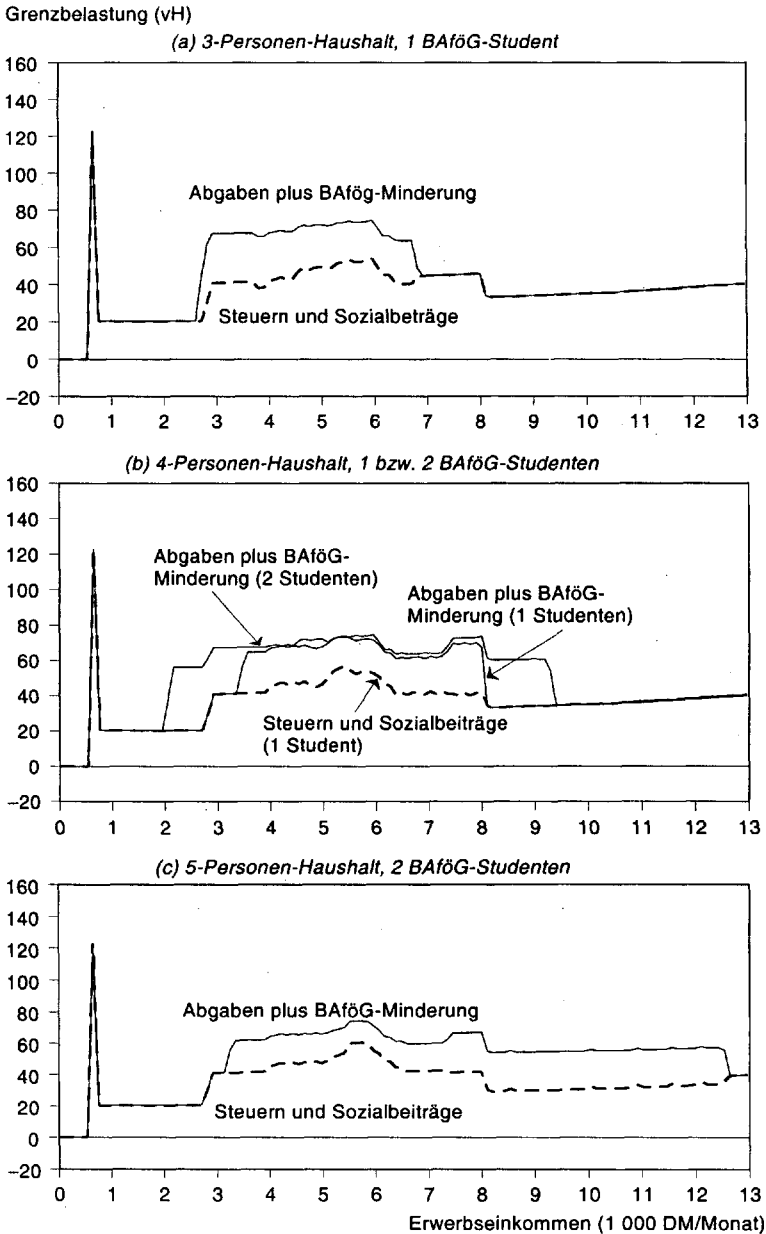
In Schaubild 24 sind die kumulierte Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch Steuern und Sozialbeiträge sowie die Minderung des BAföG-Anspruchs für die vier verschiedenen Haushaltstypen dargestellt. Zusätzlich ist wiederum die Grenzbelastung, die allein aus den Abgaben resultiert, abgebildet. Andere Sozialleistungen werden bei dieser Betrachtung außer acht gelassen. Eine Analyse der kumulierten Wirkungen der verschiedenen Transfers folgt in Abschnitt B.IV. Im Fall der beiden Vierpersonenhaushalte (mit einem bzw. zwei Studenten) ist die marginale Abgabenlast für den Haushalt mit einem Studenten wiedergegeben. Der Verlauf der entsprechenden Kurve für einen Haushalt mit zwei Studenten ist, aufgrund des zusätzlichen Ausbildungsfreibetrags, geringfügig anders. Auf eine Darstellung wurde zugunsten der Übersichtlichkeit verzichtet.

Die kumulierte Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch Steuern und Sozialbeiträge sowie die Minderung des BAföG-Anspruchs sind in einem breiten Einkommensintervall beträchtlich. Die Grenzbelastung beträgt im allgemeinen zwischen 55 und 75 vH, wobei 20 bis 30 Prozentpunkte auf die Rückführung der Ausbildungsförderung entfallen. Deutlich niedrigere Grenzbelastungen (von rund 40 vH) ergeben sich lediglich, wenn die BAföG-Minderung bereits einsetzt, bevor die Einkommensteuer fällig wird; dies ist bei Familien mit einem Studierenden der Fall.

---

<sup>37</sup> Bei diesem Ergebnis ist zu berücksichtigen, daß Kindergeld vollständig auf den Bedarf angerechnet wird. Unter Einbeziehung des Kindergeldes sinkt die Bedarfsschwelle aber nur unwesentlich.

Schaubild 24 — Grenzbelastung durch BAföG-Verringerung in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen





#### **IV. Kumulierte Wirkungen des Steuer- und Transfersystems**

In den vorangehenden Abschnitten sind einzelne Sozialleistungen isoliert betrachtet worden und es ist analysiert worden, welche Grenzbelastung sich unter Berücksichtigung der Einkommensteuer und der Sozialabgaben ergibt. Im folgenden werden die Gesamtwirkungen des Steuer- und Transfersystems dargestellt.

Einige Sozialtransfers, insbesondere die Sozialhilfe und das Wohngeld, werden nach dem Bedarf bemessen, der sich aus der speziellen Situation des Haushalts ergibt. Auch im Steuerrecht gibt es Bestimmungen, mit denen eine Berücksichtigung der jeweiligen steuerlichen Leistungsfähigkeit gewährleistet werden soll (z.B. Werbungskosten, Sonderausgaben). Eine Analyse der Wirkungen des Gesamtsystems ist daher nur für genau spezifizierte Haushaltstypen durchführbar.

Die Auswahl der Modellhaushalte kann nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen. Einmal können die Haushalte so konstruiert werden, daß sie repräsentativ für die Haushalte in Deutschland sind. Nach einem anderen Ansatz werden Haushalte untersucht, bei denen das Steuer-Transfer-System extreme Wirkungen entwickelt. Schließlich können Haushalte modelliert werden, die in vieler Hinsicht ähnlich und nur in bezug auf einzelne Merkmale unterschiedlich sind; in diesem Fall lassen die Modellergebnisse den Einfluß einzelner Elemente des Systems erkennen.

Zunächst erfolgt eine Darstellung der Modellergebnisse im Sinne des letztgenannten Kriteriums. Dabei werden allerdings die Merkmale der Haushalte so festgelegt, daß Haushaltstypen entstehen, die in der Realität bedeutsam sind. Es wird unterstellt, daß bei entsprechend niedrigem Einkommen ein Sozialhilfeanspruch vorliegt und daß dieser nicht mangels Bedürftigkeit im Sinne des Sozialhilferechts entfällt. Modifikationen für den Fall, daß Bedürftigkeit nicht gegeben ist, erfolgen in der zusammenfassenden Bewertung der Ergebnisse.

Anschließend wird an einigen Beispielen dargestellt, wie die berücksichtigten Sozialtransfers kumulativ wirken, wenn die Haushaltszusammensetzung eine weitgehende Ausnutzung der analysierten Transferleistungen ermöglicht. Abschließend wird der Verlauf der kumulierten Grenzbelastung für Haushalte dargestellt, die in ihren Merkmalen durchschnittlich sind.

## 1. Analyse ähnlicher Haushalte

Für die vergleichende Betrachtung der Wirkungen des Steuer-Transfer-Systems bei möglichst ähnlichen Haushalten werden die Haushalte folgendermaßen „standardisiert“:

- Im steuerlichen Bereich werden Werbungskosten und Sonderausgaben sowie im Fall eines Alleinerziehenden Betreuungskosten lediglich bis zur Höhe der jeweiligen Pauschbeträge geltend gemacht.
- Im Transferbereich wird Vermögen nicht zur Anrechnung gebracht. Kinder und nichterwerbstätige Ehegatten verdienen höchstens im Rahmen der relevanten Freibeträge hinzu.
- Kosten der Unterkunft fallen an in Höhe der durchschnittlichen höchstens zuschufähigen Miete (vgl. Tabelle 3).

Variiert werden die Modellhaushalte hinsichtlich Familienstand (ledig oder verheiratet), Zahl der Erwerbstätigen (Alleinverdiener oder Doppelverdiener) und Zahl der Kinder (kinderlos, ein Kind, zwei, drei oder vier Kinder). Für Familien mit Kindern wird angenommen, daß die Kinder jünger als sieben, aber älter als zwei Jahre sind. Damit sind Ansprüche auf Erziehungsgeld sowie Leistungen nach dem BAföG ausgeschlossen, und die Wirkungen der entsprechenden Regelungen brauchen nicht einbezogen zu werden.<sup>38</sup> Für Doppelverdienerhaushalte wird unterstellt, daß das Einkommen von beiden Erwerbstätigen zu gleichen Teilen erzielt wird.

Die jeweilige im Modell ermittelte Wirkung des Systems auf das verfügbare Einkommen und die daraus resultierende kumulierte Grenzbelastung des Erwerbseinkommens sind in Schaubild 25 wiedergegeben. In diesem Schaubild ist zusätzlich die allein durch Steuern und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung verursachte Belastung dargestellt.

Bei einem Vergleich der Ergebnisse lassen sich folgende zentrale Merkmale des Steuer-Transfer-Systems erkennen:

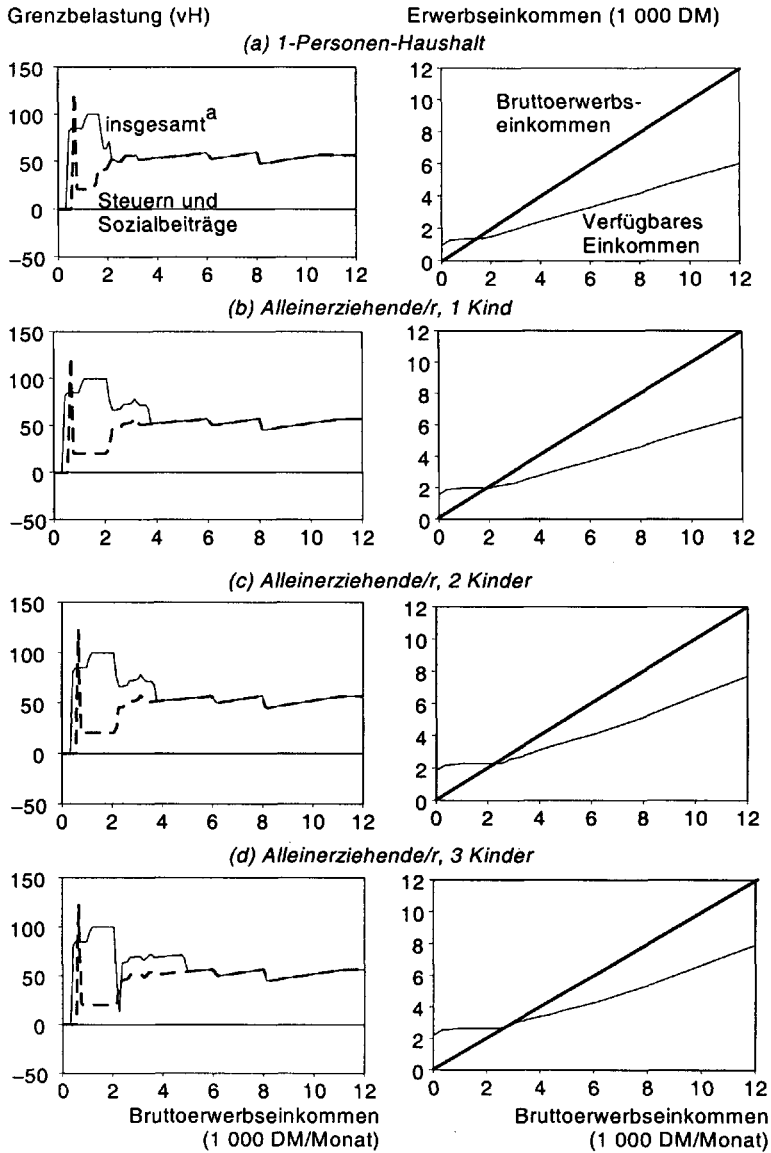
- Zur Belastung zusätzlichen Erwerbseinkommens durch Steuern und Sozialabgaben kommt im unteren Einkommensbereich eine implizite Besteuerung durch die Verringerung von Sozialtransfers hinzu. Die kumulierte Grenzbelastung liegt hier zumeist über dem maximalen Grenzsteuersatz des Einkommensteuertarifs (53 vH).

---

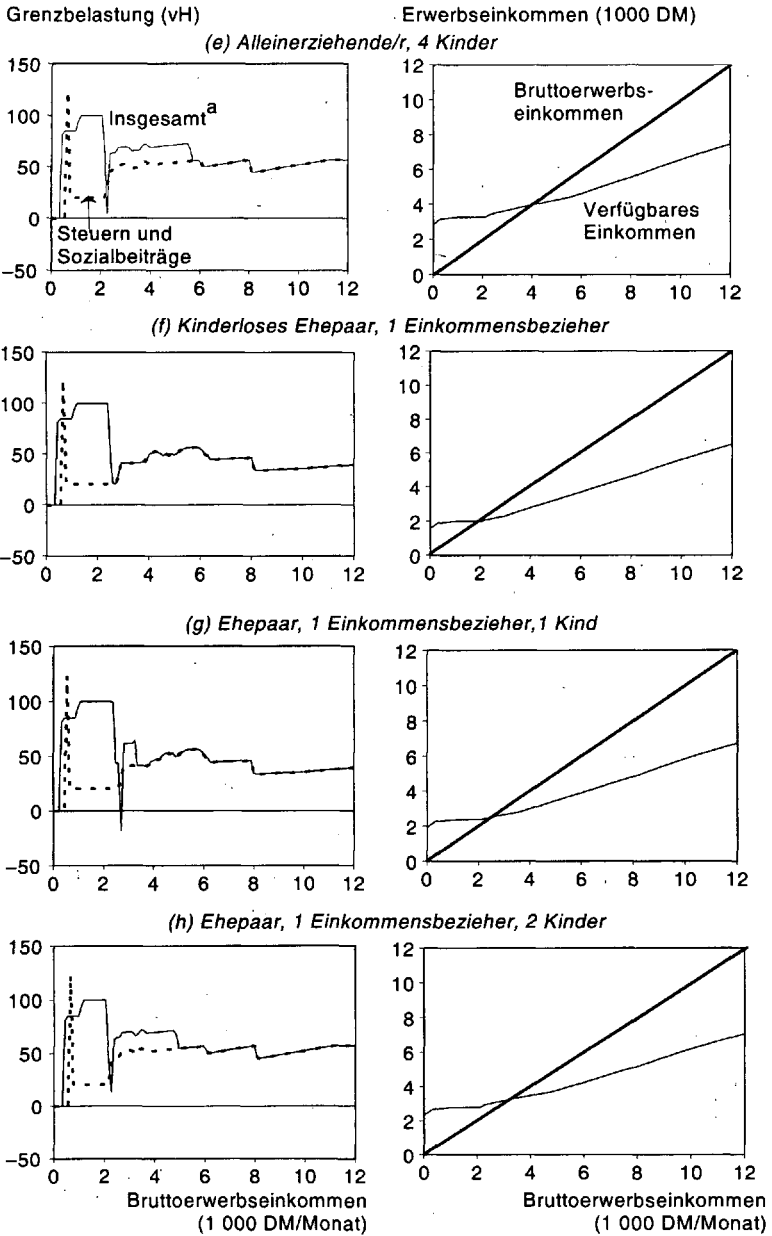
<sup>38</sup> Diese Einschränkung wird in Abschnitt B.IV.2 aufgehoben.

- Mit zunehmender Haushaltsgröße wird der Einkommensbereich, in dem es zu einer Belastungskumulation kommt, größer.
- Bei niedrigen Erwerbseinkommen dominiert die Sozialhilfe die übrigen Transferleistungen, wenn infolge Bedürftigkeit ein Sozialhilfeanspruch besteht. Die Regel für die Anrechnung des (Netto-)Erwerbseinkommens läßt zunächst einen geringen Betrag gemindert, dann erfolgt eine Anrechnung zu 85 vH, schließlich wird zusätzliches Einkommen zu 100 vH mit der Sozialhilfe verrechnet. In einem bestimmten Einkommensbereich führt ein Anstieg des Erwerbseinkommens nicht zu einer Zunahme des verfügbaren Einkommens, finanzielle Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots sind nicht vorhanden. Die Zone dieser sogenannten „Armutsfalle“ betrifft bei den einzelnen Haushaltstypen unterschiedliche Einkommensintervalle (Tabelle 9). Sie ist am kürzesten bei einem Ledigen ohne Kind, wo sie sich auf ein Einkommensintervall von 550 DM (von 1 150 bis 1 700 DM Monatseinkommen) erstreckt. Sie ist mit bis zu 1 300 DM (von 1 150 bis 2 450 DM Monatseinkommen) im Falle einer Familie mit einem Verdiener am längsten.
- Bei Haushalten ohne Kinder wird das Wohngeld häufig in dem Einkommensbereich gemindert, in dem Sozialhilfe zum Tragen kommt. Das Wohngeld wird hier mit der Sozialhilfe verrechnet, da Wohngeld bei der Bemessung der Sozialhilfe berücksichtigt wird. Lediglich bei Einpersonenhaushalten besteht nach Auslaufen der Sozialhilfe noch ein geringer Wohngeldanspruch.
- Nach dem Abbau der Sozialhilfe führt bei größeren Haushalten die Minderung des Wohngeldes zu einer zusätzlichen (impliziten) Besteuerung.
- Der „Wohngeldknick“, der aus der Regelung zur pauschalen Abgeltung von Steuern und Sozialabgaben bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage des Wohngeldes resultiert, führt bei Haushalten mit einem Verdiener zumeist — Ausnahme ist der Zweipersonenhaushalt, bei dem der Wohngeldanspruch bereits abgebaut ist, wenn die Einkommensbesteuerung einsetzt — zu einer einmaligen Verringerung der Grenzbelastung. Bei Haushalten mit zwei Verdienern verlängert sich die Zone, in der Sozialhilfeanspruch besteht und Wohngeldveränderungen durch Sozialhilfefzahlungen kompensiert werden, wegen des zweiten Einkommensfreibetrages in der Regel soweit, daß der „Wohngeldknick“ nicht sichtbar wird.

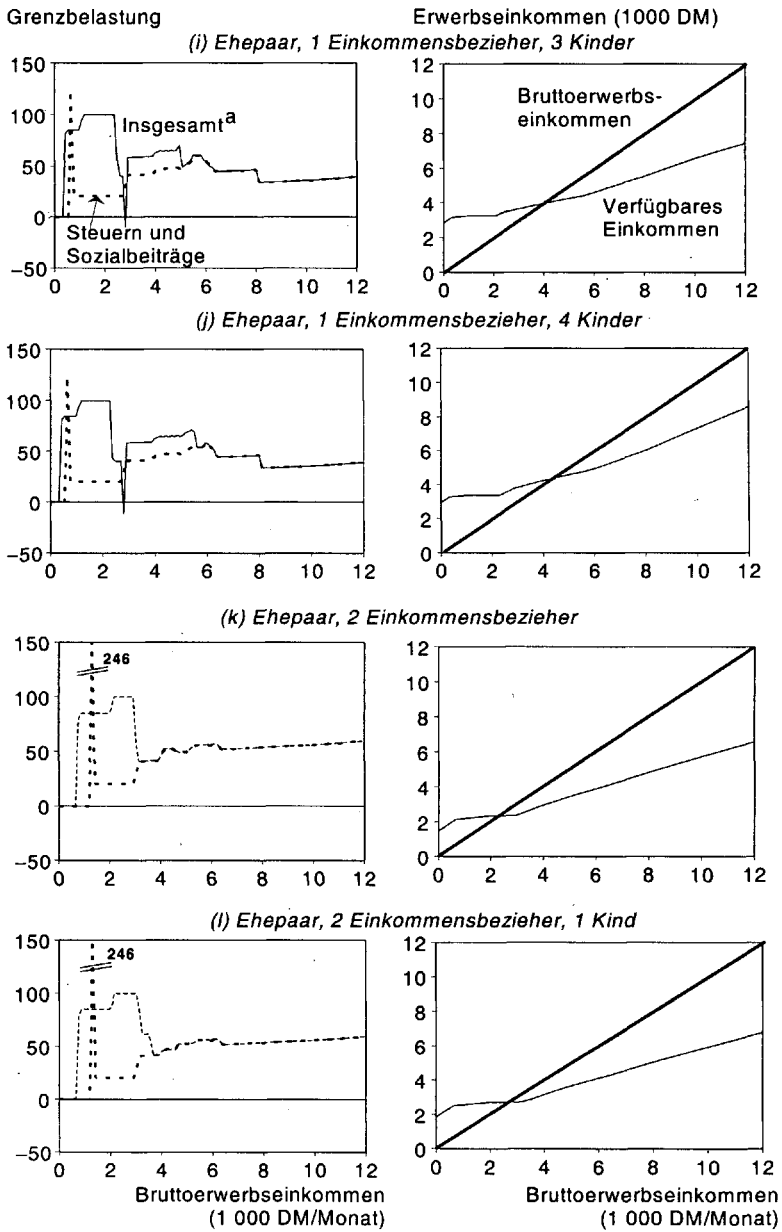
Schaubild 25 — Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen sowie Grenzbelastung durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



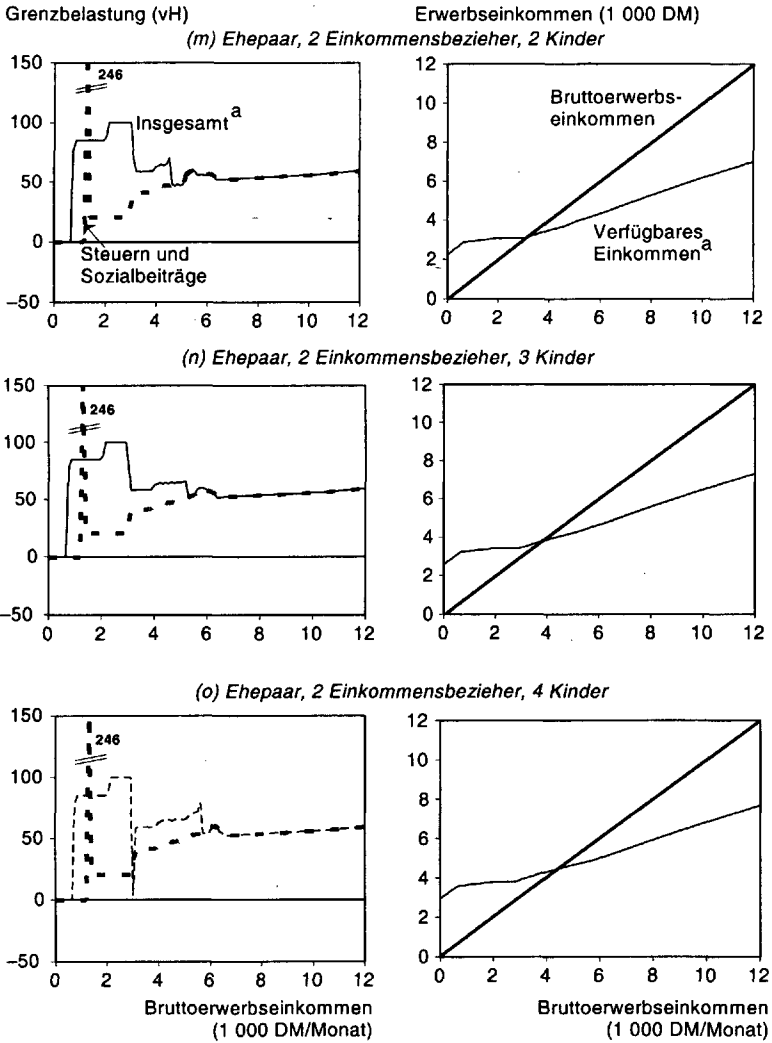
noch Schaubild 25



noch Schaubild 25



noch Schaubild 25



<sup>a</sup>Unter Berücksichtigung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers.

Tabelle 9 — Einkommensintervall mit einem kumulierten Steuer- und Transferzugssatz von 100 vH („Armutsfalle“) in Abhängigkeit von der Haushaltsstruktur

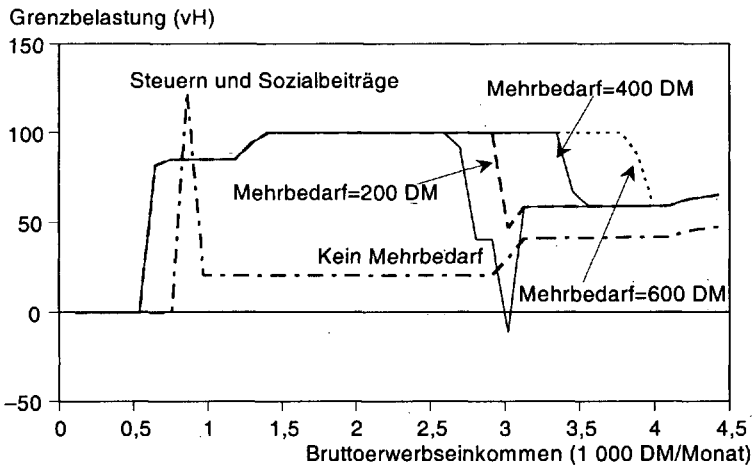
Merkmale des Haushalts	„Armutsfalle“ bei Erwerbseinkommen des Haushalts zwischen ... und ... DM/Monat	Länge der „Armutsfalle“ (DM)
Alleinstehend		
ohne Kind	1 150–1 700	550
1 Kind	1 150–2 150	1 000
2 Kinder	1 150–2 250	1 100
3 Kinder	1 150–2 050	900
4 Kinder	1 150–2 080	930
Verheiratet, 1 Verdiener		
ohne Kind	1 150–2 450	1 300
1 Kind	1 150–2 450	1 300
2 Kinder	1 150–2 450	1 300
3 Kinder	1 150–2 400	1 250
4 Kinder	1 150–2 280	1 130
Verheiratet, 2 Verdiener		
ohne Kind	2 050–2 950	900
1 Kind	2 050–3 220	1 170
2 Kinder	2 050–3 220	1 170
3 Kinder	2 050–3 120	1 070
4 Kinder	2 050–2 920	870

Durch die weitgehende Standardisierung der Haushalte lassen sich einige grundsätzliche Eigenschaften des Systems erkennen; allerdings können die Verläufe der Grenzbelastungskurven von den bislang dargestellten abweichen, wenn andere Haushaltsmerkmale vorliegen. So verschieben sich die Kurven der Marginalbelastung grafisch nach rechts, wenn über den Pauschalbetrag hinaus Werbungskosten geltend gemacht werden können. Denn sowohl im Steuerbereich wie bei der Ermittlung der Einkommen, die auf Wohngeld bzw. auf Sozialhilfe anzurechnen sind, werden Werbungskosten vom Bruttoerwerbseinkommen abgesetzt.

Bedeutsam für die Anreizwirkungen des Steuer-Transfer-Systems ist die Tatsache, daß sich die „Armutsfalle“ ceteris paribus bei steigendem Bedarf im Sinne der Sozialhilfe verlängert (Schaubild 26). Je 100 DM, die der von der Sozialhilfe abgedeckte monatliche Bedarf über den bisher unterstellten Sätzen (vgl. Tabelle 7) liegt, weitet sich das Einkommensintervall, in dem Erwerbseinkommen voll angerechnet wird, um etwa 130 DM (Monatsbasis) aus; wenn das Erwerbseinkommen besteuert wird, ist die Wirkung sogar noch ausgeprägter (Verlängerung der Armutsfalle um rund 250 DM), weil ein geringerer Teil des (Brutto-)Erwerbseinkommens angerechnet wird.



Schaubild 26 — Grenzbelastung eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und zwei Kindern in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen bei unterschiedlich hohem Mehrbedarf



Das soziale Existenzminimum, das von der Sozialhilfe garantiert wird, kann aus verschiedenen Gründen über den „standardisierten“ Sätzen liegen. So kann über die Regelsätze hinaus Mehrbedarf bestehen, der hier nicht berücksichtigt wurde. Mehrbedarf liegt z.B. bei Krankheit oder Behinderung eines Familienmitglieds vor; auch ist für Personen über 65 Jahre und für werdende Mütter nach der zwölften Schwangerschaftswoche ein Mehrbedarf anzuerkennen (§ 23 BSHG). Außerdem werden von der Sozialhilfe im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt einmalige Leistungen gewährt, die zwischen 15 und 20 vH der laufenden Leistungen (Regelsätze plus Erstattung der Kosten für die Unterkunft) ausmachen. Ferner gelten für Kinder, die (anders als bislang unterstellt) älter als sieben Jahre sind, höhere Regelsätze, so daß sich das Existenzminimum im Sinne der Sozialhilfe bei einer anderen Altersstruktur der Kinder im Haushalt erhöht. Schließlich können die Kosten für die Unterkunft über den bisher unterstellten liegen; in die Berechnung sind Mieten in Höhe der durchschnittlichen höchstens zuschufähigen Miete im Sinne des Wohngeldgesetzes (vgl. Tabelle 3) eingegangen.

## 2. Zusätzliche Kumulation durch Erziehungsgeld und BAföG

Bisher hat sich die Analyse darauf beschränkt, die effektive Belastung zusätzlichen Erwerbseinkommens herauszuarbeiten, die durch das Zusammenwirken der

Transfers, die generell zur Bedarfsdeckung bestimmt sind, mit dem Steuersystem entsteht. Nun werden die übrigen Transfers mit ins Blickfeld genommen, für deren Ausnutzung spezielle Haushaltsmerkmale vorliegen müssen: das Erziehungsgeld und die Ausbildungsförderung nach dem BAföG. Damit die Ergebnisse bei den im folgenden untersuchten Haushalten zu denen bei den standardisierten Haushalten in Beziehung gesetzt werden können, werden die Annahmen bezüglich der Werbungskosten etc., der Anrechnung von Vermögen und Einkommen der Kinder und nichterwerbstätigen Ehegatten sowie der Kosten der Unterkunft beibehalten. Geändert werden die Haushalte hinsichtlich des Vorliegens der Haushaltsmerkmale, die zum Bezug von Erziehungsgeld bzw. BAföG berechtigen. Darüber hinaus wird das Alter der Kinder (wo nötig) abweichend von den bisherigen Annahmen (jünger als sieben Jahre) festgelegt.<sup>39</sup>

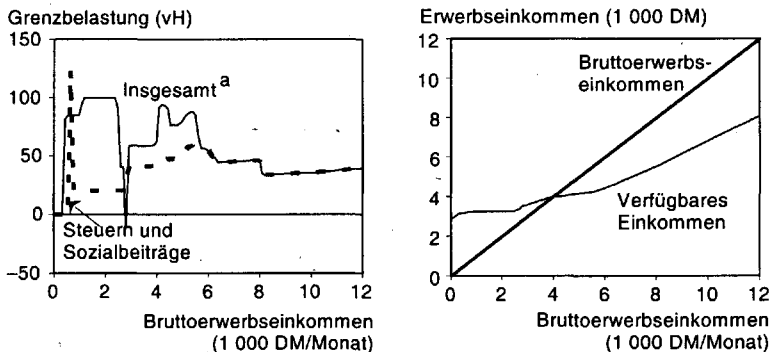
Aus der Vielzahl der denkbaren Zusammensetzungen von Haushalten werden drei Fallbeispiele untersucht:

- ein Haushalt mit einem Ehepaar, einem Verdiener und zwei Kindern unter sieben Jahren, wobei die Voraussetzungen für den Bezug von Erziehungsgeld grundsätzlich vorliegen;
- ein Haushalt mit einem Ehepaar, einem Verdiener und zwei Kindern, von denen eines studiert und auswärts untergebracht ist;
- ein Haushalt, der sowohl zum Bezug von Erziehungsgeld wie von BAföG berechtigt ist.

Für den Haushalt, der Erziehungsgeld bezieht, sind die kumulierte Grenzbelastung des Erwerbseinkommens sowie die Entwicklung des verfügbaren Einkommens (jeweils in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen) in Schaubild 27 wiedergegeben. Ein Vergleich mit dem sonst identischen Haushalt, der keinen Erziehungsgeldanspruch geltend macht (Schaubild 25 (h)), macht deutlich, daß sich durch die Sockelung des Erziehungsgeldes bei Monatseinkommen zwischen rund 4 000 und etwa 5 500 DM eine erhebliche zusätzliche Grenzbelastung (von fast 30 vH) ergibt. Durch die Kumulation von Abgabenlast, Wohngeldverringering und Erziehungsgeldminderung beträgt die gesamte marginale Steuerlast in diesem Bereich rund 80 vH, in der Spitze — dort, wo Wohngeld und Erziehungsgeld tatsächlich gleichzeitig verringert werden — werden knapp 95 vH erreicht. Nach Überschreiten der entsprechenden Einkommensgrenze entfällt das (gesockelte) Erziehungsgeld schlagartig. Hier, im Beispiel bei 12 000 DM Monatseinkommen, kommt es zu einer Belastungsspitze, die bei einer Zunahme des Erwerbseinkommens um 108 DM zu einer spürbaren Verminderung des verfügbaren Einkommens (um 80 DM) führt.

<sup>39</sup> Es wäre unsinnig, einen Anspruch auf BAföG-Leistungen für einen Haushalt anzunehmen, in dem nur Kinder unter sieben Jahren leben.

Schaubild 27 — Grenzbelastung sowie Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und zwei Kindern in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung von Erziehungsgeld.



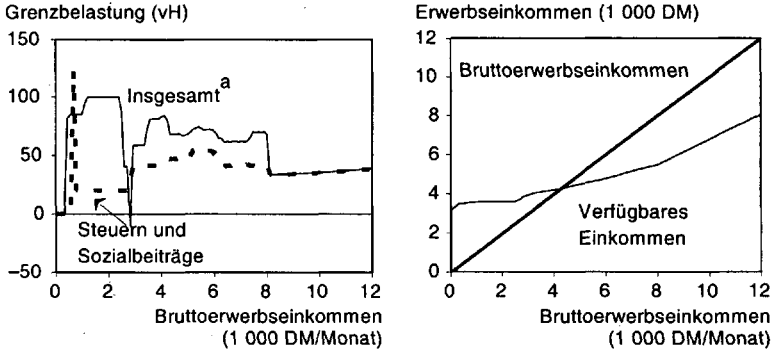
<sup>a</sup>Unter Berücksichtigung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers.

Die Analyse der effektiven Grenzbelastung des Haushalts mit zwei Kindern, darunter einem Studenten — es ist unterstellt, daß ein Kind (der Student) älter als 18 Jahre und das andere 15 Jahre alt ist — zeigt, daß vom zusätzlichen Erwerbseinkommen über nahezu den gesamten Einkommensbereich bis zu einem Monateinkommen von 8 000 DM mehr als 60 vH durch Transferentzug und Abgaben „weggesteuert“ werden (Schaubild 28). Dort, wo gleichzeitig der Wohngeld- und der Bafög-Anspruch zurückgeführt werden, ist die kumulierte Grenzbelastung noch erheblich (um 20 Prozentpunkte) größer. Lediglich in dem (recht schmalen) Einkommensband, in dem die Sozialhilfe vollständig abgebaut ist und eine Minderung des Bafög-Anspruchs noch nicht erfolgt, ist die Grenzbelastung etwas geringer.<sup>40</sup>

Für den Modellhaushalt, der zum Bezug von Erziehungsgeld und von Leistungen aus dem Bafög berechtigt ist, ist ein Ehepaar mit einem Erwerbstätigen, dazu drei Kinder im Alter von einem Jahr, von fünfzehn und von neunzehn Jahren, unterstellt. Es ergibt sich, daß das verfügbare Einkommen bei einem Erwerbseinkommen von 6 000 DM monatlich das verfügbare Einkommen bei einem Erwerbseinkommen von Null um lediglich 1 100 DM übersteigt; ein Erwerbseinkommen von 9 000 DM erbringt gerade 2 250 DM zusätzliches verfügbares Einkommen (Schaubild 29). Das Zusammenwirken von Abgaben und Transfer-

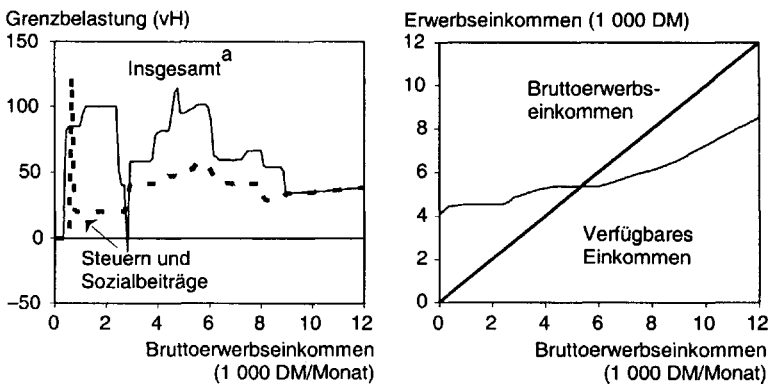
<sup>40</sup> In diesen Bereich fällt auch der „Wohngeldknick“, der allerdings eine einmalige Grenzbelastung bewirkt.

Schaubild 28 — Grenzbelastung sowie Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und zwei Kindern durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung von BAföG (1 Student)



<sup>a</sup>Unter Berücksichtigung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers.

Schaubild 29 — Grenzbelastung sowie Erwerbseinkommen und verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und drei Kindern durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung von Erziehungsgeld und BAföG (1 Student)



<sup>a</sup>Unter Berücksichtigung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers.

entzug bewirkt über weite Strecken eine kumulierte Grenzbelastung von mehr als 80 vH; dort, wo Wohngeld, Erziehungsgeld und BAföG-Anspruch gleichzeitig vermindert werden (bei einem Einkommen zwischen etwa 4 500 und 4 800 DM), und in dem Bereich, wo die Begrenzung der steuerlich abziehbaren Vorsorgeleistungen mit der Verringerung von BAföG und Erziehungsgeld zusammentreffen (bei einem Einkommen zwischen 5 500 und 5 900 DM), ergibt sich wegen der Tatsache, daß die einzelnen Komponenten des Systems anhand unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen berechnet werden, in der Gesamtwirkung sogar ein absoluter Rückgang des verfügbaren Einkommens.

### 3. Untersuchung durchschnittlicher Haushalte

Im folgenden wird die Grenzbelastung durchschnittlicher Haushalte untersucht. Dabei wird unterschieden zwischen Haushalten mit einer erwachsenen Person (Alleinstehende und Alleinerziehende) und Haushalten mit zwei erwachsenen Personen (diese werden als verheiratet angenommen). Haushalte mit einer größeren Zahl von Erwachsenen (Personen, die nicht Kinder im Sinne der Statistik sind) werden vernachlässigt. Dies erscheint aufgrund der relativ geringen Zahl solcher Haushalte akzeptabel.

Zu den Haushaltsmerkmalen, die für die Modellhaushalte exogen bestimmt werden, zählt das Alter der Kinder. Hierbei sind bestimmte Altersklassen vorgegeben, die sich aus den berücksichtigten gesetzlichen Regelungen herleiten (Tabelle 10). Für beide Haushaltstypen und jede dieser Altersklassen wird eine durchschnittliche Kinderzahl berechnet und in das Modell eingesetzt. Es ergibt sich eine durchschnittliche Haushaltsgröße, auf deren Grundlage im Modell unter der Annahme, daß die für diese Haushaltsgröße höchstens zuschufähige Miete im Sinne des WoGG gezahlt wird, die Miete berechnet wird.<sup>41</sup> Die so ermittelte durchschnittliche Miete (703 DM für Verheiratete und 572 DM für Ledige) beträgt, gewichtet mit den Anteilen der Haushaltstypen an der Zahl der Gesamthaushalte, 684 DM. Sie ist ähnlich hoch wie die durchschnittliche monatliche Miete (vor Wohngeldbezug) der Wohngeldempfänger (682 DM).<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Die höchstens zuschufähige Miete des durchschnittlichen Haushalts wird berechnet, indem ein gewogener Durchschnitt der entsprechenden Mieten für die nächsten ganzzahligen Haushaltsgrößen angesetzt wird. Als Gewichte dienen die relativen Nähen der durchschnittlichen Haushaltsgröße zur nächstniedrigeren bzw. nächsthöheren ganzzahligen Haushaltsgröße; es wird ein linearer Zusammenhang unterstellt. Entsprechend wird im übrigen bei der Ermittlung der Gleichung verfahren, mit der der Wohngeldanspruch berechnet wird.

<sup>42</sup> Die Zahlen aus der Wohngeldstatistik für 1993 wurden auf den Stand von 1996 hochgerechnet (vgl. Fußnote 19).

Tabelle 10 — Merkmale durchschnittlicher Haushalte

	2 Erwachsene	1 Erwachsener	Insgesamt <sup>a</sup>
Zahl der Kinder	1,702	1,357	1,649
darunter:			
unter 7 Jahre	0,619	0,495	0,600
7 bis unter 12 Jahre	0,405	0,324	0,393
12 bis unter 14 Jahre	0,165	0,132	0,160
14 bis unter 16 Jahre	0,155	0,122	0,150
16 bis unter 18 Jahre	0,156	0,123	0,150
über 18 Jahre	0,202	0,162	0,196
Monatliche Miete (DM)	703	572	684
Monatliches Existenzminimum im Sinne der Sozialhilfe (DM)	2 248	1 586	2 148

<sup>a</sup>Gewichtet mit den Anteilen der Haushalte mit 2 bzw. 1 Erwachsenen an der Summe der Haushalte.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch* (versch. Jgg.); eigene Berechnungen.

Das Erziehungsgeld und die Leistungen nach dem BAföG werden an dieser Stelle nicht einbezogen. Das Ergebnis ändert sich dadurch kaum, da (gemessen an der Zahl der Gesamthaushalte) nur ein geringer Teil der Haushalte Erziehungsgeld oder Leistungen nach dem BAföG bezieht.<sup>43</sup> Eine niedrige durchschnittliche Zahl von Erziehungsgeldkindern oder BAföG-Studenten führt zu einem sehr geringen durchschnittlichen Anspruch auf die entsprechende Sozialleistung. Dieser wäre bei steigendem Einkommen sehr schnell abgebaut; eine spürbare Grenzbelastung ergäbe sich für den Durchschnitt der Haushalte nicht.

Die Merkmale eines durchschnittlichen Haushalts finden sich insgesamt und getrennt nach Haushalten mit einem oder zwei Erwachsenen in Tabelle 10. Beispielsweise befinden sich in einem Haushalt mit zwei Erwachsenen Haushaltsmitgliedern — dies dürfte in der Regel ein Ehepaar sein — ein Durchschnitt 1,702 Kindern, von denen 0,619 jünger als sieben Jahre sind und 0,202 bereits volljährig sind. Damit geht für diese Haushalte bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs der Regelsatz für ein Kind dieses Alters (266 DM) mit einem Gewicht von 0,36 (0,619 dividiert durch 1,702) ein, der Regelsatz für volljährige Haushaltsmitglieder, die nicht Haushaltsvorstand sind (425 DM) mit einem Gewicht von 0,12 (0,202 dividiert durch 1,702). Für Haushalte mit einem Erwach-

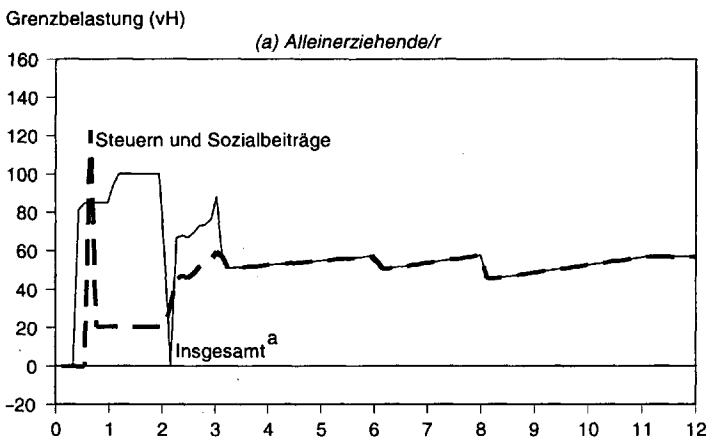
<sup>43</sup> Im Jahr 1995 gab es 703 000 Empfängerhaushalte von Erziehungsgeld. Dies waren knapp 2,5 vH aller Haushalte. Die Zahl der BAföG-Empfänger betrug, gemessen an der Zahl aller Haushalte, rund 1 vH.

senen ergibt sich jeweils eine geringere durchschnittliche Kinderzahl, die für jede Altersstufe beispielsweise mit dem relevanten Sozialhilferegelsatz in Bezug gesetzt werden kann.

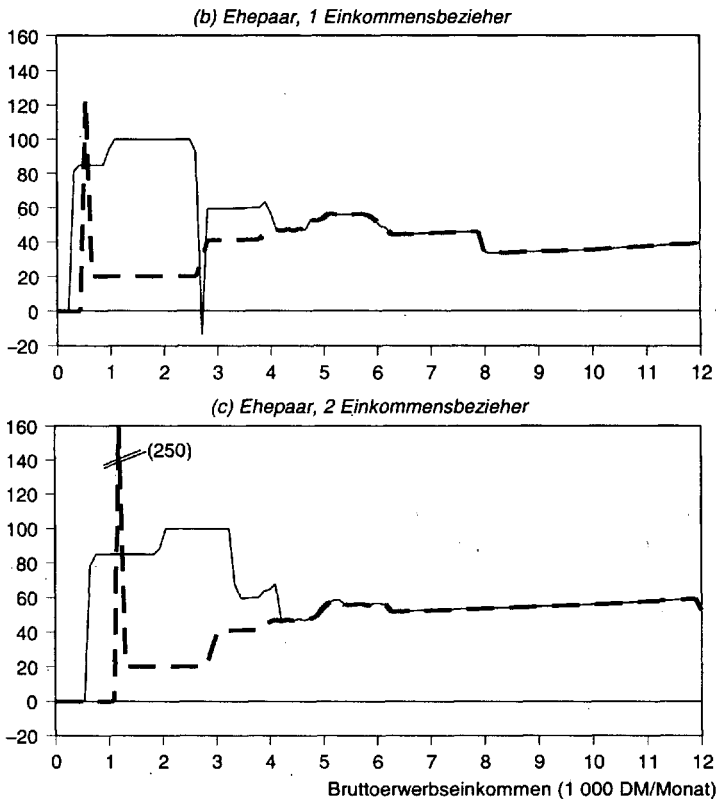
Die Berechnung der kumulierten Grenzbelastung durch Steuern, Sozialbeiträge und Transferminderung erfolgt für den Haushalt eines Alleinerziehenden und für einen Haushalt mit einem verheirateten Paar. Im zweiten Fall wird alternativ unterstellt, daß eine oder zwei Personen erwerbstätig sind.

Der Verlauf der marginalen Belastung des Erwerbseinkommens für durchschnittliche Haushalte (Schaubild 30) bestätigt die zuvor bei der vergleichenden Analyse der standardisierten Haushaltstypen festgestellten Ergebnisse. Die extrem hohen effektiven Grenzsteuersätze im Bereich des Abbaus der Sozialhilfe erstrecken sich bis zu einem Einkommen von 2 000 DM monatlich beim durchschnittlichen Alleinverdienerhaushalt, 2 700 DM bei einer vollständigen Familie mit einem Einkommensbezieher und sogar 3 400 DM in einem Doppelverdienerhaushalt durchschnittlichen Zuschnitts. An das Einkommensintervall der eigentlichen „Armutsschleife“ schließt sich eine Zone an, in der die Minderung des Wohngelds zu Grenzbelastungen von kumuliert 60 bis 70 vH führt. Die Zone reicht bis zu einem monatlichen Erwerbseinkommen von rund 3 000 DM (Alleinerziehende) bzw. reichlich 4 100 DM (vollständige Familie).

Schaubild 30 — Grenzbelastung von Haushalten mit durchschnittlichen Haushaltsmerkmalen durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen



noch Schaubild 30



<sup>a</sup>Unter Berücksichtigung von Einkommenssteuer, Solidaritätszuschlag, Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers.

#### 4. Zusammenfassende Bewertung

Die Analyse des Zusammenwirkens von Steuer- und Transfersystem hat gezeigt, daß insbesondere im Bereich niedriger Einkommen effektive Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens bestehen, die die finanziellen Anreize zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit erheblich beeinträchtigen; dies gilt insbesondere, wenn der betreffende Haushalt bedürftig im Sinne der Sozialhilfe-regelungen ist, wenn also nicht eine Unterhaltsverpflichtung innerhalb des Familienverbundes besteht oder auf Vermögen zurückgegriffen werden kann.



Unter dem Aspekt der Arbeitsanreize ist die Situation dort besonders kritisch, wo die Regelungen zur Anrechnung von Einkommen auf die Sozialhilfe zu marginalen Belastungen des Einkommens von 85 bis 100 vH führen. Die fast vollständige Anrechnung des Arbeitseinkommens bewirkt, daß das verfügbare Einkommen eines Haushalts nur geringfügig gesteigert werden kann, solange das Arbeitseinkommen allein eine Deckung des Existenzminimums im Sinne der Sozialhilfe nicht ermöglicht.

Vergleicht man das Sozialhilfeniveau (als verfügbares Einkommen von Haushalten ohne Erwerbseinkommen) mit dem verfügbaren Einkommen entsprechender Haushalte mit einem Arbeitnehmer, der in die unterste tarifliche Lohngruppe eingruppiert ist, zeigt sich, daß das verfügbare Einkommen von Arbeitnehmerhaushalten, einschließlich Kindergeld und Wohngeld, häufig nur wenig über dem Sozialhilfeniveau liegt (Deutsche Bundesbank 1996: 63–66). Bei größeren Familien liegt es teilweise sogar darunter. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß bei Haushalten, deren Erwerbseinkommen abzüglich des Einkommensfreibetrages unter dem Sozialhilfeniveau liegt, die Möglichkeit zum Bezug ergänzender Sozialhilfe besteht. Wird diese wahrgenommen, so ist gesichert, daß das verfügbare Einkommen bei Erwerbstätigkeit immer höher ist als das bei Nichterwerbstätigkeit. Allerdings ist das Erlangen der Sozialhilfe mit erheblichen Kosten verbunden; neben finanziellem Aufwand sind insbesondere Zeitaufwand und soziale Kosten aufgrund des mit dem Sozialhilfebezug einhergehenden sozialen Stigmas von Bedeutung.<sup>44</sup> Auch ist die Sozialhilfe konzeptionell zur Abfederung einer sozialen Notlage im Sinne einer vorübergehenden Lebenssituation bestimmt.

Durch das Sozialhilfeniveau wird, zusammen mit anderen Elementen der sozialen Sicherung (vgl. Abschnitt B.V), gewissermaßen ein Mindestlohn im Arbeitsmarkt etabliert (Siebert 1994: 147). Einmal bestimmt die Höhe der Sozialtransfers den Anspruchslohn wesentlich mit, der erforderlich ist, damit eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird (OECD 1994). Zum anderen orientieren sich Gewerkschaften bei den Lohnforderungen auch an der Höhe des gesellschaftlich akzeptierten (sozialen) Existenzminimums; es wird davon ausgegangen, daß eine Vollzeitwerbstätigkeit einen spürbar höheren Ertrag bringen sollte. Eine Folge ist, daß Arbeitsplätze für Beschäftigte mit niedriger Produktivität nicht in ausreichender Zahl bereitgestellt werden. Damit trägt das System der sozialen Sicherung in Deutschland zu der hohen Zahl von Arbeitslosen im Segment der wenig qualifizierten Arbeitskräfte bei.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Die Bedeutung des sozialen Stigmas dürfte freilich im Zeitablauf abgenommen haben (vgl. Kapitel F.II).

<sup>45</sup> Eine anschauliche Darstellung des Zusammenwirkens der institutionellen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt findet sich in Siebert (1997a).

Die Problematik hat sich im Zeitablauf verschärft, denn der Anstieg der Sozialhilfeleistungen war stärker als der der Nettoarbeitseinkommen (Boss 1993b). Damit wurde das Entstehen einer an der Produktivität orientierten, differenzierter Lohnstruktur behindert. Diese ist Voraussetzung dafür, daß sich ein hoher Beschäftigungsgrad auch bei den gering qualifizierten Erwerbspersonen einstellen kann.

Aber auch dort, wo Arbeitnehmer unter Tarif entlohnt werden können, weil die Unternehmen nicht an Tarifverträge gebunden sind, wirken die von der Sozialhilfe gesetzten Mindestlöhne. Infolge der nahezu vollständigen Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe werden Arbeitsplätze, deren Entlohnung in dem Bereich der Armutsfalle liegt, nur wenig nachgefragt. Indizien hierfür gibt es in Ostdeutschland, wo das Problem der Verletzung des Lohnabstandsgebots erheblich gravierender ist als in Westdeutschland (RWI 1994). Hier hat sich gezeigt, daß viele Unternehmen trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht oder nur schwer Arbeitskräfte finden konnten (DIW et al. 1994: 14–15). Demgegenüber zeigen die Erfahrungen im Ausland, vor allem in den Vereinigten Staaten,<sup>46</sup> daß sich, entsprechend ihrer Produktivität, niedrig entlohnte Arbeitsplätze besetzen lassen, wenn sich die Arbeitsaufnahme in einem spürbar erhöhten verfügbaren Einkommen auszahlt. Darüber hinaus weist die Bereitschaft von Ausländern, denen geringere Sozialleistungen in ihrem Heimatland zustehen, zu erheblich niedrigeren Löhnen als den deutschen Tariflöhnen zu arbeiten, darauf hin, daß die aufgrund der Anreizstruktur zu erwartenden angebotshemmenden Effekte der sozialen Mindestsicherung tatsächlich spürbar sind. Wenn darauf verwiesen wird, der Abstand zwischen den tatsächlichen Verdiensten von Beschäftigten in niedrigen Lohngruppen und dem Sozialhilfeniveau sei im allgemeinen beträchtlich und das Problem eines ungenügenden Lohnabstands von geringer Relevanz (Hanesch 1995), so wird die Möglichkeit übersehen, daß das vorherrschende (hohe) Lohnniveau durch das Sozialsystem gewissermaßen „erzwungen“ ist und nur um den Preis geringerer Beschäftigung bestehen kann. Ebenso läßt sich der empirische Befund, daß nur eine geringe Zahl von Sozialhilfeempfängern er-

---

<sup>46</sup> In den Vereinigten Staaten sind in großer Anzahl Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich, vor allem im Dienstleistungssektor, entstanden (Addison 1997; Council of Economic Advisers 1996; Walter 1994). Falsch ist hingegen der häufig vermittelte Eindruck, die kräftige Beschäftigungsexpansion beruhe überwiegend auf schlecht bezahlten „McDonald’s-Jobs“. Tatsächlich ist die Zahl der Beschäftigten mit hoher Qualifikation im Dienstleistungssektor der Vereinigten Staaten schneller gestiegen als die niedrig qualifizierter Beschäftigter (US Department of Labor versch. Jgg.), und das Durchschnittseinkommen hat im Dienstleistungsbereich seit 1980 sogar etwas rascher zugenommen als im Produzierenden Gewerbe (OECD 1996; Schimmelfennig 1997).

werbstätig ist und ergänzende Sozialhilfe bezieht<sup>47</sup>, dadurch erklären, daß das bestehende Regelwerk mit einem effektiven Grenzsteuersatz von (fast) 100 vH das Entstehen solcher Arbeitsverhältnisse in großem Maße behindert.

Bei größeren Haushalten wird in dem (mit steigender Zahl der Haushaltsmitglieder zunehmenden) Einkommensbereich, der an die Armutsfalle anschließt, die effektive Belastung zusätzlichen Einkommens über die Abgaben hinaus durch den Abbau von Wohngeld spürbar erhöht. Sie liegt regelmäßig deutlich über dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, zumeist zwischen 60 und 70 vH. Einerseits ist bei einer solchen marginalen Belastung des Einkommens der Anreiz zum Angebot zusätzlicher Arbeit erheblich vermindert.<sup>48</sup> Andererseits ist das verfügbare Haushaltseinkommen bei einem Arbeitseinkommen, das zum Bezug von Wohngeld berechtigt, spürbar höher als das Sozialhilfeniveau<sup>49</sup>, so daß die Annahme einer Arbeitsstelle mit einer entsprechenden Entlohnung — verglichen mit einer Situation der Erwerbslosigkeit bei Sozialhilfebezug — wohl hinreichend attraktiv ist. Dies gilt freilich nur eingeschränkt, wenn man die Möglichkeit von Arbeit in der Schattenwirtschaft in Betracht zieht.

---

<sup>47</sup> Der Anteil der Sozialhilfeempfängerhaushalte mit Einkünften aus Erwerbstätigkeit an der Gesamtzahl der Haushalte, die Leistungen im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, betrug im Jahr 1993: 12,5 vH (außerhalb Einrichtungen: 12,9 vH). Der Anteil der Erwerbstätigenhaushalte, deren Einkommen mit einer marginalen Quote von mehr als 90 vH belastet ist, wird in einer empirischen Untersuchung für Deutschland (Fritzsche und Loeffelholz 1994) mit lediglich 1 vH, bei niedrig qualifizierten auf höchstens 3 vH ermittelt; BAföG und Erziehungsgeld waren nicht einbezogen.

<sup>48</sup> Davon ist zumindest auszugehen, wenn die Haushalte dieser Grenzbelastung gewärtig sind. Vermutlich ist die Wahrnehmung der tatsächlichen marginalen Abzüge angesichts der Komplexität der Regeln aber nicht perfekt. Darauf lassen Untersuchungen schließen (Brown 1968; Rosen 1976; Lewis 1978; Bises 1990; Wahlund 1992; König et al. 1995), die sich allerdings nicht auf die hier betrachtete effektive Grenzbelastung aus dem Zusammenwirken von Steuer- und Transfersystem beziehen, sondern sich auf die Perzeption der Einkommensteuer beschränken. Es erscheint gleichwohl wahrscheinlich, daß eine Grenzbelastung von 70 vH als hoch empfunden wird. Die Evidenz zeigt, daß es sogar eine Neigung gibt, die Steuerbelastung zu überschätzen (z.B. Lewis 1978; Bises 1990). In der vorliegenden Arbeit wird dem allgemein üblichen Vorgehen folgend die Annahme getroffen, daß die Wirtschaftssubjekte auf die vom Steuer-Transfer-System tatsächlich gesetzten Anreize in der Weise reagieren, wie es die neoklassische Theorie nahelegt. Diese Annahme wird auch durch Experimente mit nichtmenschlichen Probanden, in diesem Fall Tauben, gestützt, die Umweltbedingungen hinreichend genau wahrnehmen, so daß ihr gemessener „Arbeitseinsatz“ zur Erlangung von Futter dem von der neoklassischen Theorie vorhergesagten Muster ziemlich genau entspricht (Morgan und Tustin 1992).

<sup>49</sup> Bei einem Vierpersonenhaushalt mit einem Verdiener beispielsweise ist der Sozialhilfeanspruch bei einem Erwerbseinkommen von etwa 3 200 DM monatlich abgebaut, ein Wohngeldanspruch kann bis zu einem Verdienst von knapp 4 500 DM geltend gemacht werden. In diesem Einkommensintervall liegt das verfügbare Einkommen um etwa 20 bis 35 vH (600 bis 1 000 DM) über dem Sozialhilfesatz.

Durch die Minderung des Erziehungsgeldes und die Verringerung von Leistungen nach dem BAföG entstehen bis in mittlere Einkommensbereiche hinein erhebliche effektive Grenzbelastungen. Bei der Bewertung der durch die Regelungen zum Erziehungsgeld und durch das BAföG bewirkten zusätzlichen marginalen Belastung muß aber berücksichtigt werden, daß diese Leistungen nur über einen begrenzten Zeitraum (bis zu zwei Jahre im Falle des Erziehungsgeldes, etwa fünf Jahre im Fall der Ausbildungsförderung) geleistet werden. Insofern sind die ermittelten Grenzbelastungen zwar bei einer kurzfristigen Anpassung des Arbeitsangebots (z.B. Überstunden) relevant. Für eine längerfristig ausgerichtete Entscheidung zum Arbeitsangebot (z.B. Arbeitsplatzwechsel) gelten aber die durch den Abbau von Erziehungsgeld und BAföG-Leistungen verursachten Marginaleffekte nur bedingt.<sup>50</sup> Hinzu kommt im Fall des BAföG, daß die Hälfte der Förderung als Darlehen gewährt wird; allerdings ist dieses unverzinslich, und die Rückzahlungsmodalitäten belasten wenig.<sup>51</sup>

Durch die Minderung von Erziehungsgeld und BAföG-Leistungen kommt es im Zusammenwirken mit der Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), den Sozialbeiträgen und den anderen Sozialtransfers teilweise sogar dazu, daß das verfügbare Einkommen trotz zunehmenden Erwerbseinkommens sinkt (sogenannte „Umkippeffekte“). Besonders ausgeprägt ist dies an der Stelle, an der der (gesockelte) Erziehungsgeldanspruch schlagartig entfällt. Solche Regelungen (sogenannte „notches“) bewirken einen Sprung in der Budgetlinie des Haushalts. Sie haben einen starken Einfluß auf die Entscheidungen der Haushalte, deren Einkommen in einem engen Bereich um diese „Sprungstelle“ liegt; hingegen wird die Entscheidung der anderen Haushalte nicht tangiert. Aus theoretischer Sicht läßt sich nicht eindeutig sagen, ob eine Regel, die eine geringe Verzerrung der Entscheidungen vieler Haushalte (bei einem allmählichen Abschmelzen des Transfers) bewirkt, oder eine Regel, die erhebliche Verhaltensanpassungen bei wenigen Haushalten (bei einem schlagartigen Abbau der Transfers) impliziert, zu größeren gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führt (Blinder und Rosen 1985).

<sup>50</sup> In diesem Sinne läßt sich auch Atkinson (1995: 255) interpretieren, der darauf verweist, daß eine Konditionierung auf bestimmte Kriterien (zusätzlich zur Einkommensbindung) negative Anreizeffekte vermindern kann.

<sup>51</sup> Das Darlehen — soweit es nicht aufgrund guter Studienleistungen zum Teil erlassen wird — ist innerhalb von 20 Jahren in Raten von mindestens 200 DM pro Monat zurückzuzahlen. Die erste Rate ist fünf Jahre nach Ablauf der Förderungshöchstdauer fällig. Dies gilt allerdings nur, wenn das Einkommen des Darlehensnehmers einen bestimmten Betrag überschreitet, der nach Haushaltsmerkmalen gestaffelt ist (der Betrag bemißt sich ähnlich wie der Einkommensfreibetrag bei der Anrechnung des Einkommens der Eltern bei der Berechnung des BAföG-Anspruchs). Für jeden Monat, in dem das Einkommen des Darlehensschuldners unter diesem Betrag liegt, wird auf Antrag das Darlehen in Höhe einer Monatsrate erlassen (BMBF 1995: 55).

Als zusammenfassendes Ergebnis der Untersuchung des Steuer-Transfer-Systems läßt sich festhalten: Die Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Sozialtransfers bewirken, daß finanzielle Anreize zur Aufnahme oder Ausweitung von Arbeit im Niedriglohnsegment stark verringert, teilweise sogar nicht vorhanden sind. Das Sozialhilfeniveau wirkt im Arbeitsmarkt wie ein Mindestlohn und verhindert die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Arbeitsplätzen für Erwerbspersonen mit geringer Produktivität. Vor allem hier besteht erheblicher Reformbedarf. Die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Erziehungsgeld und auf die Leistungen im Rahmen des BAföG schwächen zwar ebenfalls die Arbeitsanreize, sogar bis in mittlere Einkommensbereiche hinein; es ist aber nur der Teil aller Haushalte betroffen, bei dem die Voraussetzungen zur Erlangung der Transfers vorliegen. Schon deshalb erscheint die Reform der diesbezüglichen Regelungen weniger dringlich als Änderungen bei der Sozialhilfe und dem Wohngeld.

## **V. Belastung des Arbeitseinkommens eines Arbeitslosengeldempfängers und eines Arbeitslosenhilfeempfängers bei kurzzeitiger Beschäftigung**

Die bisher analysierten Sozialleistungen sind nur ein Teil der im Rahmen der vorliegenden Arbeit relevanten Leistungen des Systems der sozialen Sicherung. Wichtig ist darüber hinaus vor allem die Arbeitslosenunterstützung (ALU). Rund 3,48 Millionen der 4,22 Millionen arbeitslos gemeldeten Personen (82 vH) erhielten im Juni 1997 solche Leistungen; 2,23 Millionen bezogen Arbeitslosengeld, 1,25 Millionen Arbeitslosenhilfe.

Arbeitslose haben, wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind,<sup>52</sup> Anspruch auf Arbeitslosengeld, das grundsätzlich aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird und also eine Versicherungsleistung ist. Nach dem Ablauf der (vom Alter und von der Beitragszeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit abhängigen) Bezugsdauer erhalten Arbeitslose, allerdings nur bei Bedürftigkeit, Arbeitslosenhilfe. Diese wird aus dem Bundeshaushalt finanziert, stellt mithin einen Transfer im engeren Sinne dar.

Bemessungsgrundlage der genannten Leistungen ist das Bruttoarbeitsentgelt, das ein Antragsteller durchschnittlich in den letzten sechs Monaten vor dem Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis erzielt hat. Da die Entgeltersatzleistungen das Nettoentgelt teilweise ersetzen sollen, werden die gewöhnlich an-

<sup>52</sup> Vgl. § 117 Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG).

fallenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt. Es werden dabei nicht die individuellen Abzüge angesetzt, die sich nach der Lohnsteuerkarte und dem Krankenkassenbeitragssatz ergeben würden, sondern es wird für jedes Bruttoarbeitsentgelt ein typischer Pauschalbetrag zugrunde gelegt, der für jedes Kalenderjahr aufgrund der aktuellen Steuer- und Beitragssätze ermittelt wird. Aus den pauschalierten Nettoarbeitsentgelten werden die Leistungsbeträge nach den im Gesetz festgelegten Prozentsätzen ermittelt.

Nimmt ein Leistungsempfänger eine „kurzzeitige Beschäftigung“<sup>53</sup> an, so bleibt sein Anspruch grundsätzlich bestehen. Allerdings wurden bis zum Jahr 1997 nach § 115 und § 138 des Arbeitsförderungsgesetzes das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe in einer Weise um das Nettoarbeitsentgelt aus „kurzzeitiger Beschäftigung“ vermindert, daß ein Arbeitsloser über einen bestimmten Einkommensbereich, der von seinem früheren Nettoeinkommen, aber auch den für die Bemessung der Lohnersatzleistungen relevanten Haushaltsmerkmalen abhängig, keinen finanziellen Anreiz hatte, „nebenher“ (in kurzzeitiger Beschäftigung) mehr zu arbeiten (Vaubel 1996). Im ungünstigsten Fall, bei einem Arbeitslosengeldbezieher mit Kind(ern), bei dem die Nettoersatzrate 67 vH beträgt, war eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit finanziell uninteressant (Vollanrechnung), wenn das Einkommen aus kurzzeitiger Erwerbstätigkeit 25 vH des früheren Nettoentgelts überstieg.

Im Jahr 1998 ist eine neue Regelung in Kraft getreten (§ 141 AFRG),<sup>54</sup> nach der 20 vH des monatlichen Arbeitslosengeldes, mindestens aber 310 DM in den alten Bundesländern (260 DM in den neuen Bundesländern) anrechnungsfrei bleiben. Darüber hinausgehendes Einkommen wird voll angerechnet (Bundesanstalt für Arbeit 1997). Da sich der Freibetrag in Abhängigkeit von der Arbeitslosenunterstützung bemißt und nicht am Zuverdienst orientiert ist, kommt es zu einer Vollanrechnung des Zuverdienstes, wenn ein kritischer Wert überschritten ist.<sup>55</sup> Für Arbeitslose in den alten Bundesländern beträgt diese Grenze 310 DM, solange die Entgeltersatzleistung 1 550 DM nicht übersteigt. Für höheres Arbeitslosengeld (bzw. eine höhere Arbeitslosenhilfe) steigt der Freibetrag linear an. Er beträgt 400 DM für Bezieher von Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 2 000 DM; bei einer Unterstützung von 2 500 DM sind 500 DM anrechnungs-

<sup>53</sup> Kurzzeitig ist eine Beschäftigung dann, wenn sie auf weniger als 15 Stunden in der Woche beschränkt ist (§ 118 Sozialgesetzbuch (SGB) III).

<sup>54</sup> Für eine Übersicht über die mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz verbundenen Änderungen und eine Bewertung vgl. Sachverständigenrat (1997: Ziff. 180–183).

<sup>55</sup> Formal berechnet sich der Freibetrag aus kurzzeitiger Beschäftigung  $Y_f^k$  für die alten Bundesländer in folgender Weise in Abhängigkeit von der Arbeitslosenunterstützung,  $ALU$ :

$$Y_f^k = \max\{310; 0,2 \cdot ALU\} .$$

frei. Die Anreize dieser Regelung, Erwerbseinkommen bis zu dieser Grenze zu erzielen, sind groß, da keine Anrechnung auf die Arbeitslosenunterstützung erfolgt.<sup>56</sup> Es besteht aber kein Anreiz, das Einkommen aus kurzzeitiger Beschäftigung über den Freibetrag hinaus auszudehnen; insoweit existiert weiter eine „Arbeitslosigkeitsfalle“ (Vaubel 1996: 189–191).

---

<sup>56</sup> Werden andere Transfers (z.B. Sozialhilfe, Wohngeld) bezogen, wird das Einkommen aber gegebenenfalls angerechnet (vgl. hierzu die Ausführungen zu den entsprechenden Regelungen in den Abschnitten B.III.3–4).

## C. Das Bürgergeldsystem als Alternative

Nachdem das gegenwärtige System mit all seinen Schwächen dargestellt worden ist, stellt sich die Frage nach Alternativen. In der Wissenschaft und in der Politik wird als umfassender Ansatz insbesondere die Verbindung der positiven Einkommensteuer mit einer negativen Einkommensteuer diskutiert. In Deutschland hat sich als Synonym der Begriff „Bürgergeld“ durchgesetzt.<sup>57</sup>

Ein Steuer-Transfer-System zielt auf eine Einkommensverteilung ab, die vom Gesetzgeber als „gerecht“ empfunden wird. Die Umverteilung wird häufig zu den zentralen Aufgaben des Staates gerechnet.<sup>58</sup> Ein wichtiges Instrument hierbei ist in den westlichen Industrieländern — aber nicht nur hier — die Einkommensteuer, die im allgemeinen progressiv ausgestaltet ist. Die Einkommensverteilung wird durch die Einkommensteuer freilich nur bei Wirtschaftssubjekten mit Einkommen oberhalb der Grundfreibeträge verändert. Der Grundgedanke einer negativen Einkommensteuer besteht darin, die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer auf das gesamte Einkommensspektrum auszudehnen. Das bedeutet, daß bei Einkommen unterhalb einer bestimmten Grenze negative Zahlungen anfallen, also Transfers geleistet werden. Damit werden Steuerzahlungen und Transferleistungen in einem System integriert.

Im folgenden werden die Grundkonzeptionen einer negativen Einkommensteuer dargestellt. Sodann werden die Einzelheiten der Ausgestaltung eines Bürgergeldsystems diskutiert; dabei geht es um das Ausmaß der Integration des Transfersystems in das Einkommensteuersystem, um die Abgrenzung der (einheitlichen) Bemessungsgrundlage (in sachlicher und zeitlicher Hinsicht), um die Wahl der Besteuerungseinheit sowie um die Struktur des Steuer-Transfer-Tarifs (linear oder nichtlinear). Schließlich werden konkrete Reformmodelle für die Bundesrepublik Deutschland dargestellt.

---

<sup>57</sup> Die im angelsächsischen Sprachraum übliche begriffliche Trennung (vgl. Abschnitt C.II) zwischen negativer Einkommensteuer („negative income tax“) und Bürgergeld („credit income tax“) hat sich in Deutschland nicht durchgesetzt. Wie hierzulande üblich, werden in der vorliegenden Arbeit die Begriffe negative Einkommensteuer und Bürgergeld synonym verwendet.

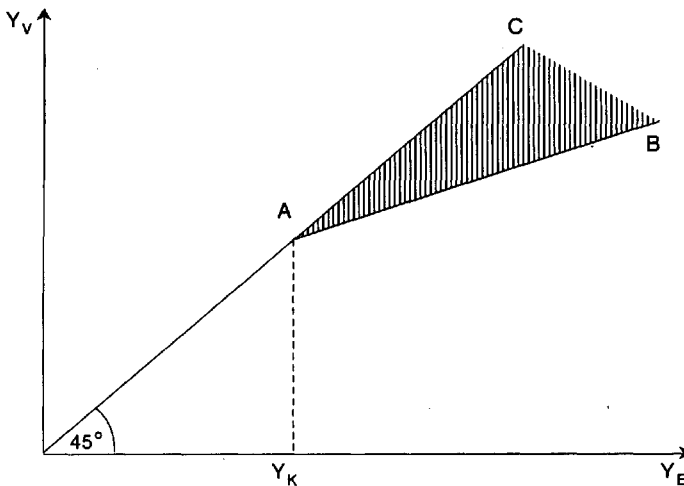
<sup>58</sup> Musgrave (1959, 1989) unterscheidet drei Aufgabenbereiche des Staates: die Allokationsfunktion, die Stabilisierungsfunktion und die Umverteilungsfunktion.



## I. Konstruktionsprinzip einer negativen Einkommensteuer

Schaubild 31 veranschaulicht die Wirkung einer Einkommensteuer, wie sie üblicherweise Bestandteil des Steuersystems ist.<sup>59</sup> Bis zu einer festgesetzten Freigrenze ( $Y_K$ ) wird das Einkommen nicht besteuert; das Erwerbseinkommen ( $Y_E$ ) entspricht dem verfügbaren Einkommen. Ist das Erwerbseinkommen höher, so wird der über die Einkommensfreigrenze hinausgehende Teil besteuert; das verfügbare Einkommen liegt unter dem Erwerbseinkommen. Die Höhe des Steuersatzes läßt sich an der Steigung der Linie  $AB$  ablesen: je geringer die Steigung ist, desto größer ist der Abstand zwischen Erwerbseinkommen und verfügbarem Einkommen, desto höher ist also der Steuersatz.

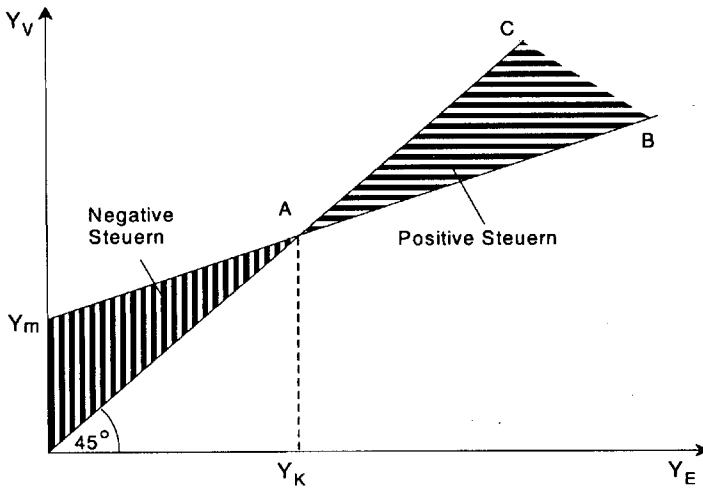
Schaubild 31 — Einkommensteuersystem



Die Erweiterung des Steuersystems um eine negative Einkommensteuer ist idealtypisch in Schaubild 32 dargestellt. Bei einem Einkommen, das unterhalb der Freigrenze liegt, ist das verfügbare Einkommen größer als das Erwerbseinkommen, der Staat leistet einen Transfer. Im Fall eines Steuersubjekts ohne eige-

<sup>59</sup> In der Regel sind die Tarife so gestaltet, daß mit steigendem Einkommen die Grenzsteuersätze zunehmen. Hier wird der Einfachheit halber ein Tarif mit indirekter Progression unterstellt. Einkommen bis zur Höhe des Grundfreibetrags sind steuerfrei; Einkommen, die diesen übersteigen, werden mit einem festen Grenzsteuersatz belastet. Die durchschnittliche Steuerbelastung steigt auch bei indirekter Progression mit zunehmendem Einkommen.

Schaubild 32 — Integriertes Steuer-Transfer-System



nes Erwerbseinkommen erfolgt eine Zahlung in Höhe von  $Y_m$ .  $Y_m$  ist also das staatlich garantierte Mindesteinkommen. Die Transfers werden mit zunehmendem Erwerbseinkommen geringer. Der Steuersatz im negativen Bereich des Systems wird auch als Transferentzugssatz bezeichnet.

## II. Alternative Interpretationen der Grundkonzeption

Üblicherweise werden zwei Varianten der negativen Einkommensteuer, nämlich die Freibetragsregelung und die Steuerkreditlösung, diskutiert. Sie unterscheiden sich zwar im Ansatzpunkt, im zumeist betrachteten Fall linearer Tarife sind sie aber analytisch kongruent (Metze 1982).<sup>60</sup> Die Freibetragsregelung (poverty-gap-type) geht auf den Vorschlag von Friedman (1962) zurück. Hierbei wird der steuerliche Freibetrag festgesetzt, bei dem die (positive) Besteuerung des Ein-

<sup>60</sup> Bei nichtlinearen Tarifen kommt es zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die tarifliche Progression (Hüther 1990: 22–30). Seidl (1997) zeigt im Zusammenhang der steuerlichen Berücksichtigung des Existenzminimums, daß im Rahmen eines progressiven Steuertarifs zwar Grundfreibetrag und tarifliche Nullzone äquivalent sind, nicht aber ein steuerlicher Absetzbetrag. Dies gilt zumindest, wenn Freibetrag und Absetzbetrag für alle Einkommen gleich groß sind. Ein gleiches finanzwirtschaftliches Ergebnis läßt sich bei progressivem Steuertarif für einen konstanten Absetzbetrag mit einem degressiven Freibetrag erzielen (Peffekoven 1971: 403–406).

kommens einsetzt. An Personen mit einem Einkommen oberhalb des Freibetrags-Einkommens werden keine Transfers geleistet. Liegt das Einkommen darunter, wird die Lücke zwischen Erwerbseinkommen und Freibetrag durch einen Transfer zu einem Teil geschlossen, der durch den negativen Steuersatz bestimmt ist. Im Falle eines linearen Tarifs mit im negativen wie im positiven Bereich identischem Steuersatz ( $t$ ) ist der Tarif durch die Funktion [1] bestimmt:

$$[1] \quad T = t(Y_E - Y_K).$$

Die Steuerzahlung  $T$  ergibt sich aus der mit dem Steuersatz multiplizierten Differenz zwischen Erwerbseinkommen ( $Y_E$ ) und Freibetrag ( $F = Y_K$ ). Sie ist positiv bei einem Einkommen über  $Y_K$  und negativ, wenn das Erwerbseinkommen darunter liegt. Diese Konstruktion wird im englischen Sprachraum als „negative income tax“ (im engeren Sinne: negative Einkommensteuer) bezeichnet.

Bei der Steuereinführung (social dividend-type) — sie wird auf die Vorschläge von Rhys-Williams (1943, 1953) zurückgeführt — erhalten alle Steuerpflichtigen zunächst eine Steuergutschrift in bestimmter Höhe ( $Y_m$ ). Das Erwerbseinkommen wird gemäß dem Steuersatz besteuert. Ist nun die zu leistende Steuerzahlung geringer als die Steuergutschrift, so erfolgt ein Transfer des Staates in Höhe der Differenz; übersteigt die Steuerschuld den gutgeschriebenen Betrag, so sind Steuern zu zahlen. Daraus resultiert folgende Tariffunktion:

$$[2] \quad T = tY_E - Y_m.$$

In der englischsprachigen Literatur wird dieses Modell meist als „credit income tax“ oder auch „basic income guarantee“ bezeichnet. Wird davon ausgegangen, daß die Wahl der Steuerlösung die Höhe des Erwerbseinkommens nicht beeinflußt, und wird unterstellt, daß bei beiden Varianten einer negativen Einkommensteuer das gleiche Steuer- bzw. Transferaufkommen erzielt wird, so läßt sich (durch Gleichsetzung der beiden Tariffunktionen) eine einfache Beziehung zwischen den drei Größen  $t$ ,  $Y_K$  und  $Y_m$  ableiten, die ein integriertes Steuer-Transfer-System bestimmen:

$$[3] \quad tY_K = Y_m.$$

Sind zwei dieser Variablen (normativ) festgelegt, dann ergibt sich die dritte aus dem definitorischen Zusammenhang. Werden z.B. das Mindesteinkommen  $Y_m$  und der Steuersatz  $t$  festgelegt, dann ist damit das kritische Einkommen  $Y_K$  gegeben, also das Einkommen, bei dem ein Steuersubjekt vom Nettoempfänger von Transfers zum Nettozahler von Steuern wird. Im Falle eines linearen Steuertarifs unterscheiden sich die beiden Ansätze — Freibetragsregelung und Steuer-

kreditlösung — nicht; formal besteht der Unterschied darin, daß sie an verschiedenen Größen der zentralen Beziehung ansetzen.

Bei der Freibetragsregelung wird zunächst das kritische Einkommen festgelegt. Häufig wird dabei davon ausgegangen, daß Einkommen bis zur Armutsgrenze nicht besteuert werden, daß aber Steuersubjekte, die höhere Einkommen beziehen, keine Transfers erhalten sollen. Das kritische Einkommen entspricht dann der Armutsgrenze  $Y_A$ . Bei einem Steuersatz unter 100 vH ergibt sich, gemäß Gleichung [3], ein staatlich garantiertes Grundeinkommen, das unter der Armutsgrenze liegt (Schaubild 33). Daher lautet die zentrale Kritik an einer solchen Regelung, daß das soziale Existenzminimum, das in Höhe der Armutslinie gesehen wird, nicht gesichert ist.

Ausgangspunkt der Steuerkreditlösung ist hingegen das garantierte Mindesteinkommen. Wird dieses z.B. in Höhe der Armutsgrenze festgesetzt, so liegt, wiederum bei einem Steuersatz unter 100 vH, das kritische Einkommen darüber; es erhalten also auch Steuersubjekte (netto) Transfers, die, gemessen am Einkommen, nicht bedürftig sind (Schaubild 34). Dies steht im Mittelpunkt der Kritik an einer negativen Einkommensteuer, die ein Mindesteinkommen in Höhe der Armutslinie garantiert. Eine solche Steuer hat zur Folge, daß die Ausgaben im Rahmen eines solchen Systems sehr hoch ausfallen.

Schaubild 33 — Freibetragsregelung

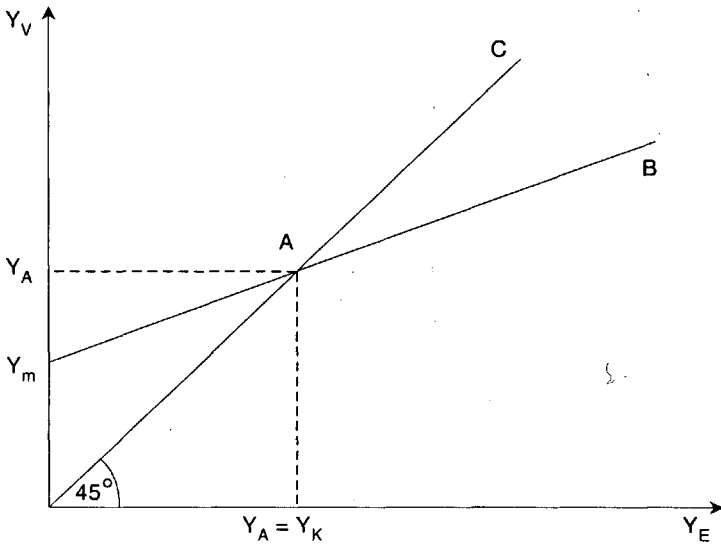
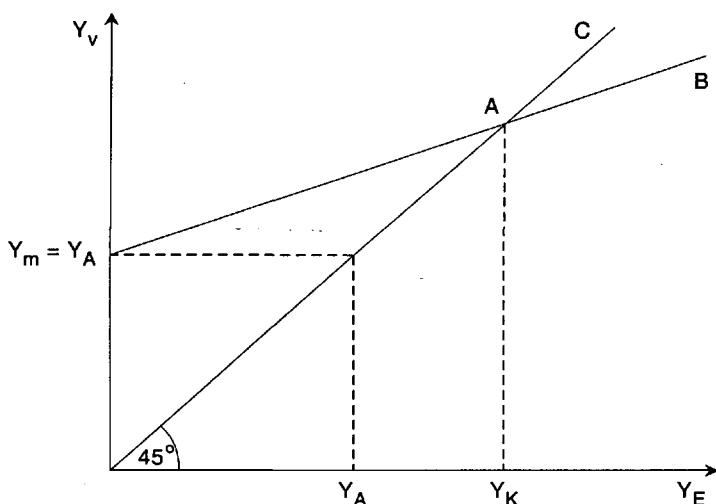


Schaubild 34 — Steuerkreditlösung



Das Ausmaß, in dem Mindestversorgung und kritisches Einkommen voneinander abweichen, wird determiniert durch den Steuersatz. Je näher dieser bei 100 vH liegt, desto weniger unterscheiden sich Mindesteinkommen und kritisches Einkommen voneinander. Die Neigung der Linie  $Y_m B$  in den Schaubildern 33 und 34 hängt von der Höhe des Steuersatzes ab; sie würde mit steigendem Steuersatz zunehmend flacher verlaufen. Ein hoher Steuersatz (bzw. Transfererzugssatz) bedeutet aber, daß die finanziellen Anreize, das Einkommen durch Erwerbstätigkeit aufzustocken, geringer werden; im Extremfall (Steuersatz von 100 vH, entsprechend einer Vollanrechnung eigenen Erwerbseinkommens) werden die Anreize völlig beseitigt.

Für die einführende Darstellung wurden insbesondere zwei vereinfachende Annahmen gemacht. Einmal wurde von einem proportionalen Steuertarif ausgegangen. Bei den in der Realität vorherrschenden progressiven Steuertarifen fällt die Steuerbelastung jenseits der Steuer-Transfer-Grenze ( $Y_E > Y_K$ ) im Fall einer Steuerkreditlösung größer aus als im Fall eines Steuerfreibetrags. Da bei einem Freibetrag die Steuerminderung vom Marginalsteuersatz des Steuerpflichtigen abhängt, steigt der Betrag der bewirkten Steuerentlastung wegen der Progression mit steigendem Einkommen; hingegen ist die Steuerentlastung durch einen Steuerabsetzbetrag auf einen bestimmten Betrag festgelegt (Seidl 1997).<sup>61</sup> Eine zwei-

<sup>61</sup> Dies läßt sich folgendermaßen zeigen:

te wichtige Annahme dafür, daß Gleichung [3] gilt, ist die Unabhängigkeit des Erwerbseinkommens von der Ausgestaltung der negativen Einkommensteuer. Dies erscheint bei einem linearen Tarif unproblematisch, da in diesem Fall Freibetragslösung und Steuerkreditlösung äquivalent sind. Für den Fall eines progressiven Steuertarifs muß jedoch davon ausgegangen werden, daß aufgrund der unterschiedlichen Wirkungen auf die Progression auch das Verhalten der Wirtschaftssubjekte in verschiedener Weise beeinflußt wird.

### III. Elemente eines integrierten Steuer-Transfer-Systems

Bei der Integration des Transfersystems und des Einkommensteuersystems in ein auf die Einkommensumverteilung gerichtetes konsistentes Gesamtsystem wie z.B. ein Bürgergeldsystem ist eine Reihe von Problemen zu lösen, auf die im folgenden näher eingegangen wird.

---

Für eine Steuerkreditlösung und eine Freibetragslösung gelte, daß die Steuer-Transfer-Grenze  $Y_K > 0$  gleich sei. Der Steuerkredit (Mindesteinkommen)  $Y_m$  ist gegeben als

$$[a] \quad Y_m = \int_0^{Y_K} \tau(y_E) dy_E ,$$

wobei  $\tau(\cdot)$ ,  $0 < \tau(Y_E) < 1 \quad \forall Y_E > Y_K$ ,  $\tau(Y_{E_2}) > \tau(Y_{E_1}) \quad \forall Y_{E_2} > Y_{E_1} > Y_K$  den im Bereich  $Y_E > Y_K$  progressiven Marginalsteuertarif und  $Y_E$  ein Erwerbseinkommen bezeichnen. Der Steuerbetrag bei der Steuerkreditlösung  $T_S$  ergibt sich als

$$[b] \quad T_S(Y_E) = \int_0^{Y_E} \tau(y_E) dy_E - Y_m \quad \forall Y_E > 0 .$$

Aus [a] und [b] folgt

$$[c] \quad T_S(Y_E) = \int_{Y_K}^{Y_E} \tau(y_E) dy_E \quad \forall Y_E > 0 .$$

Bei der Freibetragslösung wird das Erwerbseinkommen vor Besteuerung um den Betrag  $Y_K$  gemindert; die Steuerschuld ergibt sich in diesem Fall als

$$[d] \quad T_F(Y_E) = \int_0^{Y_E - Y_K} \tau(y_E) dy_E \quad \forall Y_E > Y_K .$$

Da  $Y_K > 0$ , folgt im Fall eines progressiven Tarifs ( $\tau(Y_{E_2}) > \tau(Y_{E_1}) \quad \forall Y_{E_2} > Y_{E_1} > Y_K$ ) unmittelbar, daß  $T_S(Y_E) > T_F(Y_E) \quad \forall Y_E > Y_K$  .

## 1. Umfang der Integration sozialer Leistungen

Zunächst ist zu klären, welche Sozialleistungen in ein Bürgergeldsystem integriert werden sollen. Hier ist eine Vielzahl von Regelungen denkbar und in den zahlreichen Plänen zur Konstruktion einer negativen Einkommensteuer auch vorgeschlagen worden. Der Umfang der Integration hängt vor allem von der Zielsetzung des Negativsteuerplans ab.

Die unterste Integrationsstufe liegt vor, wenn die Summe der Freibeträge und Abzüge bei der Festsetzung der Einkommensteuer das kritische Einkommen definiert und wenn für Einkommen, die darunter liegen, eine negative Besteuerung erfolgt, wobei der Eingangsteuersatz im negativen Bereich des Tarifs angewandt wird. Das hierbei resultierende Mindesteinkommen liegt unter Umständen unter dem Existenzminimum. Ziel einer solchen Integration (vorgeschlagen z.B. von Lampman 1965: Plan IA) ist lediglich die Ausdehnung einer im Steuersystem gewünschten Entlastung auf Wirtschaftssubjekte, deren Einkommen so gering ist, daß sonst die Entlastung nicht voll zum Tragen käme. Diese Absicht stand beispielsweise hinter der Konstruktion des Kindergeldzuschlags, der allerdings zum Jahresbeginn 1996 abgeschafft worden ist.

Soll die negative Einkommensteuer die Sicherung des Existenzminimums gewährleisten, so sind die staatlichen Transferleistungen, die im bestehenden System die Deckung des Grundbedarfs ermöglichen sollen, in ein Negativsteuersystem zu integrieren. Bei der Abgrenzung dieser Transfers besteht freilich ein Ermessensspielraum, vor allem deshalb, weil bei der Einführung der vielen einzelnen Transferleistungen häufig unterschiedliche Ziele verfolgt wurden. Eingeschränkt werden die Möglichkeiten dadurch, daß ein Transfer, definiert als negative Steuer, entsprechend der Abgrenzung einer Steuer dem Kriterium der Gegenleistungsfreiheit genügen muß (Hüther 1990: 15). Damit sind Instrumente der sozialen Sicherung, die (jedenfalls grundsätzlich) nach dem Versicherungsprinzip konstruiert sind, beispielsweise die gesetzliche Renten- und die Arbeitslosenversicherung, einer Integration in das Steuersystem nicht zugänglich. Es existieren gleichwohl Vorschläge für eine steuerfinanzierte Grundsicherung, bei denen auch die Sozialversicherung in einer negativen Einkommensteuer aufgeht.<sup>62</sup> Sie orientieren sich an der von Rhys-Williams vorgeschlagenen Sozialdividende und bedeuten eine völlige Abkehr vom Versicherungsprinzip und somit die Versorgung der Bedürftigen im Rahmen der staatlichen Sozialfürsorge. Eine über das garantierte Grundeinkommen hinausgehende soziale Absicherung wäre der Entscheidung des einzelnen überlassen und würde über eine private (Zusatz-) Versicherung erfolgen.

---

<sup>62</sup> Beispiele sind das sogenannte „Bürgergehalt“ von Greven (1986) und frühe Grundeinkommensvorschläge im Parteiprogramm der Grünen; im angelsächsischen Raum u.a. Schwartz (1964) und Rolph (1967).

## 2. Abgrenzung der Bemessungsgrundlage

Die Konzeption einer negativen Einkommensteuer zielt ab auf die Verschmelzung der herkömmlichen (positiven) Einkommensteuer mit den einkommensabhängigen, auf die Sicherung des sozialen Existenzminimums gerichteten steuerfinanzierten Sozialtransfers in einem integrierten Steuer-Transfer-System. Als zentrales Problem bei der Integration erweist sich die Abgrenzung der Bemessungsgrundlage. Zwar wird im bestehenden System sowohl bei der Besteuerung wie im Transferbereich an das „Einkommen“ als Bezugsgröße angeknüpft. Dieses ist aber im einzelnen unterschiedlich abgegrenzt. Nicht nur zwischen Steuer- und Transferbereich, sondern auch zwischen den verschiedenen Sozialleistungen gibt es erhebliche Abweichungen hinsichtlich der Bemessungsgrundlage. Bei der Konstruktion eines integrierten Gesamtsystems ist die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht erforderlich.

### a. Sachliche Abgrenzung der Bemessungsgrundlage

Ogleich die Einkommensbegriffe, die in den einzelnen Sozialleistungsgesetzen angewandt werden, nicht unerheblich voneinander abweichen, besteht der Hauptunterschied bei der sachlichen Abgrenzung des Einkommens zwischen dem Steuersystem und dem Transfersystem.

Bei der steuerlichen Behandlung des Einkommens wird gemeinhin das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (Neumark 1970) zugrunde gelegt. Bei diesem Ansatz wird die Problematik der Besteuerung von der Ausgabe Seite isoliert betrachtet. Um die Forderung nach vertikaler Gerechtigkeit zu erfüllen, müssen bei Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips Steuerpflichtige mit unterschiedlicher steuerlicher Leistungsfähigkeit unterschiedliche Steuerbeträge zur Finanzierung der Gemeinlasten leisten.<sup>63</sup>

Die Forderung nach horizontaler Gerechtigkeit einer Einkommensteuer führt zum Postulat der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (Neumark 1970: 74–77). Zum einen sollen alle Steuersubjekte, bei denen steuerliche Leistungsfähigkeit vorliegt, besteuert werden (Allgemeinheit), zum anderen sind

<sup>63</sup> Umstritten ist freilich, ob mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip ein progressiver Tarifverlauf begründet werden kann (Schmidt 1960, 1980; Haller 1960; Kausemann 1983: 153–154). Cohen-Stuart (1958) zeigte bereits 1889, daß aus der Sicht der Opfertheorien (vgl. hierzu beispielsweise Musgrave 1959: Kapitel 5; Haller 1964; Seidl 1988b) die Ausgestaltung des Steuertarifs zur Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit von den Eigenschaften der Nutzenfunktion des Einkommens abhängt. Der Steuertarif muß progressiv (proportional, regressiv) sein, wenn die Elastizität des Grenznutzens des Einkommens bezüglich des Einkommens größer (gleich, kleiner) als eins ist (Samuelson 1947: 227).



Steuerpflichtige in gleichen steuerlich relevanten Verhältnissen gleich zu besteuern (Gleichmäßigkeit).

Eine inhaltliche Präzisierung des Begriffs der „steuerlichen Leistungsfähigkeit“ erfordert die Definition eines Indikators, an dem Leistungsfähigkeit gemessen wird. Hier hat sich die Orientierung an der Entstehungsseite, an der Erwirtschaftung von Mitteln, die zur Bedürfnisbefriedigung geeignet sind, also am Einkommen, durchgesetzt.<sup>64</sup> Dabei werden als Einkommen jene Mittel betrachtet, die verausgabt werden können, ohne daß sich das Vermögen vermindert. Weder die Quelle des Einkommens noch seine Regelmäßigkeit sind von Bedeutung; auch sind Vermögenszuwächse als Einkommen zu werten, egal ob sie realisiert wurden oder nicht. Diese Sicht entspricht der Reinvermögenszugangstheorie (Schanz 1896; Haij 1921; Simons 1938).

Das deutsche Steuerrecht folgt der Reinvermögenszugangstheorie insoweit, als ein synthetischer Einkommensbegriff verwandt wird, im Grundsatz also alles Einkommen einem einheitlichen Tarif unterworfen wird. Verluste aus einer Einkunftsart können von Gewinnen aus anderen Einkunftsarten abgesetzt werden.<sup>65</sup> Allerdings findet sich ein der Reinvermögenszugangstheorie entsprechender umfassender Einkommensbegriff nicht. Statt dessen werden im Einkommensteuergesetz (§ 2 Abs. 1 EStG) sieben Einkunftsarten aufgezählt, die von der Einkommensteuer erfaßt werden (Enumerationsprinzip); andere Einkünfte sind steuerfrei. Dies betrifft insbesondere fast alle Transfereinkommen, obwohl Transfer Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ebenso erhöhen wie Lohneinkünfte (Kausemann 1983: 162–163). Außerdem werden Einkommen aus Erbschaften und Schenkungen von der Einkommensteuer nicht erfaßt.<sup>66</sup> Damit besteht eine Beschränkung der Besteuerung auf Leistungseinkommen, d.h. auf Ein-

---

<sup>64</sup> Möglich ist auch die Sicht von der Verwendungsseite her, die auf eine Ausgabensteuer hinausläuft. Die Diskussion um die „richtige“ Bemessungsgrundlage bei der Feststellung der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist alt (vgl. für einen Überblick Musgrave 1990). Zu den frühen Befürwortern einer am Konsum orientierten Betrachtungsweise zählt Mill (1848), in Deutschland Elster (1913), später haben sich insbesondere Fisher (1937) und Kaldor (1955) für eine Ausgabensteuer eingesetzt. Für einen neueren Überblick über Möglichkeiten einer konsumorientierten Besteuerung siehe Rose (1991); für eine Diskussion der mit der Ausgabensteuer verbundenen Problematik vgl. Zumstein (1977) und die in Rose (1990) enthaltenen Beiträge. Einen Überblick über Vorstöße zur Einführung einer Ausgabensteuer, die freilich nicht zu einer dauerhaften Implementierung geführt haben, gibt Seidl (1990: 407–408).

<sup>65</sup> Hingegen wird in einem Schedulensteuersystem nach Einkunftsarten differenziert besteuert, und eine Verrechnung von Verlusten zwischen den Einkunftsarten erfolgt nicht.

<sup>66</sup> Sie unterliegen einer gesonderten Steuer.

kommen, die durch die Abgabe von Leistungen im Produktionsprozeß erzielt werden.<sup>67</sup> Für Naturaleinkünfte gibt es teilweise spezifische Regeln.

Im Gegensatz zum Steuerrecht werden bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage von Sozialtransfers Nichtleistungseinkommen im allgemeinen berücksichtigt. Darüber hinaus dürfen bei der Ermittlung des transferrelevanten Einkommens Verluste aus einzelnen Einkunftsarten im allgemeinen nicht abgesetzt werden. Der umfassendere Einkommensbegriff folgt aus der Anwendung des Bedürftigkeitsprinzips bei der Gewährung von Sozialleistungen. Dabei steht zum einen die Höhe des verfügbaren Einkommens im Vordergrund; zu diesem sind neben dem Leistungseinkommen die Sozialeinkommen zu zählen. Zum anderen gilt teilweise das Prinzip der staatlichen Nachrangigkeit, das Subsidiaritätsprinzip. Hier gilt der Grundsatz, daß die eigenen wirtschaftlichen Möglichkeiten vollständig ausgeschöpft werden müssen, bevor staatliche Transfers gezahlt werden. So sind Unterhaltsansprüche gegen Dritte wahrzunehmen, auch ist gegebenenfalls das Vermögen einzusetzen, bevor der Staat Leistungen gewährt. Das Subsidiaritätsprinzip in dieser strengen Form ist allerdings (vor allem) auf die Sozialhilfe als staatliche Grundsicherung beschränkt; in abgemilderter Weise findet es bei der Arbeitslosenhilfe Anwendung.

Eine Ursache für Differenzen zwischen den steuerlichen und den sozialrechtlichen Einkommensbegriffen dürfte in der lückenhaften und theoretisch mangelhaften Einkommensdefinition im Einkommensteuerrecht zu suchen sein; die konsequente Anwendung dieser Definition im Transferbereich hätte zu offensichtlich ungerechtfertigten Sozialleistungen geführt. Aber auch bei einer stringenten Einkommensdefinition im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie kollidierte die steuerliche Bemessungsgrundlage mit den gesellschaftlich akzeptierten Vorstellungen darüber, wodurch ein Transferanspruch, insbesondere im Rahmen der Grundsicherung, begründet sein sollte, nämlich dadurch, daß Bedürftigkeit insofern vorliegt, weil andere Möglichkeiten der Bedarfsdeckung fehlen (vgl. z.B. Sachverständigenrat 1996: Ziff. 459). Wegen der unterschiedlichen Philosophien, die der Einkommensbesteuerung (nach der Leistungsfähigkeit) und der Gewährung von Transfers (nach der Bedürftigkeit) zugrunde liegen, erscheint eine in sachlicher Hinsicht einheitlich abgegrenzte Bemessungsgrundlage aus prinzipiellen Erwägungen heraus problematisch.

### **b. Personelle Abgrenzung der Bemessungsgrundlage**

Bei der Schaffung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für ein integriertes Steuer-Transfer-System ist die Frage nach der personellen Dimension zu beant-

<sup>67</sup> Allerdings werden im Rahmen des Progressionsvorbehalts nach § 32b EStG einzelne Transfers bei der Festsetzung des Steuersatzes berücksichtigt.

worten. Die Extrempositionen sind dabei die Individualveranlagung und die Haushaltsveranlagung. Wird ein Haushalt definiert als Einheit gemeinsam wirtschaftender Individuen, so ist gemäß dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Haushalt als Zurechnungseinheit vorzuziehen (Albers 1980: 195). Bei der reinen Individualveranlagung wird als personelle Bezugseinheit für die Bemessung von Steuern und Sozialtransfers das Individuum gewählt. Die hierbei unterstellte Unabhängigkeit der Individuen bei der Verfügung über die Einkommensverwendung ist im Fall einer Haushaltsgemeinschaft nicht gegeben. Es bestehen in einer Haushaltsgemeinschaft bürgerlich-rechtliche Unterhaltspflichtungen, die zu einer Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit eines Einkommensbeziehers führen können. Gleichzeitig kann von Ersparnissen in der Lebenshaltung bei gemeinsamem Wirtschaften im Vergleich zu Kleinhaushalten ausgegangen werden. Sowohl die steuerliche Leistungsfähigkeit als auch die Bedürftigkeit als Differenz zwischen verfügbarem Einkommen und Grundbedarf werden also von der Haushaltsgröße beeinflusst. Darüber hinaus würde eine Einzelveranlagung zu einer Ungleichbehandlung gleich hoher Haushaltseinkommen führen, wenn sich dieses Einkommen unterschiedlich auf die Haushaltsmitglieder verteilt. Es würden in der Regel verschiedene Steuerbelastungen und Transferansprüche auftreten.<sup>68</sup> Die Haushaltsveranlagung bedeutet allerdings bei einem progressiven Tarif, daß der Verdienst von Zweitverdienern als zusätzliches Einkommen jeweils mit dem Grenzsteuersatz vergleichsweise hoch belastet wird. Dies dürfte erhebliche Auswirkungen auf das Arbeitsangebot haben. Bei der vorherrschenden Rollenverteilung wird insbesondere die Frauenerwerbstätigkeit durch eine Haushaltsveranlagung behindert (vgl. Seidl und Traub 1997: 367–369).<sup>69</sup>

Bei der praktischen Umsetzung des Konzepts der Haushaltsbesteuerung stellt sich die Frage nach der Definition der Wirtschaftseinheit Haushalt. Dabei steht weniger das Problem einer ökonomischen Definition im Vordergrund — hier wird neben dem Kriterium der gemeinsamen Entscheidung über Einkommenszielung und -verwendung darauf abgestellt, daß die Wirtschaftsgemeinschaft auf Dauer konzipiert ist — als das der Praktikabilität in der Anwendung. Eine sehr weite Auslegung der Definition erforderte umfangreiche administrative Erhebungen und Kontrollen. Ein solcher Aufwand kollidierte mit der Zielsetzung der Einführung einer negativen Einkommensteuer bzw. des Bürgergeldes, die administrativen Kosten gering zu halten. Auch ergäben sich möglicherweise Anreize

<sup>68</sup> Im Falle eines proportionalen und im Transfer- und Steuerbereich identischen Tarifs ist die Aufteilung des Einkommens auf die Haushaltsmitglieder irrelevant.

<sup>69</sup> Dieser Umstand hat wohl maßgeblich dazu beigetragen, daß international die Besteuerung nach dem Individualprinzip vorherrscht (Pechman und Engelhardt 1990). So ist Schweden 1971 zur Individualbesteuerung übergegangen (Schettkat 1987: 85), das Vereinigte Königreich im Jahr 1990 (Institute for Fiscal Studies 1996).

zu einer willkürlichen Aufspaltung von Haushalten (Almsick 1981: 96; Green 1967: 101). Wird die personelle Bemessungsgrundlage eng definiert, so wird das tatsächliche Haushaltseinkommen unvollständig erfaßt, mit der Folge, daß die Steuereinnahmen gering und die Transferausgaben hoch ausfallen und das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit verletzt wird (Klein 1971: 387).

In der Literatur zur negativen Einkommensteuer wird allgemein die Familie als Zurechnungseinheit vorgeschlagen (OECD, 1974: 29). Diese wird als Kleinfamilie interpretiert, Partnerschaften werden mit Hilfe des Instituts der Ehe eingeordnet. Im Haushalt lebende Kinder werden gemeinhin der Familie zugeordnet.<sup>70</sup> Bei getrennt lebenden Kindern und Familien wird vorgeschlagen, ein Realsplitting durchzuführen (Green 1967: 101–104; Tobin et al. [1967] 1982: 526–528; Otten 1977: 207–208; Kausemann 1983: 287–294); es besagt, daß Unterhaltszahlungen vom Einkommen des Unterhaltsleistenden abgesetzt und dem Einkommen des Unterstützten zugeschlagen werden.

Die Entscheidung für eine konkrete Definition des Haushalts ist unter anderem abhängig vom Grad der Integration der negativen Einkommensteuer und der positiven Einkommensteuer. Soll ein nahtloser Übergang zwischen Steuer- und Transferbereich erreicht werden, ist für beide Bereiche dieselbe Definition zugrunde zu legen.

Im Einkommensteuerrecht besteht formal eine Individualveranlagung — Steuersubjekte sind nach § 1 EStG natürliche Personen. Dagegen sind bei den wichtigsten einkommensabhängigen Transferleistungen die Familieneinkommen Bemessungsgrundlage, wenn auch im einzelnen in unterschiedlicher Abgrenzung. Allerdings fließen in das Einkommensteuerrecht Elemente der Haushaltsveranlagung ein. Über Kinderfreibeträge wird die durch die Unterhaltskosten bedingte Verringerung der steuerlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt. Auch die gemeinsame Veranlagung von Ehepaaren, das sog. Ehegattensplitting, wirkt effektiv wie eine Haushaltsbesteuerung. Freilich wird auch argumentiert, das Ehegattensplitting sei „letztlich keine Haushaltsbesteuerung, sondern Individualbesteuerung mit fiktiven intrafamiliären Transfers“ (Kausemann 1983: 267). Für diese Sicht spricht, daß die fiktive gleichmäßige Aufteilung des Einkommens auf die Eheleute und die damit verbundene Verdopplung des Grundfreibetrages mit dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit sonst schwer begründet werden kann. Wie dem auch sei, durch die Möglichkeit des Ehegattensplittings und die Absetzbarkeit der Kinderfreibeträge ist im Einkommensteuerrecht das Prinzip der Haushaltsbesteuerung in nicht geringem Maße verwirklicht. Somit erscheint eine Harmonisierung bei der personellen Abgrenzung der Bemessungsgrundlage von Steuern und Transfers durchaus möglich.

<sup>70</sup> Molitor (1973: 48) berücksichtigt aber Kinder lediglich durch Kindergeldzahlungen.

**c. Zeitliche Abgrenzung der Bemessungsgrundlage**

Bei der praktischen Umsetzung einer negativen Einkommensteuer sind zwei Fragen zu klären, die zeitliche Aspekte des Steuer-Transfer-Systems betreffen. Erstens muß festgelegt werden, welcher Zeitraum bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage und damit bei der Bemessung des Transferanspruchs bzw. der Steuerschuld zugrunde gelegt werden soll. Zweitens ist der Zahlungsrhythmus zu bestimmen, in dem Transfers geleistet bzw. Einkommensteuern abgeführt werden.

Für die Bemessung der (negativen oder positiven) Einkommensteuerschuld ist aus theoretischer Sicht eine langfristige Perspektive vorzuziehen, denn zur Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist grundsätzlich das während der gesamten Lebenszeit erzielte Einkommen der geeignete Maßstab (Kausemann 1983: 233). In der Praxis erfolgt freilich die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer und der Sozialtransfers auf jährlicher Basis.<sup>71</sup> Bei dieser Vorgehensweise entstehen Probleme, wenn einmalige oder schwankende Einkünfte vorliegen. Generell ergibt sich die Möglichkeit, durch die steuerliche Verlagerung von Einkommen in einen späteren Veranlagungszeitraum Zinsgewinne zu erzielen, weil der Betrag der Steuerschuld bis zur Fälligkeit zinstragend angelegt werden kann. Dieser Effekt tritt in jedem Fall auf, unabhängig vom konkreten Tarifverlauf. Im Fall einer progressiven Einkommensteuer kommt hinzu, daß ein Steuerpflichtiger mit gleichmäßigem Einkommensstrom eine geringere Steuerbelastung zu tragen hat als ein Steuerpflichtiger mit fluktuierendem Einkommen (Vickrey 1947: 165–168; Goode 1964: 243–246; Mitschke 1988).<sup>72</sup>

Während im positiven Bereich der Einkommensteuer unregelmäßiges Einkommen die Steuerlast tendenziell erhöht, ist der Effekt bei der negativen Einkommensteuer umgekehrt. Für den Fall, daß der Steuersatz im negativen Bereich über dem Eingangsteuersatz der „normalen“ Einkommensteuer liegt, ergibt sich bei unregelmäßigem Einkommensstrom eine steuerliche Entlastung. Der Verletzung der horizontalen steuerlichen Gerechtigkeit durch aus dem Steuertarif resultierende und nicht durch verschiedene steuerliche Leistungsfähigkeit gerechtfertigte Belastungs- bzw. Begünstigungsunterschiede wird im Einkommensteuerrecht durch verschiedene Sonderregelungen, insbesondere eine begrenzte Durchschnittsbildung beim Einkommen, entgegengewirkt (Kausemann 1983: 244).

<sup>71</sup> Allerdings ist der Zeitraum bei den einzelnen Sozialtransfers nicht identisch.

<sup>72</sup> Berechnungen mit dem IfW-STM ergeben für einen Ledigen ohne Kinder, dessen Einkommen von 100 000 DM sich gleichmäßig auf zwei Jahre verteilt, einen Steuervorteil von 9 690 DM gegenüber einem vergleichbaren Steuerpflichtigen, der im ersten Jahr ein Einkommen von 100 000 DM und im zweiten Jahr kein Einkommen hat.

Ähnliche Verfahren könnten bei der Behandlung unregelmäßiger Einkommen, die in einer Periode zu einer negativen Steuerschuld (einem Transferanspruch) führen, angewandt werden. Hier müßte freilich die Steuerbehörde initiativ werden und eine entsprechende Veranlagung veranlassen. Dem Problem, daß der bei Durchschnittsbildung ermittelte Transferanspruch geringer ausfallen kann als der tatsächliche Bedarf zur Deckung des Existenzminimums<sup>73</sup>, kann begegnet werden, indem individuelle Stundungen und Vorauszahlungsanpassungen zugelassen werden und eine Verrechnung mit Steuern und Transfers erst später erfolgt (Kausemann 1983: 251).

Vickrey (1939, 1947: 172–195) hat vorgeschlagen, das Problem fluktuierender Einkommen dadurch zu lösen, daß die Steuer auf das kumulierte Einkommen einer möglichst langen Periode erhoben wird, wobei der Steuertarif von der Länge des zugrunde gelegten Besteuerungszeitraums abhängt. Die Differenz zwischen der so ermittelten gesamten Steuerschuld und der in diesem Zeitraum bereits geleisteten Zahlungen ist dann die aktuell ausstehende Steuerschuld. Bei der Berechnung wird die bereits gezahlte Steuer verzinst, so daß ein späterer Zeitpunkt der Steuerzahlung keine Vorteile für den Steuerzahler bringt. Dieses Konzept könnte auch auf eine negative Einkommensteuer angewendet werden.

Von der zeitlichen Abgrenzung der Bemessungsgrundlage ist die Frage nach dem Zahlungsrhythmus zu unterscheiden. Dies ist insbesondere im Transferbereich wichtig, wo die Zahlungen zur Deckung des Grundbedarfs möglichst gleichzeitig mit dem Entstehen des Bedarfs erfolgen müssen. Aber auch im Bereich der positiven Einkommensteuer ist für die meisten Steuerpflichtigen im Rahmen des Lohnsteuerabzugsverfahrens eine regelmäßige und, verglichen mit dem Veranlagungszeitraum, kürzerfristige Zahlungsweise üblich. Insoweit stellen die Zahlungen im Rahmen der Einkommensteuer (positiv wie negativ) gewissermaßen Abschlagszahlungen dar. Über- oder Unterzahlungen, die im Jahresverlauf entstehen, werden im Wege der jährlichen Veranlagung ausgeglichen (Arbeitnehmerveranlagung, früher: Lohnsteuerjahresausgleich).<sup>74</sup>

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Ausgestaltung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems bezüglich der zeitlichen Dimension in enger Anlehnung an das Verfahren im bestehenden Steuer-Transfer-System erfolgen kann:

<sup>73</sup> Bei einer Berücksichtigung früherer Einkommen bei der Bemessung der Transfers wird implizit unterstellt, daß frühere höhere Einkommen teilweise gespart wurden und daß diese Ersparnisse zur Deckung des Existenzbedarfs eingesetzt werden. Bei Beziehen relativ niedriger Einkommen wird allerdings häufig eine starke Ausrichtung der Ausgaben am laufenden Einkommen und eine geringe Sparquote angenommen. Dies führt dazu, daß eine Durchschnittsbildung bei der Bemessung von Transfers von einer Reihe von Autoren abgelehnt wird (Tobin et al. [1967] 1982; Almsick 1981: 104).

<sup>74</sup> Zu den Problemen eines solchen Verfahrens und zu Lösungsmöglichkeiten siehe im einzelnen Kausemann (1983: 236–242).

Die (positive oder negative) Steuerschuld bemißt sich grundsätzlich anhand des Jahreseinkommens, die Zahlung der Steuer erfolgt im monatlichen Rhythmus entsprechend dem Monatseinkommen, und eventuell entstehende Diskrepanzen werden im Rahmen einer jährlichen Veranlagung ausgeglichen.

### 3. Tarif

Bei der Darstellung der Konzeption eines integrierten Steuer-Transfer-Systems ist ein linearer Tarif mit einem über den gesamten Einkommensbereich einheitlichen, konstanten Grenzsteuersatz unterstellt worden. In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, daß im positiven Bereich der Einkommensteuer ein progressiver Tarif gilt. Für den Bereich der negativen Einkommensteuer, also dort, wo Nettotransferzahlungen anfallen, sind verschiedene Ausgestaltungen des Tarifs möglich. Es ist jedoch zu bedenken, daß der Bereich der negativen Einkommensteuer schon aus fiskalischen Gründen eng begrenzt sein muß, so daß ein relativ hoher durchschnittlicher Anrechnungssatz bei einem Einkommen in Höhe des kritischen Einkommens erforderlich ist. Eine spürbar progressive Besteuerung in einem recht kleinen Einkommensintervall wäre wohl aus Leistungsfähigkeitserwägungen nicht zu rechtfertigen. Sie führte überdies bei den oberen Einkommen, die noch Nettotransfers erhalten, zu sehr hohen marginalen Steuersätzen, so daß hier die Anreizproblematik gegenüber dem bestehenden Steuer-Transfer-System nur wenig verbessert würde. Ein degressiver Tarifverlauf widerspräche den Gerechtigkeitsvorstellungen, die dem bestehenden Steuersystem zugrunde liegen; hier würden sehr kleine Einkünfte besonders hoch besteuert. In allen Vorschlägen zur Einführung eines integrierten Steuer-Transfer-Systems wird für den Bereich der negativen Einkommensteuer ein linearer Tarif vorgesehen.

Wie oben (S. 74) erläutert, ist die Höhe des negativen Steuersatzes (des Transferentzugsatzes) ausschlaggebend dafür, bei welchem Einkommen die Steuer-Transfer-Grenze liegt (Steuerkreditlösung) bzw. welches Mindesteinkommen garantiert wird (Freibetragslösung). Eine Möglichkeit, den Konflikt zwischen dem sozialpolitischen Erfordernis einer ausreichend hohen Mindestsicherung und der Notwendigkeit zur Begrenzung der fiskalischen Kosten durch eine niedrige Steuer-Transfer-Grenze zu entschärfen, ist die Einführung eines gebrochenen Tarifs; Dabei wird im Transferbereich ein höherer Steuersatz angewandt als auf Einkommen oberhalb der Steuer-Transfer-Grenze. Außerdem ist ein gespaltener Tarif denkbar, bei dem für unterschiedliche Gruppen von Steuerpflichtigen verschiedene Tarife gelten. So ist z.B. vorgeschlagen worden, für Gruppen, die nicht zu den Erwerbsfähigen gerechnet werden (Alte, Kranke und Behinderte, unfreiwillig Arbeitslose), ein höheres Mindesteinkommen, ver-

bunden mit einem höheren Steuersatz, vorzusehen als für Erwerbsfähige (Meade 1978).

#### IV. Die Möglichkeit einer graduellen Integration von Steuer- und Transfersystem

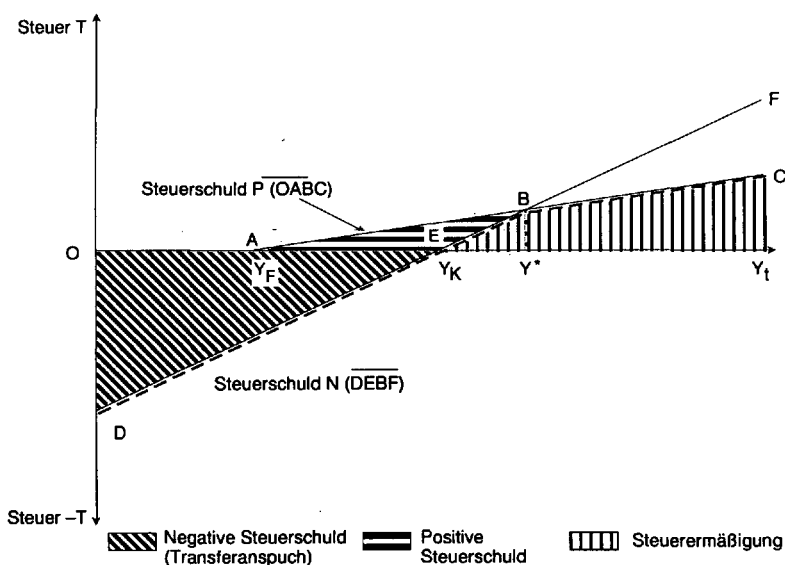
Charakteristisch für alle bisher dargestellten Tarifoptionen ist die Existenz eines einheitlichen Steuer-Transfer-Tarifs. Ein solcher erfordert eine Anpassung des Tarifs im Bereich der positiven Einkommensteuer mindestens insoweit, wie sich aus der gewählten Kombination von Mindesteinkommen und negativem Steuersatz ein anderer Grundfreibetrag ergibt. Die Änderung des Tarifs der bestehenden Einkommensteuer ist hingegen nicht notwendig, wenn auf die vollständige Integration der Tarife für die negative und die positive Einkommensteuer verzichtet wird.

In einem solchen System (vgl. Tobin et al. [1967] 1982) existieren nebeneinander zwei Steuertarife (Schaubild 35), wobei der für den Steuerpflichtigen jeweils günstigere die effektive Steuerschuld bestimmt. Ein Tarif bemißt in herkömmlicher Weise die Einkommensteuerschuld, indem ein Freibetrag gewährt und darüber hinausgehendes Einkommen versteuert wird. Es ergibt sich eine Steuerschuld, die von der Linie  $\overline{OABC}$  wiedergegeben wird (im folgenden: Steuerschuld  $P$ ). Gleichzeitig wird eine Steuerschuld im Rahmen der negativen Einkommensteuer ermittelt, repräsentiert durch die Linie  $\overline{DEBF}$  (im folgenden: Steuerschuld  $N$ ). Dabei ist unterstellt, daß der Steuersatz der negativen Einkommensteuer größer ist als der Steuersatz der positiven Einkommensteuer. Die Steuerschuld  $N$  bemißt sich, indem das Einkommen (ohne Freibetrag) gemäß dem Satz der negativen Einkommensteuer auf den Basistransfer (Mindestsicherung) angerechnet wird. Die Steuerschuld ist zunächst negativ. In Punkt  $E$  in Schaubild 35 ist sie gerade gleich null; das zugehörige Einkommen ist das kritische Einkommen  $Y_k$ .

Bei Einkommen, die größer als das kritische Einkommen sind, ist die Steuerschuld  $N$  positiv und nimmt wegen des höheren Steuersatzes schneller zu als die Steuerschuld  $P$ . Bis zum Punkt  $B$  ist die Steuerschuld  $N$  aber geringer als die Steuerschuld  $P$ . Mit Überschreiten des zu Punkt  $B$  gehörenden Einkommens  $Y^*$  (Steuergleichstandseinkommen) fällt die Steuerschuld  $N$  höher aus als die Steuerschuld  $P$ . Für Einkommen, die  $Y^*$  übersteigen, wird der herkömmliche Einkommensteuertarif gemäß der Linie  $\overline{OABC}$  wirksam. In Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen ergibt sich die geknickte Steuerschuldfunktion  $\overline{DEBC}$  (im Schaubild zusätzlich gestrichelt).



Schaubild 35 — Graduell integriertes Steuer-Transfer-System



Der Vorteil der graduellen Integration von Steuer- und Transfersystem besteht darin, daß eine negative Einkommensteuer in kleinen Reformschritten implementierbar wird. Auch bei einer Berücksichtigung individueller Bedürfnislagen über differenzierte Niveaus der Mindestsicherung kann der „normale“ Einkommensteuertarif unverändert bleiben. Es verschiebt sich lediglich das Steuer-gleichstandseinkommen, bei dem dieser Tarif wirksam wird. Zudem sind die fiskalischen Kosten geringer als bei einem voll integrierten Steuer-Transfer-Tarif, bei dem ein Freibetrag in Höhe des kritischen Einkommens eingeräumt wird (in Schaubild 35 entspricht dies einer Rechtsverschiebung der Linie  $\overline{ABC}$  auf den Punkt  $E$ ), denn die Steuermindereinnahmen sind auf zu versteuernde Einkommen zwischen  $Y_F$  und  $Y^*$  beschränkt (Dreieck  $ABE$ ).

Darüber hinaus können für die Tarife verschiedene Bemessungsgrundlagen definiert werden. So ist es möglich, die Definition des zu versteuernden Einkommens als Maßstab der steuerlichen Leistungsfähigkeit im Rahmen der positiven Einkommensteuer beizubehalten und gleichzeitig einen anders gefaßten Einkommensbegriff als Maßstab der Bedürftigkeit bei der Bemessung der negativen Einkommensteuer anzuwenden. Allerdings ist ein solches System einer nur graduell integrierten positiven und negativen Einkommensteuer erheblich komplizierter als ein voll integrierter Steuer-Transfer-Tarif. Insbesondere dann, wenn zwei verschiedene Bemessungsgrundlagen verwendet werden, ist die Ermittlung der effektiven Steuerschuld ein komplexer Vorgang. Dies hat zur Folge, daß eine

Abführung der Steuer bzw. eine Auszahlung zustehender Transfers durch die Arbeitgeber im Wege des üblichen Abzugsverfahrens kaum praktikabel erscheint.

Die Analyse zeigt, daß ein Bürgergeld als Ergänzung zu dem existierenden Steuersystem in Deutschland eingeführt werden kann, auch wenn die Prinzipien der Besteuerung (bei der Einkommensteuer) und der Transfergewährung (beim Bürgergeld) beibehalten werden sollen. Für die Fragestellung dieser Arbeit, bei der grundsätzlich von der bestehenden Einkommensteuer ausgegangen wird, ist ein Vorgehen im Sinne einer graduellen Integration eine wichtige Alternative. Die Entscheidung für eine graduelle Integration bedeutete freilich, daß auf wichtige Vorzüge einer vollständigen Integration, die insbesondere in konzeptioneller Klarheit und administrativer Einfachheit liegen, ganz oder teilweise verzichtet werden muß.

## V. Varianten eines Bürgergeldsystems für die Bundesrepublik Deutschland

### 1. Varianten im Überblick

Modelle eines Steuer-Transfer-Systems im Sinne des Bürgergeldes wurden für die Bundesrepublik in Wissenschaft und Politik verschiedentlich vorgeschlagen.<sup>75</sup> Allerdings existieren nur wenige, die hinreichend spezifiziert sind, um einer empirischen Untersuchung zugänglich zu sein.

Ein konkreter Vorschlag stammt von Mitschke (1985; 1995a: 80). Mitschke hat den Begriff „Bürgergeld“ geprägt. Nach dem Mitschke-Modell werden alle steuerfinanzierten Sozialleistungen zu einem nach einheitlichen Sozial- und Bedürftigkeitsmerkmalen (z.B. Familienstand, Alter) differenzierten Universaltransfer zusammengefaßt. „Das Bürgergeld staffelt sich auf heutigem Sicherungsniveau nach herkömmlichen Merkmalen wie Familienstand, Alter, Kinderzahl, Wohnlage, Körperbehinderung, Ausbildungsbedarf und Erwerbseinkommen. Die Merkmale werden vereinheitlicht und gelten gleichermaßen für Grundsicherung und Besteuerung“ (Mitschke 1995b). Bei vollständiger Integration in den

---

<sup>75</sup> Eine Übersicht und ein systematischer Vergleich der aktuell diskutierten Varianten finden sich in Kaltenborn (1995). Zu einem älteren Vorschlag siehe Otten (1977). Vorschläge im Sinne einer allgemeinen steuerfinanzierten Grundsicherung, die eine radikale Abkehr vom Versicherungsprinzip im Sozialstaat vorsehen — eine Aufstellung entsprechender Vorschläge enthält Klanberg und Prinz (1988) — werden in dieser Arbeit nicht behandelt. Für eine Abschätzung der Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Auswahl dieser Vorschläge siehe Hüther (1990).

Steuertarif bestimmt die Höhe des Universaltransfers zusammen mit dem Steuersatz im Transferbereich die Höhe des bei der Besteuerung abzuziehenden Freibetrags der Besteuerungseinheit. Der Sozialleistungsbereich wird nahtlos in den Steuerbereich übergeleitet. Nach Mitschkes Vorschlag aus dem Jahre 1985 beträgt der Steuersatz im Transferbereich 50 vH, anschließend einheitlich 30 vH.

Für die Integration kommen nach Mitschke neben dem Kindergeld und dem Wohngeld in Betracht

- die Sozialhilfe in Form der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt,
- das Erziehungsgeld,
- die BAföG-Leistungen,
- die Begünstigung durch die bedürftigkeits- und personenbezogenen Objektsubventionen im sozialen Wohnungsbau, in der Landwirtschaft, im öffentlichen Personennahverkehr, in der Jugendhilfe und im Kommunalbereich sowie
- Transfers infolge von Umverteilungs- und Mindestsicherungsmaßnahmen in der Sozialversicherung.

Das Bürgergeld ist nach Mitschkes Reformvorschlag aus dem Jahr 1985 Teil einer durchgreifenden Reform des Steuersystems<sup>76</sup>, die insbesondere eine Umstellung von der Einkommens- auf die Konsumbesteuerung vorsieht. Neben den Problemen, die aus der mangelhaften Abstimmung der Einzelbereiche des bestehenden Steuer-Transfer-Systems resultieren, werden auch die Ungereimtheiten, die im herrschenden Einkommensteuersystem teils historisch gewachsen, teils systembedingt angelegt sind, größtenteils behoben.<sup>77</sup> Eine persönliche Ausgabensteuer wirft aber auch neue Probleme auf, beispielsweise bei der Administration (Seidl 1990), und es entstehen gravierende Umstellungsprobleme.<sup>78</sup> In dieser Arbeit wird, vorgegeben durch die Aufgabenstellung, ein weniger ambitionierter Ansatz verfolgt, bei dem die Rahmenbedingungen der Einkommensteuer und des

<sup>76</sup> Diese geht zurück auf das Konzept der „Staatsbürgersteuer“ (Engels et al. 1973).

<sup>77</sup> Das Einkommensteuerrecht zeichnet sich durch eine Vielzahl von Bestimmungen aus, die zu einer Verletzung der elementaren Prinzipien der Gleichheit und der Allgemeinheit bei der Besteuerung führen. Mit einer Ausgabensteuer wird die Bemessungsgrundlage auf eine breite Basis gestellt; gleichzeitig ist die Ausgabensteuer im Gegensatz zur Einkommensteuer neutral bezüglich der Entscheidung zwischen Sparen und Konsum. Dennoch ist die Ausgabensteuer der Einkommensteuer aus theoretischer Sicht bezüglich der allokativen Effizienz nicht eindeutig überlegen (Atkinson und Stiglitz 1980: 563–565). Die Manipulation der Einkommensperiodisierung würde durch einen konstanten Ausgabensteuersatz uninteressant. Im Mitschke-Modell ist allerdings ein höherer Steuersatz im Transferbereich vorgesehen; insoweit ist die Problematik nicht beseitigt.

<sup>78</sup> So würden (ohne besondere Vorkehrungen) Ersparnisse, die aus (versteuertem) Einkommen gebildet wurden, durch eine Ausgabensteuer erneut besteuert, sobald sie konsumiert werden.

Sozialversicherungssystem in ihrer bestehenden Form als gegeben unterstellt werden.<sup>79</sup>

Eine Variante des Bürgergeldes, bei der die Einkommensteuer in der bisherigen Form bestehen bleibt, wird von Vaubel (1996) vorgeschlagen. Der Vorschlag zielt in erster Linie auf die Beseitigung der Armutsfalle für die Bezieher von Sozialhilfe.

Das Bürgergeld nach Vaubel ersetzt lediglich die Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe (einschließlich Wohnkostenerstattung). Dabei wird das durch das Bürgergeld garantierte Existenzminimum differenziert. Für nicht erwerbsfähige Personen gilt ein Satz, der dem Sozialhilfeniveau nach dem geltenden Recht (im Sinne eines sozialen Existenzminimums) entspricht. Für erwerbsfähige Personen wird das Bürgergeld auf das physische Existenzminimum gemindert. Dieses wird ermittelt, indem ein Niveau, „das sich in der Vergangenheit ohne Zweifel als menschenwürdig und ausreichend erwiesen hat“<sup>80</sup> (Vaubel 1996) zugrunde gelegt wird; der durchschnittliche Eckregelsatz der Jahre 1962–1965.<sup>81</sup> Der aktuelle Bedarf wird durch Inflationierung dieses Satzes gemäß der Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung eines Zweipersonenhaushalts von Renten und Sozialhilfeempfängern berechnet. Hinzu kommen für die Wohnkostenerstattung ein Betrag in Höhe der höchstens nach dem Wohngeldgesetz berücksichtigungsfähigen Miete und ein pauschaler Betrag für einmalige Leistungen in Höhe von 15 vH des Eckregelsatzes.

Der Anrechnungssatz für Erwerbseinkommen beträgt nach Vaubel knapp 60 vH.<sup>82</sup> Wie das Bürgergeld nach Vaubel administriert wird, ob und wie eine

<sup>79</sup> Allerdings werden einzelne Detailprobleme aufgezeigt und Verbesserungsvorschläge gemacht.

<sup>80</sup> Hier besteht scheinbar ein Widerspruch, weil ein „physisches“ Existenzminimum als „ohne Zweifel menschenwürdig“ bezeichnet wird. Im folgenden wird gleichwohl der Begriff des physischen Existenzminimums verwendet, was in Anbetracht der Höhe des abgeleiteten Betrages vertretbar erscheint.

<sup>81</sup> Bei der Berechnung des Existenzminimums sind Fragen der Armutdefinition berührt (vgl. für einen Überblick Seidl 1988a). Die Festschreibung des realen Sozialhilfeniveaus der frühen sechziger Jahre scheint die Anwendung eines absoluten Armutsbegriffs zu implizieren. Es werden Haushalte als arm betrachtet, die nicht über einen bestimmten Warenkorb verfügen können, wobei der Warenkorb über die Zeit invariant ist. Durch die Differenzierung der Mindesteinkommen nach Erwerbsfähigen und Nichterwerbsfähigen, für die ein anderer Warenkorb gilt, der auch die gesellschaftliche Entwicklung berücksichtigt, wird jedoch ein zusätzlicher (moralischer) Aspekt bei der Beurteilung der Einkommensposition eingeführt (vgl. Seidl 1988a: 138).

<sup>82</sup> Der Anrechnungssatz ergibt sich aus der Relation von (abgesenktem) Sozialhilfeniveau zu dem Nettolohn, bei dem der Sozialhilfeanspruch nach dem herrschenden Regelwerk erlischt (bei Vaubel (1990: 180): Break-Even-Nettolohn; in der Terminologie dieser Arbeit: kritisches Einkommen), also in Anlehnung an die tatsächlichen Verhältnisse bei der Sozialhilfe.

Verbindung zur Einkommensteuer besteht, insbesondere welche Bemessungsgrundlage bei der Ermittlung des Bürgergeldanspruchs verwendet werden soll, ist im einzelnen nicht ausgeführt.

Des weiteren gibt es Ansätze, die auf eine stärker begrenzte Zielgruppe gerichtet sind. Im Ausland sind Maßnahmen, die Elemente einer negativen Einkommensteuer aufweisen, für den Kreis der Erwerbstätigen — und hier insbesondere Familien mit Kindern — implementiert worden. Eine knappe Darstellung und Diskussion der in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich eingeführten Programme („Earned Income Tax Credit“ bzw. „Family Credit“) findet sich in Anhang II. Für Deutschland schlägt Spermann (1994, 1996) eine „gerichtete“ negative Einkommensteuer vor (vgl. auch Jerger und Spermann 1995). Hauptsächliche Zielgruppe sind arbeitsfähige Langzeitarbeitslose, deren Ansprüche auf Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe durch Transfers im Rahmen einer in mehrfacher Hinsicht — teilweise zeitlich, teilweise vom Betrag her — begrenzten negativen Einkommensteuer ersetzt werden.<sup>83</sup> Der Ansatz bewirkt lediglich eine Entschärfung der Problematik der Armutsfalle für eine bestimmte Gruppe. Die negative Einkommensteuer soll nicht als allgemeine Grundsicherung dienen; eine Integration mit dem Steuersystem ist ebenfalls nicht vorgesehen: „Das Sozialamt bleibt für Nichterwerbstätige zuständig, nur ein Teil der bisherigen Anspruchsberechtigten auf Hilfe zum Lebensunterhalt erhält ein Einstiegsgeld. Es wird auch keine Finanzamtslösung, sondern eine ‘Arbeitsamtslösung’ vorgeschlagen“ (Spermann 1996: 19). Folgerichtig verwendet Spermann für seinen Vorschlag nicht (mehr) den Begriff „Bürgergeld“, sondern den Namen „Einstiegsgeld“. In der vorliegenden Arbeit wird diese enge Konzeption nicht weiter analysiert.

## 2. Untersuchte Varianten

Im folgenden werden verschiedene Varianten eines Bürgergeldsystems konkretisiert, und es werden für ausgewählte Modellhaushalte die Auswirkungen auf den Verlauf der Grenzbelastung des Einkommens und den des verfügbaren Einkommens herausgearbeitet. Als Referenz dient jeweils das bestehende Steuer-Transfer-System. Die fiskalischen Konsequenzen werden im nächsten Kapitel untersucht.

Es wird zunächst angenommen, daß die Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuer und die des Bürgergeldes (als negativer Einkommensteuer) identisch sind, und zwar in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht. Dies erfolgt aus Gründen der Vereinfachung bei der Darstellung. Es bedeutet nicht zwangsläufig,

---

<sup>83</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Spermann (1996: 19–22).

daß das zu versteuernde Einkommen im Sinne des EStG auch bei der Berechnung des Bürgergeldes zugrunde gelegt wird (dies ist eine Möglichkeit, die im weiteren auch untersucht wird). Es ist durchaus möglich, im Transferbereich zusätzliche Einkommensbestandteile bei der Bemessung des Transferanspruchs zu berücksichtigen.<sup>84</sup> Für die Zwecke der Darstellung der untersuchten Varianten wird aber vereinfachend unterstellt, daß solche dann nur für das Bürgergeld relevanten Einkommensbestandteile nicht vorliegen.

Hinsichtlich des Umfangs der Integration verschiedener Transferleistungen in ein Bürgergeldsystem wird unterstellt, daß das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag, das Wohngeld und die Sozialhilfe in der Form der Hilfe zum Lebensunterhalt einbezogen werden. Auf die Möglichkeiten und Auswirkungen einer Ausweitung des Bürgergeldes auf Erziehungsgeld und BAföG kann im Rahmen dieser Arbeit nur am Rande eingegangen werden.

Was die Tarifstruktur betrifft, so werden grundsätzlich zwei Varianten zugrunde gelegt; eine dritte entspricht von der Konzeption her der Variante 2, unterscheidet sich aber von dieser durch eine andere Bemessungsgrundlage bei der Berechnung der negativen Einkommensteuer.

Der Solidaritätszuschlag wird berechnet, indem auf die effektiv zu zahlende (positive) Steuerschuld die Regelungen des geltenden Rechts angewendet werden.

#### a. Variante 1: Anpassung des Grundfreibetrags

Variante 1 ist gemäß dem Grundmodell einer negativen Einkommensteuer konstruiert. Der Grundfreibetrag des Einkommensteuertarifs ergibt sich als Quotient aus Mindesteinkommen und Anrechnungssatz. Unterstellt wird eine geknickte Tariffunktion; bei Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags (im Transferbereich) gilt ein konstanter Grenzsteuersatz, bei höheren Einkommen der um die Veränderung des Grundfreibetrages korrigierte Einkommensteuertarif T96.

Es ergibt sich folgende allgemeine Tariffunktion:

$$T_1(Y_{st}) = \begin{cases} BG - Y_{st} \cdot t_1 & \text{für } Y_{st} - U \leq 12095 \\ (86,63 \cdot y + 2590) \cdot y & \text{für } 12095 < Y_{st} - U \leq 55727 \\ (151,91 \cdot z + 3346) \cdot z + 12949 & \text{für } 55727 < Y_{st} - U \leq 120041 \\ 0,53 \cdot (Y_{st} - U) - 22842 & \text{für } 120041 < Y_{st} - U \end{cases}$$

mit  $U = GFB - 12095$

<sup>84</sup> Etwa im Sinne des Einkommensbegriffs der Erwerbsbezüge, der im Rahmen der Übergangsregelung zur Freistellung des Existenzminimums zugrunde gelegt worden war (§ 32d des EStG 1995).

$$GFB = \frac{BG}{t_1}$$

$$y = \frac{((Y_{st} - U) - 12042)}{10000}$$

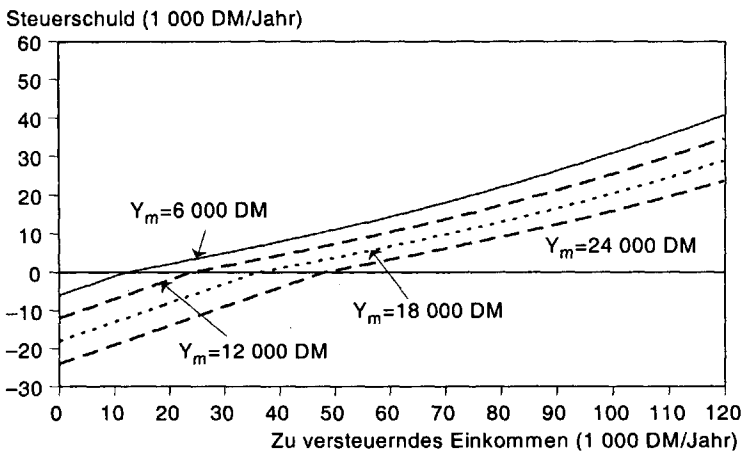
$$z = \frac{((Y_{st} - U) - 55674)}{10000}$$

Dabei bezeichnen die Variable  $T_1$  die Steuerschuld im Bürgergeldsystem der Variante 1,  $BG$  das Mindesteinkommen (Bürgergeld),  $Y_{st}$  das zu versteuernde Einkommen,  $t_1$  den Anrechnungssatz im Transferbereich und  $GFB$  den Grundfreibetrag im Bürgergeldsystem.  $U$  ist der Unterschiedsbetrag zwischen Grundfreibetrag im Bürgergeldsystem und Grundfreibetrag im Tarif T96;  $y$  und  $z$  sind zur Vereinfachung der Darstellung definierte Hilfsvariablen.

Ehepaare werden im Bürgergeldsystem der Variante 1 gemeinsam veranlagt. Dabei wird ein Splittingverfahren gemäß § 32a Abs. 5 EStG angewendet: das (um den Unterschiedsbetrag zwischen dem Grundfreibetrag im Bürgergeldsystem und dem Grundfreibetrag im Tarif T96 korrigierte) zu versteuernde Einkommen wird halbiert, die dann ermittelte Steuerschuld verdoppelt.

Schaubild 36 verdeutlicht die Wirkungsweise dieses integrierten Steuer-Transfer-Tarifs am Beispiel eines alleinstehenden Steuerpflichtigen. Je nach Höhe des

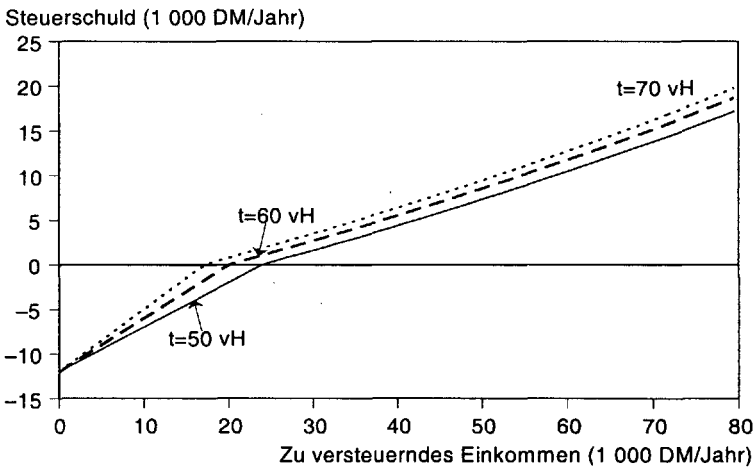
Schaubild 36 — Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 1 (Anrechnungssatz 50 vH) bei unterschiedlichem Existenzminimum ( $Y_m$ ) in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen



Bürgergeldes ergibt sich ein unterschiedlicher Grundfreibetrag, die Steuertariffunktion verschiebt sich entsprechend. Wenn die Höhe des Bürgergeldes von individuellen Haushaltsmerkmalen abhängig ist (Familienstand, Zahl und Alter der Kinder, Wohnungsmiete etc.), gilt für jeden Haushalt ein individueller Steuer-Transfer-Tarif. Auch eine Variation des Anrechnungssatzes im Transferbereich verändert den Grundfreibetrag; entsprechend verschiebt sich die Tariffunktion (Schaubild 37). Zur Konkretisierung des Bürgergeldmodells der Variante 1 ist daher die Bestimmung des Existenzminimums, das durch das Bürgergeld gesichert werden soll, und des Anrechnungssatzes im Transferbereich notwendig.

Bei der Festsetzung des Existenzminimums wird in der Version A vom Sozialhilfeniveau nach dem bestehenden Sozialhilferecht ausgegangen. Im einzelnen werden die Regelsätze im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend Tabelle 6 berücksichtigt,<sup>85</sup> wobei der Durchschnitt der im Jahr 1996 gültigen Sätze zugrunde gelegt wird. Für Kinder wird ein gewogener Durchschnitt der altersabhängigen Beträge angesetzt.<sup>86</sup> Hinzu kommt ein pauschaler Aufschlag in

Schaubild 37 — Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 1 (Existenzminimum 12 000 DM) bei verschiedenen Anrechnungssätzen im Transferbereich ( $t$ ) in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen



<sup>85</sup> Ein analoges Verfahren wird in Verteilungsanalysen bei der Messung sogenannter Äquivalenzeinkommen angewendet (Becker und Hauser 1995).

<sup>86</sup> Als Gewichte dienen die Anteile der Kinder in den einzelnen Altersklassen an der Gesamtzahl der Kinder im Jahr 1994 (Statistisches Bundesamt *Statistisches Jahrbuch*, versch. Jgg., hier: 1995).



Höhe von 15 vH des Regelsatzes, der die einmaligen Leistungen erfassen soll. Die Ermittlung eines angemessenen Betrages für die Wohnkosten ist ein kritischer Punkt bei der Festlegung eines generellen Existenzminimums, da in diesem Bereich die individuellen Unterschiede im tatsächlichen Bedarf besonders ausgeprägt sind. Als Wohnkostenerstattung wird bei der Berechnung des sozialen Existenzminimums ein Betrag eingestellt, der sich an den tatsächlichen Ausgaben von Haushalten mit geringem Einkommen orientiert. Gemessen werden diese durch die durchschnittliche tatsächliche Miete bzw. Belastung wohngeldempfangender Haushalte. Eine Alternative besteht darin, die gemäß Wohngeldgesetz höchstens zuschufähige Miete oder Belastung zugrunde zu legen. Diese Werte werden aber nur unregelmäßig der Preisentwicklung angepaßt<sup>87</sup> und liegen derzeit deutlich unter der tatsächlichen Belastung (Tabelle 11). Deshalb erscheinen sie für die Bemessung eines Bürgergeldes im Sinne eines sozialen Existenzminimums weniger geeignet.

Die sich ergebenden Bürgergeldbeträge für verschieden große Haushalte sind in Tabelle 12 enthalten. Bei Familien mit Kindern wird jeweils danach differenziert, ob der Haushaltsvorstand ledig oder verheiratet ist. Bei Alleinerziehenden werden Mehrbedarfzuschläge nach § 23 Abs. 2 BSHG berücksichtigt.

Tabelle 11 — Wohnkosten im Rahmen des Bürgergeldes (DM/Monat)

Haushaltsgröße	Tatsächliche Miete oder Belastung wohngeldempfangender Haushalte im Jahr 1996 <sup>a</sup>	Höchstens zuschufähige Miete oder Belastung nach dem WoGG <sup>b</sup>
1 Person	475	417
2 Personen	628	535
3 Personen	766	638
4 Personen	892	731
5 Personen	985	825
6 Personen	1 055	938

<sup>a</sup>Die Werte für 1993 werden gemäß der Entwicklung der Mieten im Preisindex für die Lebenshaltung fortgeschrieben. — <sup>b</sup>Gewogener durchschnittlicher Wert der differenzierten Höchstbeträge. Zur Vorgehensweise vgl. Kapitel B.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 13, Reihe 4* (versch. Jgg.); §8 WoGG; eigene Berechnungen.

<sup>87</sup> Die gültigen Sätze sind zuletzt mit der 8. Wohngeldnovelle im Jahr 1990 erhöht worden.

Tabelle 12 — Existenzminimum und Grundfreibetrag beim Bürgergeld (DM/Jahr)

Bürgergeldvariante (BG) und Haushaltsgröße	Existenzminimum (Bürgergeld)		Grundfreibetrag Bürgergeld (Anrechnungssatz)				Nachrichtlich: Grundfreibetrag nach dem Einkommensteuertarif <sup>a</sup>	
			50 vH		60 vH			
	ledig	verheiratet	ledig	verheiratet	ledig	verheiratet	ledig	verheiratet
<b>BG 1A</b>								
1 Person	13 000	—	26 000	—	21 667	—	12 095	—
2 Personen	19 789	20 672	39 578	41 344	32 982	34 453	23 975	24 190
3 Personen	28 930	27 144	57 860	54 288	48 217	45 240	30 239	30 454
4 Personen	35 395	33 471	70 790	66 942	58 992	55 785	36 503	36 718
5 Personen	42 737	39 402	85 474	78 804	71 228	65 670	42 767	42 982
6 Personen	48 530	45 058	97 060	90 116	80 883	75 097	49 031	49 246
<b>BG 1B</b>								
1 Person	8 242	—	16 484	—	13 737	—	12 095	—
2 Personen	12 546	13 106	25 092	26 212	20 910	21 843	23 975	24 190
3 Personen	18 342	17 209	36 684	34 418	30 570	28 682	30 239	30 454
4 Personen	22 441	21 221	44 882	42 442	37 402	35 368	36 503	36 718
5 Personen	27 095	24 981	54 190	49 962	45 158	41 635	42 767	42 982
6 Personen	30 768	28 566	61 536	57 132	51 280	47 610	49 031	49 246

<sup>a</sup>Einschließlich Kinderfreibeträge und Haushaltsfreibetrag.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Als Anrechnungssätze im Transferbereich werden alternativ 50 vH und 60 vH zugrunde gelegt. Die sich daraus für die einzelnen Haushaltstypen jeweils ergebenden Grundfreibeträge bei der Einkommensteuer sind ebenfalls in Tabelle 12 enthalten. Schließlich sind zum Vergleich die Grundfreibeträge wiedergegeben, die nach dem Tarif T96 für die entsprechenden Haushalte gelten; dabei sind Kinderfreibeträge und ein eventueller Haushaltsfreibetrag, die vom zu versteuernden Einkommen abzuziehen sind, berücksichtigt. Der Grundfreibetrag in einem wie beschrieben ausgestalteten Bürgergeldsystem ist in jedem Fall beträchtlich höher als im bestehenden Steuersystem.

In einer Version B wird ein niedrigeres Bürgergeld festgesetzt. Die Senkung des Mindesteinkommens ist neben der Erhöhung des Anrechnungssatzes im Transferbereich eine Möglichkeit, die Vergrößerung des Grundfreibetrages und damit die fiskalischen Kosten gering zu halten. In Anlehnung an die Vorgehensweise bei Vaubel (1996) wird das Sozialhilfeniveau zum Zeitpunkt der Einführung der Sozialhilfe in ihrer heutigen Form, also zu Beginn der sechziger Jahre, entsprechend dem Anstieg des Preisniveaus, d.h. dem Verlust an Geldwert, fortgeschrieben. Das so ermittelte (physische) Existenzminimum für eine alleinstehende Person beträgt für das Jahr 1994: 659 DM (Vaubel 1996: 180–182). Im Jahr 1996 beläuft es sich auf 686 DM.<sup>88</sup> Dieser Betrag entspricht 63 vH des für das Jahr 1996 ermittelten tatsächlichen Sozialhilfeanspruchs von 1 083 DM. Wird diese Quote für alle Haushaltstypen unterstellt, so ergeben sich für die Variante 1B die in Tabelle 12 enthaltenen Bürgergeldbeträge sowie, in Verbindung mit Anrechnungssätzen von alternativ 50 vH und 60 vH, die individuellen Grundfreibeträge für die Einkommensteuer.

Ein Bürgergeldsystem, das nach dem beschriebenen Verfahren an dem physischen Existenzminimum ansetzt, führt zu einer erheblich geringeren Ausweitung des steuerlichen Grundfreibetrages. Im Fall einer Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Bürgergeld in Höhe von 60 vH, ergibt sich zumeist sogar ein etwas niedrigerer Grundfreibetrag als nach dem geltenden Einkommensteuerrecht.

#### **b. Variante 2: Graduelle Integration von Steuer- und Transferbereich**

Das Bürgergeld der Variante 2 sieht einen Tarif im Sinne der graduellen Integration von Steuer- und Transfersystem vor. In Anlehnung an die in Abschnitt C. IV beschriebene Verfahrensweise wird die Steuerschuld zum einen nach dem Tarif T96 berechnet. Dabei werden gegebenenfalls Kinder- und Haushaltsfreibe-

---

<sup>88</sup> Der Preisindex für die Lebenshaltung von Zweipersonenhaushalten von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen erhöhte sich von 1994 auf 1995 um 2 vH, für 1996 wird ein Anstieg in gleicher Höhe unterstellt.

träge berücksichtigt.<sup>89</sup> Zum anderen wird das Einkommen ohne Freibetrag dem Steuersatz der negativen Einkommensteuer unterworfen. Von der resultierenden Steuerschuld wird der Bürgergeldbetrag abgezogen. Für jeden Steuerpflichtigen wird die Steuerschuld nach beiden Tarifen ermittelt; zu zahlen ist die jeweils niedrigere Steuerschuld. Als Steuersatz werden alternativ 50 vH und 60 vH unterstellt.

Konkret gilt folgende Steuerfunktion:

$$T_2(Y_{st}) = \min\{T_p(Y_{st}); T_N(Y_{stN})\}$$

$$\text{mit } T_p(Y_{st}) = \begin{cases} 0 & \text{für } Y_{st} \leq 12095 \\ (86,63 \cdot y + 2590) \cdot y & \text{für } 12095 < Y_{st} \leq 55727 \\ (151,91 \cdot z + 3346) \cdot z + 12949 & \text{für } 55727 < Y_{st} \leq 120041 \\ 0,53 \cdot Y_{st} - 22842 & \text{für } 120041 < Y_{st} \end{cases}$$

$$\text{wobei } y = \frac{(Y_{st} - 12042)}{10000}$$

$$\text{und } z = \frac{(Y_{st} - 55674)}{10000}$$

$$\text{und } T_N(Y_{stN}) = BG - t_2 \cdot Y_{st} .$$

Hierbei bezeichnet  $T_2$  die effektive Steuerschuld nach dem Bürgergeldsystem der Variante 2,  $T_p$  und  $T_N$  sind die jeweilige Steuerschuld nach dem Tarif T96 bzw. nach dem Tarif der negativen Einkommensteuer<sup>90</sup>;  $t_2$  ist der Steuersatz und  $Y_{stN}$  die Steuerbemessungsgrundlage der negativen Einkommensteuer bei der Variante 2, die übrigen Variablen sind bereits definiert.

Die Steuerschuld für Ehepaare wird wiederum entsprechend dem Verfahren im EStG (gemeinsame Veranlagung) ermittelt.

<sup>89</sup> Dies ist notwendig, weil das Kindergeld und die zusätzlichen Aufwendungen bei Alleinerziehenden im Bürgergeld enthalten sind. Das Bürgergeld wird mit zunehmendem Erwerbseinkommen abgeschmolzen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist es aber erforderlich, daß das Existenzminimum im Einkommensbereich, in dem effektiv nach dem geltenden Steuertarif (T96) besteuert wird, ebenfalls von der Besteuerung freigestellt ist. Somit müssen, da Kindergeld nicht gezahlt wird, Freibeträge gewährt werden.

<sup>90</sup> Genau genommen handelt es sich nicht um eine negative Einkommensteuer, sondern um eine Einkommensteuer, die auf das zu versteuernde Einkommen im Sinne dieser Steuer, d.h., abgesehen von den geringen Absatzbeträgen für Werbungskosten u.ä., auf das gesamte Erwerbseinkommen, erhoben wird. Die Steuerschuld wird um den Bürgergeldbetrag vermindert und kann negative, aber auch positive Werte annehmen. Im folgenden wird dennoch der Begriff negative Einkommensteuer verwendet.

Schaubild 38 — Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 2 (Anrechnungssatz 50 vH) bei unterschiedlichem Existenzminimum ( $Y_m$ ) in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen

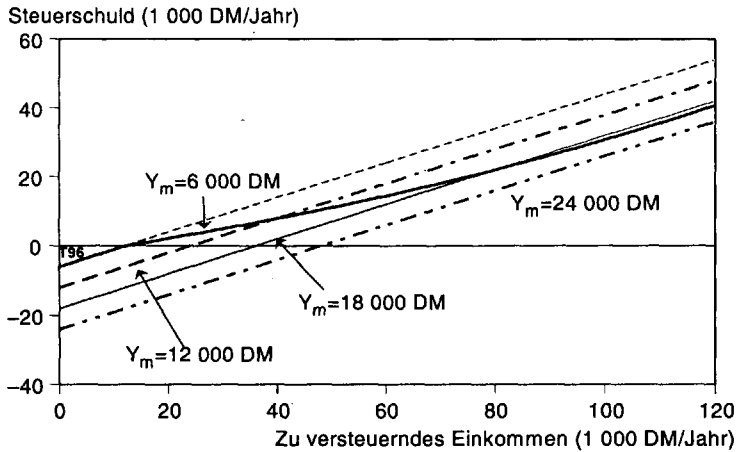
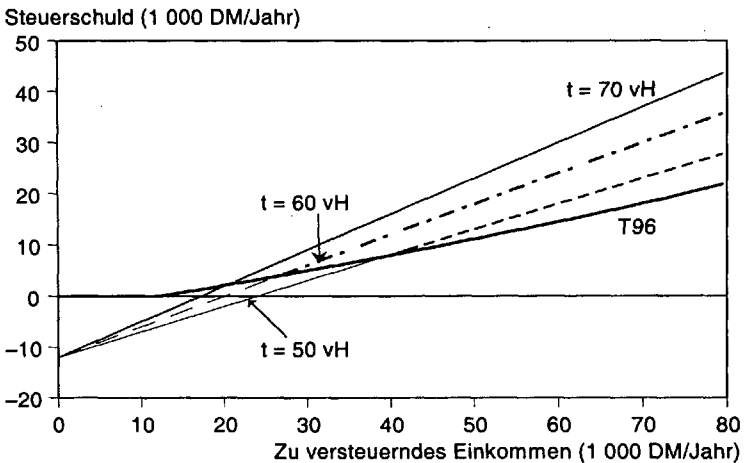


Schaubild 39 — Steuerschuld eines Alleinstehenden nach dem Bürgergeld der Variante 2 (Existenzminimum 12 000 DM) bei verschiedenen Anrechnungssätzen im Transferbereich ( $t$ ) in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen



Der Verlauf der Steuerfunktion  $T_2$  für einen Alleinstehenden ist für unterschiedlich hohe Existenzminima (bei einem Anrechnungssatz von 50 vH) in Schaubild 38 und für verschiedene Steuersätze der negativen Einkommensteuer (bei einem Existenzminimum von 12 000 DM) in Schaubild 39 wiedergegeben. Durch die Variation der beiden Variablen verschiebt sich der Schnittpunkt der Tariffunktion  $T_N$  mit der Tariffunktion  $T_p$ , der den Übergang von der negativen Einkommensteuer zur „herkömmlichen“ Einkommensteuer markiert. Mit steigendem Existenzminimum verlagert sich dieser Übergang bei gegebenem Anrechnungssatz in höhere Einkommensbereiche. Für bestimmte Kombinationen von (niedrigem) Anrechnungssatz und (hohem) Existenzminimum ergibt sich kein Schnittpunkt; in solchen Fällen ist der Tarif der negativen Einkommensteuer immer günstiger; der Tarif T96 wird im System der graduellen Integration obsolet.

Eine Komplikation tritt auf, wenn der Steuersatz der negativen Einkommensteuer niedriger ist als der Spitzensatz der positiven Einkommensteuer (53 vH im Fall des Tarifs T96). Bei sehr hohen Einkommen, bei denen der Durchschnittssteuersatz sich dem Spitzensteuersatz annähert, kommt es zu einem zweiten Schnittpunkt der Steuerfunktionen  $T_p$  und  $T_N$ : die Besteuerung nach dem Tarif der negativen Einkommensteuer ist dann für den Steuerpflichtigen wieder günstiger als die nach dem Tarif T96. Ein solcher zweiter Übergang bedeutet effektiv eine Absenkung des Spitzensteuersatzes für Einkommen, die eine gewisse Schwelle übersteigen.<sup>91</sup> Diese Wirkung widerspricht dem Gedanken der negativen Besteuerung, die lediglich bei geringen Einkommen Steuern mindern (bzw. Transfers leisten) soll. Bei den Berechnungen für ein Bürgergeld der Variante 2 ist ein solcher Übergang auf die Tariffunktion  $T_N$  ausgeschlossen worden.

Die konkreten Bürgergeldbeträge werden, wie in Abschnitt C.V.1 beschrieben, entsprechend den Merkmalen eines Haushalts berechnet. Dabei wird wiederum zunächst unterstellt, daß ein Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeniveaus abgedeckt werden soll (Variante 2A). Alternativ wird ein Bürgergeld zur Abdeckung des physischen Existenzminimums unterstellt (Variante 2B).

### c. *Variante 3: Orientierung am verfügbaren Einkommen*

Bei den bislang vorgestellten Bürgergeldvarianten wird der Bürgergeldanspruch bemessen, indem der Tarif auf das zu versteuernde Einkommen angewendet wird. Das zu versteuernde Einkommen ist jedoch ein Konstrukt des Einkommensteuerrechts, das über die zur Bedürfnisbefriedigung tatsächlich verfügbaren Mittel nur bedingt Auskunft gibt. Neben der Tatsache, daß eine Reihe von Ein-

<sup>91</sup> Bei einem Bürgergeld von 12 000 DM und einem Steuersatz der negativen Einkommensteuer von 50 vH liegt das entsprechende Einkommen bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 367 000 DM.

künften nicht zum zu versteuernden Einkommen gerechnet wird,<sup>92</sup> ist hier vor allem bedeutsam, daß ein gewichtiger Teil des Einkommens als Vorsorgeaufwendungen nicht zur Deckung des täglichen Bedarfs verfügbar ist. Vorsorgeaufwendungen, vor allem die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, können aber nur begrenzt vom Einkommen abgesetzt werden, sind daher teilweise im zu versteuernden Einkommen enthalten und werden besteuert.

Wenn ein Hauptanliegen die Linderung von Einkommensarmut ist, sollte ein Bürgergeld nach dem verfügbaren Einkommen bemessen werden (Otten 1977: 182). Entsprechend wird auch bei der Bemessung der Sozialhilfe vorgegangen; hier werden vom (umfassend definierten) Einkommen Steuern und Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, außerdem Versicherungsbeiträge, soweit sie dem Grunde und der Höhe nach angemessen sind, sowie Werbungskosten abgesetzt (§ 76 Abs. 2 BSHG).

Das hier untersuchte Bürgergeld der Variante 3 folgt diesen Überlegungen. Es ist im Grundsatz wie die Bürgergeldvariante 2 ausgestaltet: Der Einkommensteuertarif T96 bleibt prinzipiell bestehen; parallel wird eine Einkommensteuerschuld nach dem Tarif der negativen Einkommensteuer berechnet. Für die Bemessung der Einkommensteuerschuld nach dem Tarif T96 bleibt das zu versteuernde Einkommen Ausgangsgröße. Als Bemessungsgrundlage für die negative Einkommensteuer wird hingegen eine Einkommensgröße verwendet, die dem tatsächlich verfügbaren Einkommen entspricht. Bei der konkreten Berechnung werden von den Einkünften<sup>93</sup> Werbungskosten (in Höhe der gesetzlichen Pauschale von 2 000 DM), Sonderausgaben (in Höhe der gesetzlichen Pauschale von 108 DM pro Ehegatten für Sonderausgaben, die nicht Vorsorgeaufwendungen sind) und die Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung<sup>94</sup> abgezogen.

Es ergibt sich folgende Steuerfunktion:

$$T_3(Y_{st}, Y_v) = \min \{T_p(Y_{st}); T_v(Y_v)\}$$

$$\text{mit } T_p(Y_{st}) = \begin{cases} 0 & \text{für } Y_{st} \leq 12095 \\ (86,63 \cdot y + 2590) \cdot y & \text{für } 12095 < Y_{st} \leq 55727 \\ (151,91 \cdot z + 3346) \cdot z + 12949 & \text{für } 55727 < Y_{st} \leq 120041 \\ 0,53 \cdot Y_{st} - 22842 & \text{für } 120041 < Y_{st} \end{cases}$$

$$\text{wobei } y = \frac{(Y_{st} - 12042)}{10000}$$

<sup>92</sup> Vgl. zu diesem Punkt die Ausführungen in Abschnitt C.V.3.

<sup>93</sup> Hier wird zunächst unterstellt, daß lediglich Erwerbseinkünfte bezogen werden.

<sup>94</sup> Von der Berücksichtigung von Beiträgen zu anderen Versicherungen wird abgesehen. Möglich wären eine weitere Pauschale oder die Absetzbarkeit (bis zu bestimmten Grenzen) gegen Nachweis.

$$\text{und } z = \frac{(Y_{st} - 55674)}{10000}$$

$$\text{und } T_v(Y_v) = BG - t_3 \cdot Y_v.$$

$T_3$  ist die effektive Steuerschuld nach der Bürgergeldvariante 3,  $Y_v$  die Bemessungsgrundlage der negativen Einkommensteuer (verfügbares Einkommen) und  $t_3$  der Anrechnungssatz der negativen Einkommensteuer.  $T_v$  bezeichnet die Steuerschuld nach der auf der Grundlage des verfügbaren Einkommens bemessenen negativen Einkommensteuer. Alle anderen Variablen sind wie oben definiert.

Ebenso wie bei den zuvor dargestellten Varianten werden Ehepartner gemeinsam veranlagt und besteuert. Auch das Bürgergeld wird analog einmal entsprechend dem Sozialhilfeniveau (Variante 3A) und zum zweiten als physisches Existenzminimum festgesetzt (Variante 3B). Der Anrechnungssatz beträgt alternativ 50 vH, 60 vH oder 70 vH.

### 3. Unterschiedliche Bemessungsgrundlagen im Steuer- und Transfersystem

Wie bereits dargestellt (vgl. Abschnitt C.III.2.a), unterscheiden sich die Bestimmungen darüber, was zum relevanten Einkommen zu zählen ist, im bestehenden Steuersystem und im bestehenden Transfersystem erheblich. Die Bemessungsgrundlage im Transferbereich<sup>95</sup> ist wesentlich umfassender, während bei der Besteuerung wichtige Einkommensbestandteile weitgehend<sup>96</sup> ausgeklammert werden. Insbesondere sind hier staatliche Transfers sowie Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherung und privater Versicherungen zu nennen. Wenn es auch Gründe gibt, diese Einkünfte nicht zu besteuern<sup>97</sup>, so ist es aus einer an der Bedürftigkeit orientierten Sichtweise nicht gerechtfertigt, sie bei der Bemessung der Transfers außer acht zu lassen. Hinzu kommt, daß es bei Inanspruchnahme der vielfältigen (zur Förderung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten in das Einkommensteuerrecht eingeführten) Sonderabschreibungen möglich ist, das zu versteuernde Einkommen erheblich zu senken, ohne daß tatsächlich eine entsprechende Verringerung der steuerlichen Leistungsfähigkeit eingetreten ist. Eine

<sup>95</sup> Von den auch innerhalb des Transfersystems zu findenden Unterschieden wird hier abgesehen. Sie sind beträchtlich, aber dennoch weniger bedeutsam.

<sup>96</sup> Eine gewisse Berücksichtigung erfolgt im Rahmen des Progressionsvorbehalts nach § 32b EStG.

<sup>97</sup> Versicherungsbeiträge z.B. werden, zumindest teilweise, aus versteuertem Einkommen gezahlt. Eine Besteuerung der Versicherungsleistungen bedeutete insoweit eine Doppelbesteuerung. Dies gilt uneingeschränkt für Leistungen aus Risikoversicherungen. Bei Versicherungen mit Kapitalbildung gibt es Argumente dafür, den Ertragsanteil der Versicherungsleistung zu besteuern.



strikte Orientierung der Transferbemessung an einkommensteuerlichen Größen führte somit in vielen Fällen, gemessen an der Bedürftigkeit, zu ungerechtfertigt hohen Transfers.

Als Lösung bietet sich einmal eine grundlegende Reform der Einkommensteuer in Richtung einer umfassenden Bemessungsgrundlage („comprehensive tax base“) an. Eine solche Reform wird in Deutschland auch im öffentlichen Raum zunehmend gefordert (Uldall 1996; FAZ 1996d), stößt aber auch auf Widerstand (Mundorf 1996). Wird, wie in dieser Arbeit, davon ausgegangen, daß das Einkommensteuerrecht im Grundsatz unverändert bleibt, so besteht die Alternative darin, nur bei der Bemessung des Bürgergeldes eine an dem transferrechtlichen Einkommensbegriff orientierte Einkommensdefinition zugrunde zu legen. Diese könnte beispielsweise alle Einkünfte umfassen, die unter den Progressionsvorbehalt fallen oder die in den sogenannten Erwerbsbezügen zusätzlich enthalten und bereits in das Einkommensteuerrecht eingeführt waren (§ 32d EStG). Nicht zuletzt wären Sonderabschreibungen und spezielle steuerliche Freibeträge bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage nicht zu berücksichtigen.

Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus die Behandlung von selbstgenutztem Wohneigentum. Eine angemessene Unterkunft ist ein Grundbedürfnis, zu dessen Deckung das Mindesteinkommen befähigen soll. Bei Haushalten, die Wohneigentum nutzen, also mietfrei wohnen, wäre es sinnvoll, ein fiktives Einkommen („imputed income“) anzunehmen oder den im Bürgergeld enthaltenen Betrag für die Wohnkosten zu kürzen. Eine Belastung aus der Finanzierung von Eigenheimen wäre von diesem fiktiven Einkommen abzusetzen; dies bedeutete die Einführung des Schuldzinsenabzugs bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die negative Einkommensteuer.

In einem Bürgergeldsystem, das mit zwei verschiedenen Bemessungsgrundlagen, nämlich mit einer umfassenden für die negative Einkommensteuer und einer begrenzten bei der Berechnung der „herkömmlichen“ Steuerschuld, operiert, wird grundsätzlich die Steuerschuld nach beiden Verfahren ermittelt. Maßgeblich ist die für den Steuerpflichtigen günstigere Steuerschuld. Die („herkömmliche“) Steuerschuld nach dem Tarif T96 kann wie bisher, vom Arbeitgeber berechnet, einbehalten und an das Finanzamt abgeführt werden. Eine eventuelle Steuerminderung bei Anwendung der negativen Einkommensteuer ist im Wege eines jährlichen Ausgleichs vom Finanzamt vorzunehmen. Da das Existenzminimum weitgehend<sup>98</sup> von der Besteuerung freigestellt ist, entstehen bei einer solchen Vorgehensweise keine unbilligen Härten.

<sup>98</sup> Beim Vergleich der durchschnittlichen Sozialhilfeniveaus mit dem Grundfreibetrag einschließlich eventueller Kinder- und Haushaltsfreibeträge zeigt sich, daß, abgesehen von der minimalen Differenz bei Alleinstehenden, in allen Fällen der Grundfreibetrag den durchschnittlichen Sozialhilfeanspruch übersteigt. Bei bestimmten Konstellationen, z.B. mehreren Kindern in höherem Alter, sind freilich auch geringe Unterschreitungen des Sozialhilfeniveaus möglich.

Steuerpflichtige mit zu versteuernden Einkommen unterhalb der Grundfreibeträge werden auf Wunsch und unter Angabe zusätzlicher für die erweiterte Bemessungsgrundlage relevanter regelmäßiger Einkünfte direkt beim Finanzamt veranlagt und erhalten gegebenenfalls monatliche Transfers. Einmal jährlich ist eine abschließende Veranlagung erforderlich, bei der möglicherweise weitere, unregelmäßige Einkünfte berücksichtigt werden.

Um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen, ist der Verzicht auf die Veranlagung nach der negativen Einkommensteuer möglich. In diesem Fall hat der Steuerpflichtige automatisch keinen Anspruch auf Transfers oder Steuerminderung durch Anwendung der negativen Einkommensteuer. Interessant ist diese Option für Bezieher höherer und hoher Einkommen, die ohnehin nicht unter eine negative Einkommensteuer fallen würden und den Aufwand für diesen Teil der Steueranlagung sparen könnten.

## VI. Anreizwirkungen der Bürgergeldvarianten im Vergleich

Ein zentraler Kritikpunkt am bestehenden Steuer-Transfer-System in Deutschland ist die hohe Belastung zusätzlichen Erwerbseinkommens im Bereich niedriger Einkommen, die vor allem durch die fast vollständige Anrechnung auf die Sozialhilfe entsteht. Es ist wesentliches Ziel der Einführung eines Bürgergeldsystems, hier zu einer Senkung der effektiven Besteuerung zu kommen und so die Attraktivität von Erwerbstätigkeit zu niedrigen Löhnen zu erhöhen.

Um die Effekte der untersuchten Bürgergeldvarianten in dieser Hinsicht zu analysieren, wird die Veränderung des verfügbaren Einkommens auf die Veränderung des Bruttoerwerbseinkommens bezogen. Wie bei der Analyse des bestehenden Steuer-Transfer-Systems wird das Einkommen in Schritten von 108 DM monatlich verändert.

Da das Bürgergeld nach Haushaltsmerkmalen differenziert berechnet und auch bei der Einkommensteuer die Situation des Haushalts berücksichtigt wird, ist eine Analyse der effektiven Grenzbelastung des Erwerbseinkommens nur für ausgewählte Modellhaushalte möglich. Hier werden für jede untersuchte Bürgergeldvariante die Grenzbelastungsverläufe für drei Haushaltstypen dargestellt:

- Alleinstehende(r) ohne Kinder,
- Ehepaar mit zwei Kindern und einem Einkommensbezieher,
- Ehepaar mit vier Kindern und einem Einkommensbezieher.

Für die drei Bürgergeldvarianten wird zunächst ein Existenzminimum in Höhe des durchschnittlichen Sozialhilfeniveaus unterstellt. Weiterhin ist bei den

Rechnungen angenommen, daß ausschließlich Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung bezogen werden.

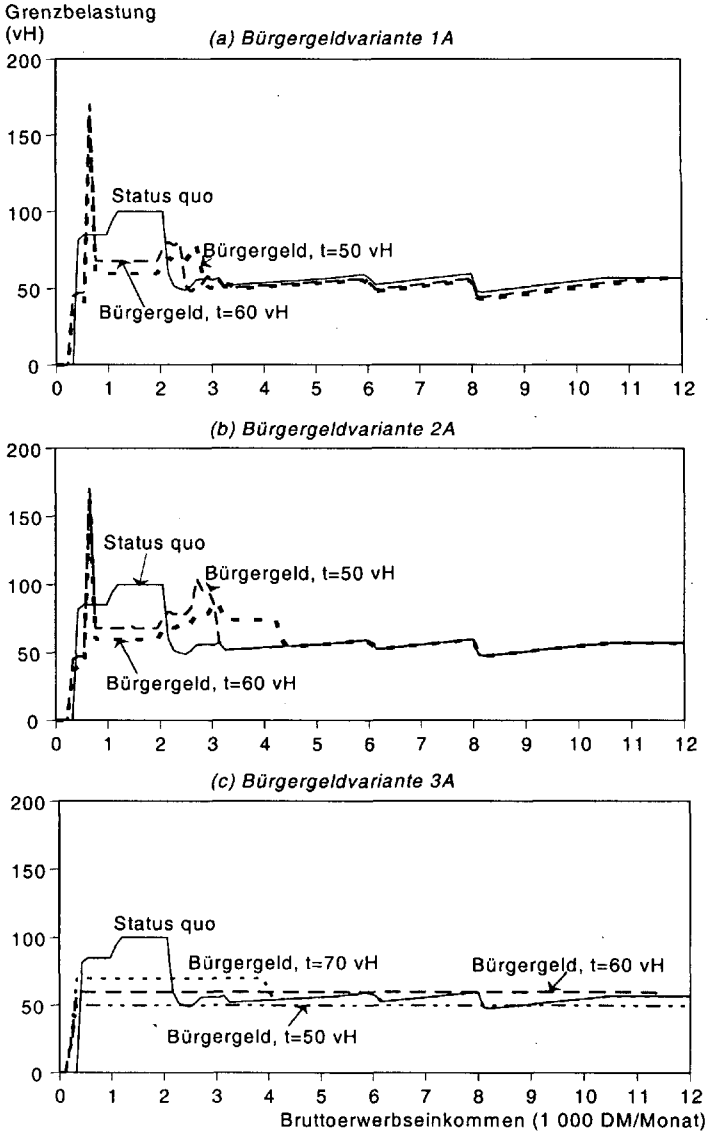
Die bei einem Einpersonenhaushalt im Rahmen des Bürgergeldsystems auftretenden Verläufe der effektiven Grenzbelastung des Erwerbseinkommens sind für die untersuchten Varianten und für alternative Anrechnungssätze bei der negativen Einkommensteuer (50 und 60 vH, bei der Bürgergeldvariante 3 zusätzlich 70 vH) in Schaubild 40 wiedergegeben.

Auffallend ist, daß die Grenzbelastung für das Bürgergeld der Varianten 1 und 2 nicht den Steuersätzen im Tarif (50 vH bzw. 60 vH) entspricht und teilweise sehr unruhig verläuft. Ein Grund ist die Belastung durch den Solidaritätszuschlag. Er führt grundsätzlich zu einer proportionalen Erhöhung der (positiven) Steuerschuld<sup>99</sup> um 7,5 vH. Die Regelung, daß er bei geringer Steuerschuld nicht erhoben bzw. gemindert wird (vgl. Kapitel B), führt in einem kurzen Einkommensband zu einem merklichen Anstieg der gesamten Marginalbelastung. Wichtig für die Abweichung der Effektivbelastung vom Steuersatz der jeweiligen Bürgergeldvariante ist aber vor allem, daß das zu versteuernde Einkommen die Bemessungsgrundlage ist. Dieses entwickelt sich entsprechend den gesetzlichen Regelungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Abzug von Vorsorgeaufwendungen, nicht parallel zum Erwerbseinkommen. Zunächst ist die Grenzbelastung des Erwerbseinkommens durch die negative Einkommensteuer niedriger als der Steuersatz im Tarif, weil Teile des Einkommens im Rahmen der Vorsorgepauschale oder der Höchstbetragsregelung abgezogen werden können. Dieser Effekt verringert sich bei zunehmendem Einkommen; in einem kurzen Einkommensbereich kommt es sogar zu einem Anstieg der Grenzbelastung über den tariflichen Satz hinaus. Schon im bestehenden System führen diese Regelungen zu den beschriebenen Unregelmäßigkeiten in der effektiven Grenzbelastung (vgl. Kapitel B). Sie ließen sich durch eine veränderte Behandlung der Vorsorgeaufwendungen im Steuerrecht mildern oder beseitigen.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Negative Steuerbeträge (Transfers) werden durch den Solidaritätszuschlag nicht gekürzt.

<sup>100</sup> So wäre es denkbar, einen konstanten Satz des Erwerbseinkommens (beispielsweise 10 vH) als Vorsorgeaufwendungen abzusetzen. Damit würde ein deutlich gleichmäßiger Verlauf der Grenzbelastung erreicht. Blicke es bei einem Höchstbetrag für die abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen, so ergäbe sich bei einem Einkommen, bei dem dieser Betrag überschritten wird, allerdings immer noch eine Stufe im Profil der marginalen Belastung. Diese ließe sich nur vermeiden, wenn auf einen Höchstbetrag verzichtet würde, wenn die Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen vollständig abgebaut oder wenn sie auf einen festen Freibetrag umgestellt würde. Je nachdem welche Methode gewählt würde, ergäben sich unterschiedliche Wirkungen auf den Verlauf der effektiven Grenzbelastung. Wird der Höchstbetrag abgeschafft, sinkt die marginale steuerliche Belastung bezogen auf das Erwerbseinkommen bei Beziehern höherer Einkommen. Verzichtet man auf die Abzugsmöglichkeit ganz oder beschränkt sie auf einen geringen Freibetrag, erhöht sich die Grenzbelastung durch die Steuer im Bereich kleiner bis mittlerer Einkommen.

Schaubild 40 — Explizite und implizite Grenzbelastung eines Alleinstehenden im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld (in Höhe des Sozialhilfeniveaus) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



Zur marginalen Belastung durch die Einkommensteuer und den Solidaritätszuschlag tritt beim Bürgergeld der Varianten 1 und 2 die Grenzbelastung durch die gesetzlichen Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil). Sie beträgt bei niedrigen und mittleren Einkommen 20,5 vH und nach Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung knapp 13 vH. Bei Einkommen, die über der Beitragsbemessungsgrenze für die gesetzliche Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung liegen, tritt keine marginale Belastung des Einkommens durch die Sozialversicherung auf.

Bei Beginn der Sozialversicherungspflicht, nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze von 610 DM, wird schlagartig der gesamte Bruttolohn beitragspflichtig. Steigt das Einkommen beispielsweise von 540 auf 648 DM monatlich, werden Beiträge in Höhe von 133 DM fällig. Dies entspricht einer Belastung des zusätzlichen Erwerbseinkommens (108 DM) um 123 vH. Da die Sozialversicherungsbeiträge lediglich in dem Maße, wie sie im Rahmen der steuerlichen Vorschriften in das zu versteuernde Einkommen eingehen, im Bürgergeldsystem berücksichtigt werden, tritt die Belastung durch die negative Einkommensteuer hinzu; es kommt zu einer Belastungsspitze von kumuliert rund 170 vH. Diese extrem hohe Grenzbelastung — eine Zunahme des Erwerbseinkommens führt zu einer beträchtlichen Verminderung des verfügbaren Einkommens — läßt sich dadurch beseitigen, daß die Freigrenze für die Beitragspflicht zur gesetzlichen Sozialversicherung aufgehoben wird.<sup>101</sup> Eine andere Möglichkeit ist die Umwandlung der Freigrenze in einen Freibetrag, der die Einkommen unterhalb der Grenze zur Beitragspflicht bei jedem Einkommen freistellen würde. Bei einer solchen Regelung käme es zwar noch zu einem Anstieg der Grenzbelastung um 20,5 Prozentpunkte an der Stelle, an der der Freibetrag ausgeschöpft wird; ein „Umkippeffekt“ wäre aber nicht mehr gegeben. Allerdings wäre eine Freibetragsregelung, da der Freibetrag die Bemessungsgrundlage aller Beitragspflichtigen kürzt, mit beträchtlichen Einnahmeausfällen bei der gesetzlichen Sozialversicherung verbunden.

Das Grenzbelastungsprofil ist für die Bürgergeldvarianten 1 und 2 ähnlich; es läßt sich wie folgt skizzieren. Zunächst wirkt lediglich die negative Einkommensteuer; bezogen auf den Bruttolohn beträgt die Grenzbelastung rund 40 vH im Fall des Tarifs mit 50prozentiger Anrechnung (in bezug auf das zu versteuernde Einkommen) bzw. 50 vH im Fall des Tarifs mit 60prozentiger Anrechnung. Nach Überschreiten der Grenze zur Sozialversicherungspflicht (und nach der da-

---

<sup>101</sup> Diese Möglichkeit wird gegenwärtig diskutiert (vgl. z.B. Kolb und Trabert 1996). Die vielfach befürchteten negativen Auswirkungen auf das Angebot an sogenannten „620-DM-Arbeitsplätzen“ (früher: 590 DM) könnten vermieden werden, wenn gleichzeitig die Pauschalsteuer in Höhe von 20 vH entfallen würde, die derzeit vom Arbeitgeber zu zahlen ist. Sie ist ohnehin aus steuertheoretischer Sicht nicht gerechtfertigt (Kolb und Trabert 1996: 13).

mit verbundenen einmaligen Belastungsspitze) erhöht sich die gesamte marginale Belastung auf rund 60 vH bzw. 70 vH, weil die Grenzbelastung durch die Sozialversicherungsbeiträge hinzukommt. In einem anschließenden Einkommensbereich nehmen die Abzugsmöglichkeiten für Vorsorgeaufwendungen langsamer zu und werden schließlich auf einen Sockelbetrag gekürzt. Hier kommt es zu einem nochmaligen Anstieg der effektiven Gesamtbelastung zusätzlichen Einkommens. Das Ausmaß der Grenzbelastung in diesem Bereich hängt von der Höhe des Anrechnungssatzes ab; in der Regel erreicht sie 80 vH, teilweise liegt sie sogar darüber.

Beim Übergang vom (hohen) negativen Steuersatz auf den (niedrigeren) Steuersatz im Tarif T96 sinkt die Grenzbelastung deutlich. Sie geht von 70 vH bis 80 vH auf reichlich 50 vH (einschließlich der Belastung durch die Sozialbeiträge von 20,5 vH) zurück. Beim Bürgergeld der Variante 2 erfolgt dieser Übergang bei einem erheblich höheren Einkommen (ca. 4 200 DM pro Monat bei einem Anrechnungssatz von 50 vH bzw. rund 3 000 DM pro Monat bei einem Anrechnungssatz von 60 vH) als beim Bürgergeld der Variante 1 (2 800 bzw. 2 400 DM). Dies liegt daran, daß bei der Bürgergeldvariante 1 der Tarif T96 (unter Berücksichtigung des veränderten Freibetrages) gilt, sobald das Bürgergeld vollständig abgeschmolzen ist, also kein Transferanspruch mehr besteht. Bei der Variante 2 gilt der hohe Steuersatz der negativen Einkommensteuer hingegen weiter, bis die (dann positive) Steuerschuld der nach dem Tarif T96 (mit gegenüber heutigem Recht unverändertem Freibetrag) bemessenen Steuerschuld entspricht.

Während bei den Bürgergeldvarianten 1 und 2 durch die Verwendung des zu versteuernden Einkommens als Bemessungsgrundlage die effektive, auf das Bruttoerwerbseinkommen bezogene, Grenzbelastung beträchtlich schwankt, ergibt sich beim Bürgergeld der Variante 3 in dem Bereich, in dem der Steuersatz der negativen Einkommensteuer gilt, eine konstante, dem Anrechnungssatz entsprechende Belastung zusätzlichen Erwerbseinkommens.<sup>102</sup>

Die Variante 3 ist, abgesehen von der Bemessungsgrundlage, wie die Variante 2 konzipiert; der Übergang zum Tarif T96 erfolgt, wenn die nach dem Steuersatz der negativen Einkommensteuer ermittelte Steuerschuld die Steuerschuld nach dem gültigen Einkommensteuerrecht erreicht. Dies ist bei einem Anrechnungssatz von 70 vH bei einem monatlichen Einkommen von rund 4 200 DM der Fall, bei einem Steuersatz der negativen Einkommensteuer von 60 vH bei 11 300 DM. Für einen Anrechnungssatz von 50 vH ergibt sich bei keinem Einkommen eine Steuerschuld, die die Steuerschuld nach gültigem Recht übersteigt.

<sup>102</sup> Bei dieser Variante zeigen sich (notwendigerweise) Unregelmäßigkeiten im Verlauf der Grenzbelastungskurve, wenn die Veränderung des verfügbaren Einkommens auf die Veränderung des zu versteuernden Einkommens bezogen wird.

Es gilt effektiv über alle Einkommen ein linearer Tarif mit einem Steuersatz von 50 vH. Allerdings ist bei niedrigen und mittleren Einkommen nur ein Teil der Abzüge die Einkommensteuerschuld, ein anderer besteht aus den gesetzlichen Sozialabgaben.

Wichtig für die Beurteilung der Bürgergeldvarianten ist ein Vergleich mit dem Verlauf der Grenzbelastung nach dem geltenden Steuer-Transfer-System;<sup>103</sup> dieser ist in Schaubild 40 jeweils als durchgezogene Linie wiedergegeben.

Es lassen sich für alle Varianten mehrere Bereiche unterscheiden:

1. Bei sehr niedrigen Einkommen tritt eine höhere Grenzbelastung auf als beim Status quo. Dies liegt daran, daß beim Bürgergeld lediglich Werbungskosten pauschal abgesetzt werden können; bei den geltenden Transferregelungen werden zusätzlich Freibeträge eingeräumt, bis zu denen keine Anrechnung des Einkommens erfolgt.
2. Im anschließenden Einkommensbereich, in dem beim herrschenden System die (fast) vollständige Anrechnung des Erwerbseinkommens erfolgt, entstehen bei allen Bürgergeldvarianten zum Teil deutlich niedrigere Grenzbelastungen, wenn man von der Belastungsspitze infolge der Freigrenze bei der Sozialversicherungspflicht (bei den Varianten 1 und 2) absieht. Sie sind je nach Bürgergeldvariante und Anrechnungssatz verschieden hoch und betragen bei entsprechender Ausgestaltung bis zu 70 vH.
3. Es folgt der Einkommensbereich, in dem beim Status quo die Transferleistungen abgebaut sind und im Bürgergeldsystem noch der Satz der negativen Einkommensteuer gilt. Hier liegt die Grenzbelastung im Bürgergeldsystem teilweise erheblich über derjenigen nach geltendem Recht.<sup>104</sup> Grundsätzlich gilt, daß der Einkommensbereich, bei dem die Grenzbelastung im Bürgergeldsystem die Grenzbelastung nach dem Status quo übersteigt, um so länger ist, je niedriger der Anrechnungssatz der negativen Einkommensteuer ist. Es muß abgewogen werden zwischen der Stärkung der Arbeitsanreize im Bereich der heutigen Armutsfalle und der Minderung der Arbeitsanreize im Segment höherer Einkommen.
4. Bei höheren Einkommen wirkt der Tarif T96. Hier sind die Grenzbelastungen verglichen mit dem Status quo entweder identisch (Varianten 2 und 3) oder etwas niedriger (Variante 1). Die geringere Marginalbelastung bei der Va-

---

<sup>103</sup> Für die Sozialhilfe wurde unterstellt, daß der Regelsatz in voller Höhe gewährt wird. Eine Kürzung um 25 vH, die in bestimmten Fällen, insbesondere bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit, vorgesehen ist, erfolgt annahmegemäß nicht.

<sup>104</sup> Eine Ausnahme ist das Bürgergeld der Variante 3 mit einem Anrechnungssatz von 50 vH. Bei dieser Regelung ist die effektive Grenzbelastung über (nahezu) den gesamten Einkommensbereich niedriger als im Status quo.

Schaubild 41 — Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaars mit zwei Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld (in Höhe des Sozialhilfeniveaus) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

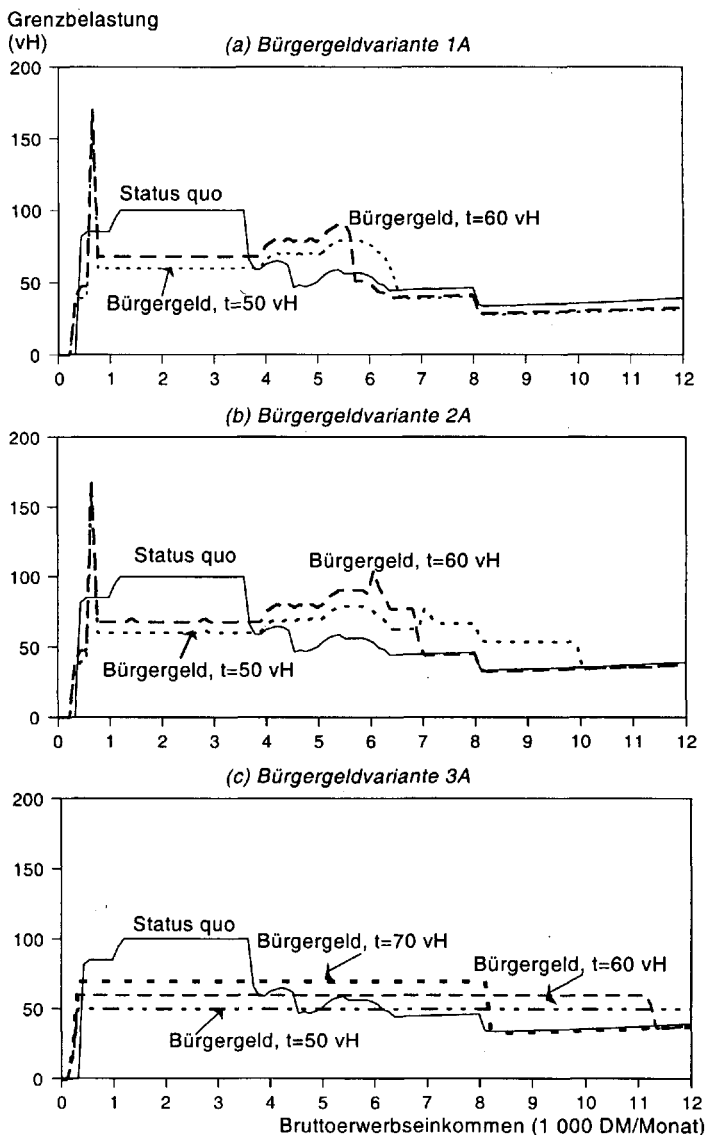
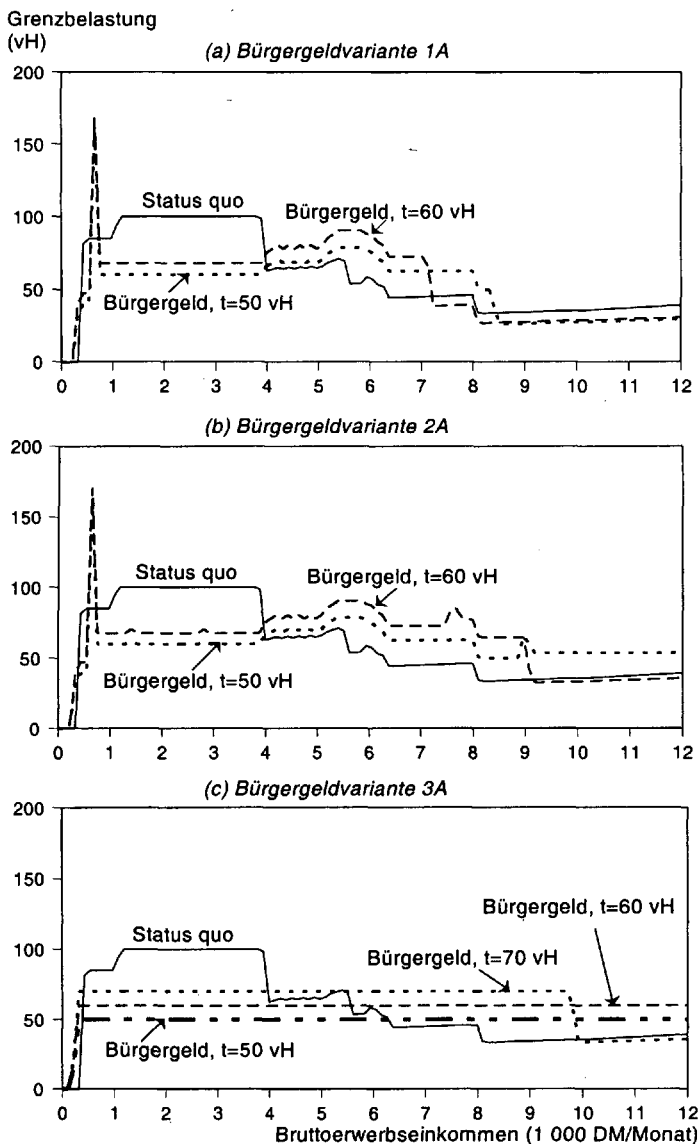




Schaubild 42 — Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaars mit vier Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld (in Höhe des Sozialhilfeniveaus) mit verschiedenen Anrechnungssätzen und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



Variante 1 resultiert daraus, daß die Steuer-Transfer-Grenze — sie bemißt sich als das Produkt aus Existenzminimum und dem Kehrwert des Anrechnungssatzes — als Freibetrag für den Tarif T96 wirkt. Dieser ist in der Version der Bürgergeldvariante 1 mit einem Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeniveaus sowohl bei einem Anrechnungssatz von 50 vH als auch bei einem von 60 vH deutlich größer als der Freibetrag nach geltendem Recht. In der Folge ist das zu versteuernde Einkommen beim Bürgergeld der Variante 1 bei gleichem Bruttolohn niedriger als nach geltendem Recht, und es wird ein geringerer Grenzsteuersatz angewandt.

Die Grenzbelastung für ein Ehepaar mit zwei Kindern (Schaubild 41) und ein Ehepaar mit vier Kindern (Schaubild 42) verläuft bei den Bürgergeldvarianten im wesentlichen so wie für den Alleinstehendenhaushalt. Allerdings erstreckt sich der Bereich, in dem die negative Einkommensteuer wirkt, mit zunehmender Familiengröße über ein längeres Einkommensintervall. Dies führt dazu, daß sich die Zone ausdehnt, in der die Grenzbelastung gegenüber dem Status quo erhöht ist. Auch der Bereich der „Armutsfalle“ nach geltendem Recht verlängert sich wegen des bei größeren Haushalten höheren Bedarfs zur Abdeckung des Existenzminimums; das Einkommensintervall, in dem die effektive Grenzbelastung im Bürgergeldsystem unter der im Status quo liegt, ist ebenfalls größer.

Auffällig ist darüber hinaus, daß die Differenz der Grenzbelastung bei hohen Einkommen, wo auch im Bürgergeldsystem der Tarif T96 gilt, mit zunehmender Kinderzahl größer wird (Variante 1). Im Gegensatz zum Fall eines Alleinstehenden ergibt sich auch bei den Bürgergeldvarianten 2 und 3 für Familien mit Kindern eine niedrigere Grenzbelastung als nach geltendem Recht. Dies liegt daran, daß das Kindergeld im Mindesteinkommen nach der jeweiligen Bürgergeldvariante enthalten ist und entsprechend dem Anrechnungssatz abgeschmolzen wird. Nach dem Übergang zum Tarif T96 erfolgt der Familienleistungsausgleich durch die Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen. Im bestehenden System werden hingegen Kinderfreibeträge nur dann abgesetzt, wenn die daraus resultierende Entlastung den Kindergeldbetrag übersteigt.<sup>105</sup> Dies ist allenfalls bei sehr hohen Einkommen der Fall.

Der Verlauf der Grenzbelastung beim Bürgergeldsystem ist vom Anrechnungssatz abhängig. Außerdem ist die Höhe des Bürgergeldbetrages relevant. In den Schaubildern 43–45 sind die effektive marginale Belastung für die untersuchten Haushalte bei den verschiedenen Bürgergeldsystemen für den Fall dargestellt, daß ein Bürgergeld im Sinne des physischen Existenzminimums gezahlt wird (Version B).

<sup>105</sup> Vgl. die Darstellung der Regelung in Kapitel B.

Schaubild 43 — Explizite und implizite Grenzbelastung eines Alleinstehenden im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld (in Höhe des physischen Existenzminimums) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

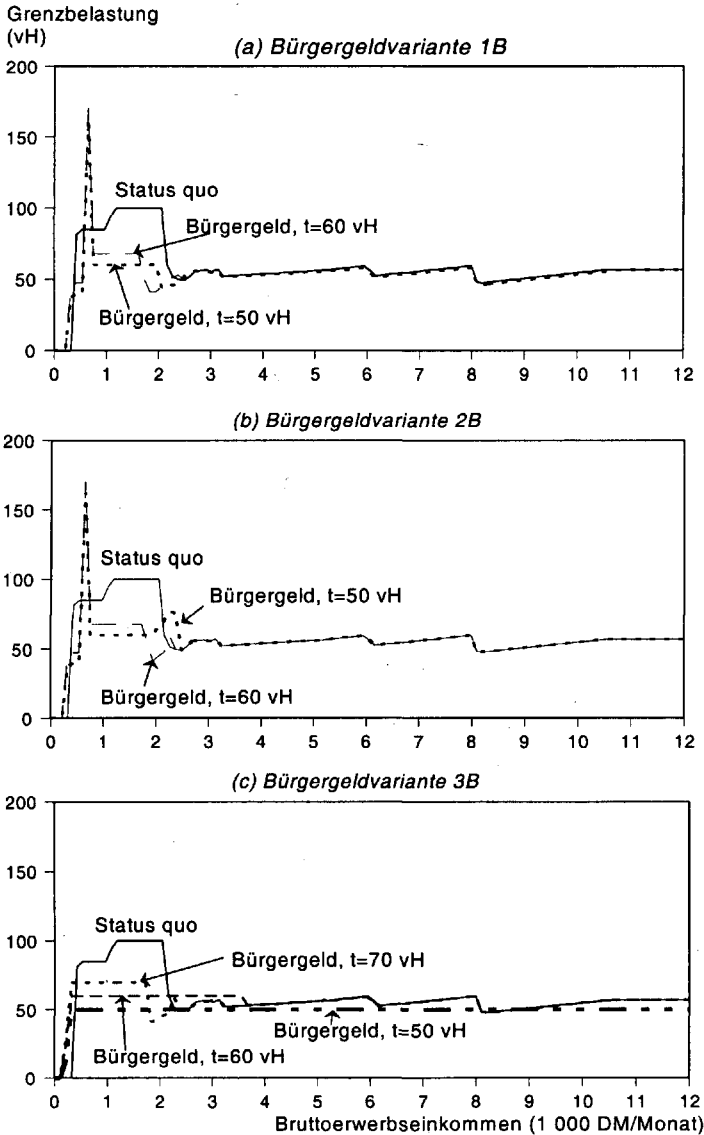


Schaubild 44 — Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaares mit zwei Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld (in Höhe des physischen Existenzminimums) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

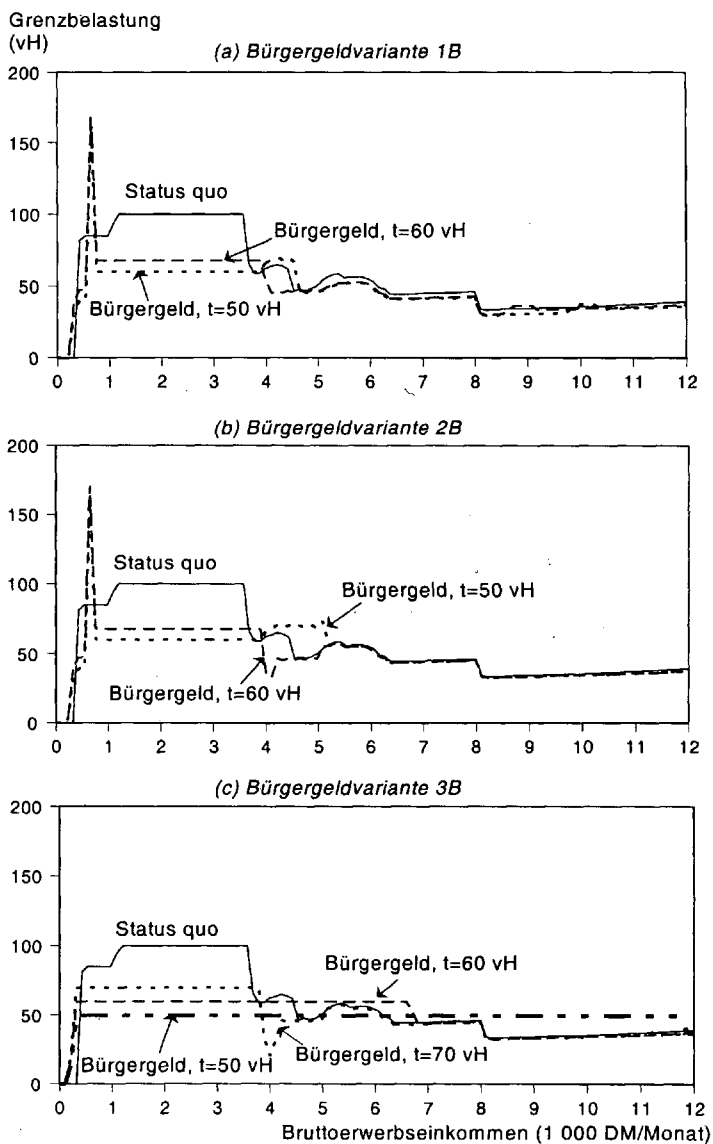
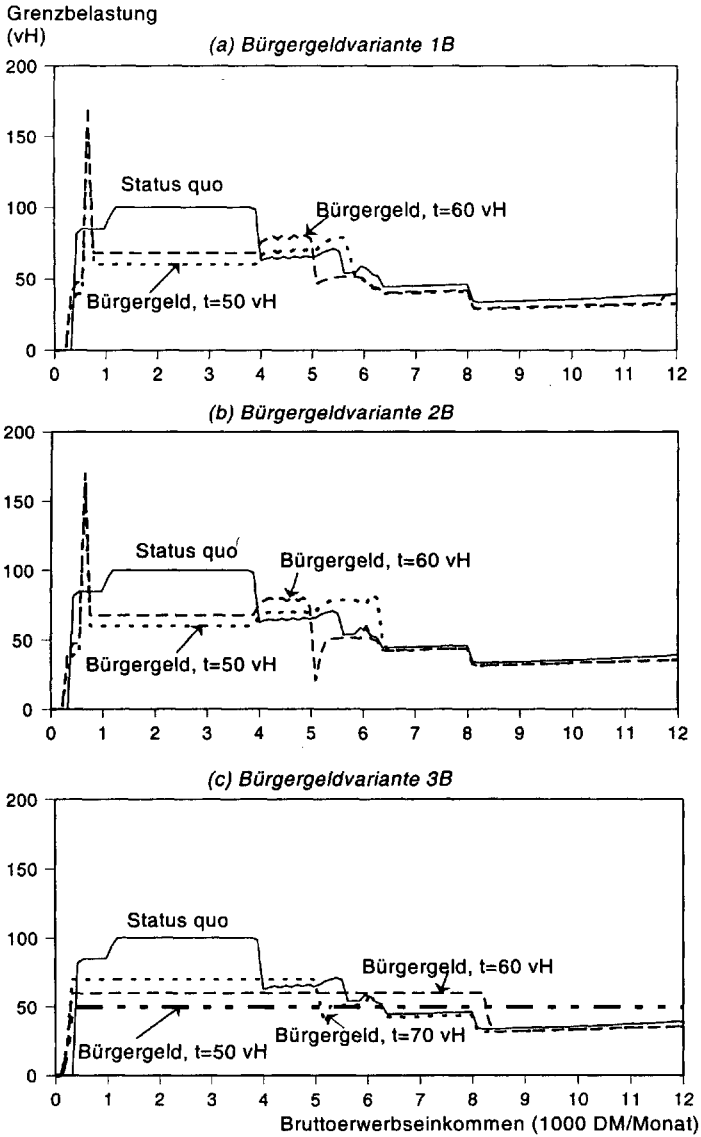


Schaubild 45 — Explizite und implizite Grenzbelastung eines Ehepaars mit vier Kindern im Steuer-Transfer-System nach dem Bürgergeld (in Höhe des physischen Existenzminimums) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und nach dem Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



Bei einer solchen Regelung ist das Bürgergeld bei einem Betrag abgeschmolzen, der erheblich geringer ist als der Betrag, der sich ergibt, wenn das Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeniveaus festgelegt ist (Tabelle 13). Dies führt dazu, daß der Einkommensbereich, in dem die Grenzbelastung gegenüber dem Bürgergeldsystem deutlich über der nach dem Status quo liegt, beträchtlich schrumpft.

Tabelle 13 — Tax-Break-Even-Einkommen<sup>a</sup> in Abhängigkeit von der Bürgergeldvariante, der Höhe des Existenzminimums und dem Anrechnungssatz (DM/Monat)

Bürgergeldvariante (BG) und Haushaltstyp	Anrechnungssatz (vH)					
	50		60		70	
	Existenz- minimum Sozialhilfe <sup>b</sup>	Physisches Existenz- minimum <sup>c</sup>	Existenz- minimum Sozialhilfe <sup>b</sup>	Physisches Existenz- minimum <sup>c</sup>	Existenz- minimum Sozialhilfe <sup>b</sup>	Physisches Existenz- minimum <sup>c</sup>
<b>BG 1</b>						
Alleinstehend	2 800	2 000	2 400	1 700	—	—
Ehepaar mit 2 Kindern	6 300	4 500	5 600	3 900	—	—
Ehepaar mit 4 Kindern	8 400	5 700	7 100	5 000	—	—
<b>BG 2</b>						
Alleinstehend	4 200	2 400	3 000	1 800	—	—
Ehepaar mit 2 Kindern	9 900	5 100	6 800	3 900	—	—
Ehepaar mit 4 Kindern	13 700	6 300	9 000	5 000	—	—
<b>BG 3</b>						
Alleinstehend	—	—	11 300	3 600	3 900	1 700
Ehepaar mit 2 Kindern	—	11 700	11 200	6 600	8 100	3 800
Ehepaar mit 4 Kindern	—	13 500	13 700	8 200	9 800	5 000

<sup>a</sup>Monatseinkommen, bei dem der Übergang vom Bürgergeldtarif (Anrechnungssatz) auf den Einkommensteuertarif T96 erfolgt. Bei der Bürgergeldvariante 1 ist dies der Fall, wenn das Bürgergeld vollständig abgebaut, die Steuerschuld also null ist. Bei den Bürgergeldvarianten 2 und 3 erfolgt der Übergang zum Tarif T96, wenn sich die Steuerschuld nach dem Tarif der negativen Einkommensteuer und nach dem Tarif T96 entsprechen. — <sup>b</sup>Das Sozialhilfeniveau beträgt pro Monat 1 083 DM für einen Alleinstehenden, 2 790 DM für eine vierköpfige und 3 755 DM für eine sechsköpfige Familie. — <sup>c</sup>Das physische Existenzminimum beträgt 687 DM für einen Alleinstehenden, 1 768 DM für eine vierköpfige und 2 381 DM für eine sechsköpfige Familie.

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

## VII. Einkommenswirkungen der Bürgergeldvarianten im Vergleich

Bei der Einführung eines Bürgergeldsystems ändert sich der Verlauf der Grenzbelastung des Einkommens. Damit wird auch die Durchschnittsbelastung des Einkommens beeinflusst, die als Resultat einer Kette von Grenzbelastungen verstanden werden kann. Die durchschnittliche Belastung besagt, welcher Anteil des Einkommens dem Haushalt nach Abzug der Steuern und Abgaben und unter Einschluß von Transfers zur Bedürfnisbefriedigung verbleibt. Ein Umbau des Steuer-Transfer-Systems wirkt sich also auf das verfügbare Einkommen der steuerpflichtigen Haushalte aus. Je nach Ausgestaltung des Systems werden einzelne Haushalte relativ zum Status quo besser gestellt, für andere verringert sich das verfügbare Einkommen.

Die aus der Reform resultierende Veränderung der Einkommensverteilung ist aus mehreren Gründen von Interesse: Einmal ist zu untersuchen, in welchem Maße ein konkretes Bürgergeldsystem eine soziale Grundsicherung bietet und wie diese sich zum bestehenden Sozialhilfeniveau verhält. Zum zweiten kann eine Veränderung des verfügbaren Einkommens, die sich in komparativ-statischer Betrachtung ergibt, dazu führen, daß das Arbeitsangebot des Haushalts angepaßt wird (vgl. Kapitel E). Es ist also für die folgenden Betrachtungen zu den mittelfristigen Verhaltensänderungen, die von der Einführung eines Bürgergeldes ausgelöst werden können, wichtig, die Bürgergeldvarianten auf entsprechende Einkommenseffekte hin zu untersuchen. Schließlich bedarf es der Kenntnis der individuellen Be- oder Entlastung durch ein Bürgergeldsystem, um abzuschätzen, welche Haushaltstypen oder Einkommensgruppen besonders — negativ oder positiv — betroffen sind. Zu betonen ist freilich, daß an dieser Stelle nur direkte Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen im Sinne einer statischen formalen Inzidenzanalyse untersucht werden; Verhaltensanpassungen oder die Möglichkeit, daß sich bei einem Bürgergeldsystem vermehrte Erwerbsmöglichkeiten bieten können, werden nicht berücksichtigt.

Um die Verteilungseffekte untersuchen zu können, muß wiederum von konkreten Haushalten ausgegangen werden. In Anlehnung an die Vorgehensweise im vorigen Abschnitt werden hier die Ergebnisse für drei typische Haushalte, — einen Alleinstehenden ohne Kinder, ein Ehepaar mit zwei Kindern und ein Ehepaar mit vier Kindern — dargestellt. Bei der Berechnung des Bürgergeldes wird für die Kinder von einem Betrag ausgegangen, der dem gewogenen Mittel der nach dem Alter gestaffelten Sätze der Sozialhilfe entspricht. Auch bei der Miete wird ein für die jeweilige Hausgröße durchschnittlicher Betrag angesetzt. Außerdem wird unterstellt, daß lediglich Erwerbseinkünfte vorliegen.

*Version A*

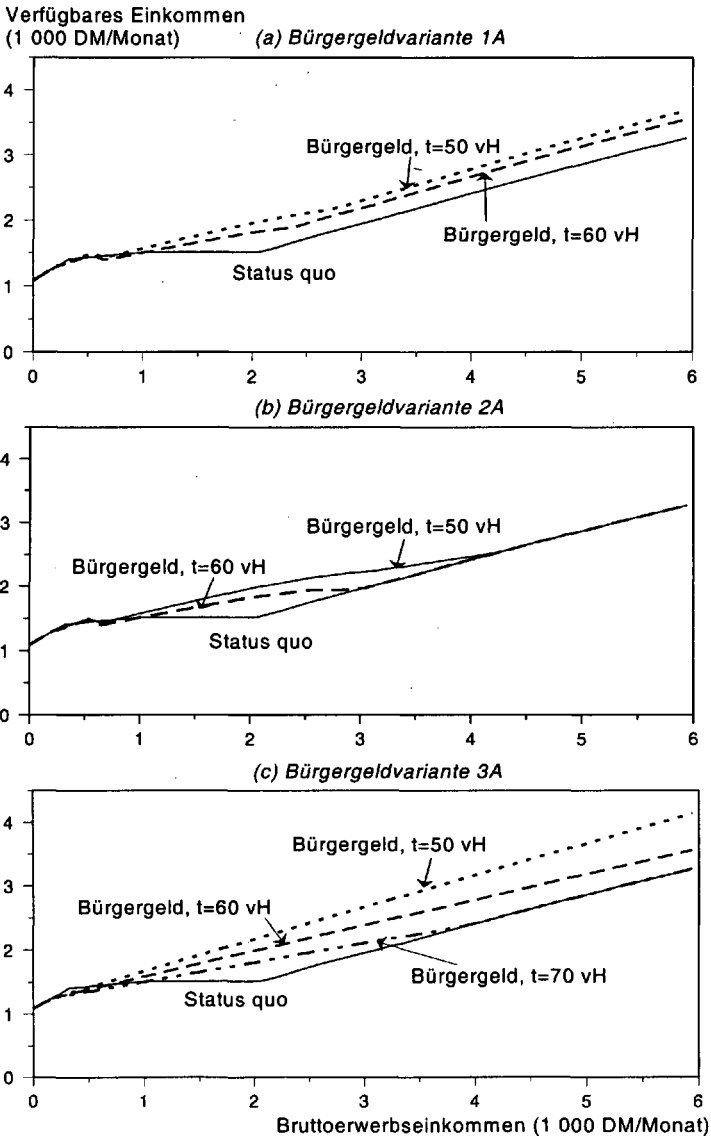
Zunächst wird angenommen, daß ein Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus gezahlt wird (Version A). Für einen Alleinstehenden ergibt sich bei einem System, das der Bürgergeldvariante 1 entspricht, in der Regel ein deutlich höheres verfügbares Einkommen als beim Status quo (Schaubild 46, obere Graphik). Lediglich bei sehr geringem Einkommen ist es in zwei kurzen Einkommensintervallen etwas niedriger, zunächst deshalb, weil das Erwerbseinkommen früher angerechnet wird als im herrschenden System, dann deshalb, weil mit Überschreiten der Freigrenze bei den Sozialabgaben das verfügbare Einkommen einmalig spürbar sinkt. In dem folgenden Bereich nimmt der Abstand zwischen dem verfügbaren Einkommen beim Bürgergeldsystem und demjenigen beim Status quo kontinuierlich zu, weil beim Bürgergeld dem Haushalt ein Teil des Erwerbseinkommens, der vom effektiven Anrechnungssatz abhängt, verbleibt, während beim herrschenden System das Erwerbseinkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird. In einem anschließenden Einkommensbereich gilt beim Bürgergeldsystem noch der hohe effektive Grenzsteuersatz der negativen Einkommensteuer, gleichzeitig ist die Sozialhilfe nach geltendem Recht abgebaut, und es erfolgt die Besteuerung nach dem Tarif T96. Hier verringert sich die Differenz des verfügbaren Einkommens unter den verschiedenen Systemen wieder, bis das Bürgergeld abgeschmolzen ist und auch im Bürgergeldsystem nach dem Tarif T96 besteuert wird. Da wegen des höheren Grundfreibetrags beim Bürgergeld der Tarif bei gleichem Erwerbseinkommen auf ein niedrigeres zu versteuerndes Einkommen angewandt wird, ist der Grenzsteuersatz dann bei jedem Einkommen geringer als beim Status quo, bis auch im Bürgergeldsystem der Spitzensteuersatz erreicht ist. Bis zu diesem Punkt — er liegt beim Bürgergeld mit einem Anrechnungssatz von 50 vH (60 vH) bei einem monatlichen Erwerbseinkommen von rund 11 800 DM (11 300 DM), nach geltendem Recht bei 10 600 DM — nimmt der Abstand der verfügbaren Einkommen nach den beiden Systemen zu, anschließend bleibt er konstant (nicht abgebildet). Deutlich ist, daß die Entlastung bei geringerem Anrechnungssatz höher ausfällt.

Beim Bürgergeld der Variante 2 (mittlere Graphik) ergibt sich für Alleinstehende mit höherem Einkommen keine Entlastung, weil nach dem „Aufholen“ der Steuerschuld der Tarif T96 mit unverändertem Grundfreibetrag gilt. Bis zum Übergang zum geltenden Einkommensteuertarif bewirkt das Bürgergeld, verglichen mit dem Status quo, einen Anstieg des verfügbaren Einkommens; lediglich bei sehr geringen Einkommen ist es partiell niedriger als nach geltendem Recht.

Die Verteilungswirkungen bei der Variante 3 sind ähnlich wie bei der Variante 2. Allerdings ergibt sich im Bereich der negativen Einkommensteuer — dort wird die Steuerschuld am verfügbaren Einkommen bemessen — ein linearer Ver-



Schaubild 46 — Monatlich verfügbares Einkommen eines Alleinstehenden beim Bürgergeld (Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeniveaus) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



lauf des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen. Es entfällt zum einen der Verlust an verfügbarem Einkommen bei Einsetzen der Sozialabgabepflicht. Zum anderen spiegelt der Anrechnungssatz die effektive Belastung durch Steuern und Abgaben an der Grenze und (weitgehend)<sup>106</sup> im Durchschnitt wider. Es zeigt sich, daß bei einem Anrechnungssatz von 50 vH der Gleichstand der Durchschnittsbelastung nach dem Bürgergeld und nach dem Status quo, bei dem der Übergang auf den Tarif T96 erfolgt, bei keinem Einkommen erreicht wird. Es ergibt sich für alle Einkommen eine Minderung der Abgabenlast. Bei einem Anrechnungssatz von 60 vH ist bei einem Einkommen von 11 300 DM die Steuerschuld nach geltendem Recht erreicht; die meisten Haushalte mit niedrigeren Einkommen werden entlastet. Lediglich Haushalte mit einem monatlichen Erwerbseinkommen zwischen rund 200 und etwa 600 DM (Anrechnungssatz 50 vH) bzw. 200 und 1 100 DM (70 vH) stehen sich schlechter als nach dem Status quo.

Bei einem Ehepaar mit zwei Kindern (Schaubild 47) und einem Ehepaar mit vier Kindern (Schaubild 48) wird die Verteilungswirkung einer Bürgergeldreform entscheidend davon beeinflußt, daß das Kindergeld im Bürgergeld enthalten ist und nach Maßgabe des Anrechnungssatzes abgebaut wird. Beim Bürgergeld der Varianten 2 und 3 erfolgt der Familienleistungsausgleich für Haushalte, deren Einkommen über der Steuergleichstandsgrenze liegt, über die Kinderfreibeträge, wie sie im Einkommensteuergesetz vorgesehen sind. Die Entlastungswirkung durch die Kinderfreibeträge ist vom zu versteuernden Einkommen abhängig.<sup>107</sup> Sie kann insbesondere bei kinderreichen Familien den Fortfall des Kindergeldes in der Regel nicht kompensieren. Nach dem Übergang auf den Tarif T96 werden Familien mit Kindern dementsprechend zumeist netto belastet.<sup>108</sup> Beim Bürgergeld der Variante 1 gilt hingegen, verglichen mit dem herrschenden Recht, ein deutlich höherer Grundfreibetrag. Dieser bewirkt bei allen Haushalten mit Kindern eine Entlastung gegenüber dem herrschenden Steuer-Transfer-System. Allerdings fällt die Entlastung um so geringer aus, je mehr Kinder im Haushalt vorhanden sind.

<sup>106</sup> Von dem geringen Pauschbetrag, der für Werbungskosten und Sonderausgaben vom Erwerbseinkommen abgesetzt werden kann, wird abgesehen.

<sup>107</sup> Sie berechnet sich als Produkt aus Kinderfreibetrag und Grenzsteuersatz; letzterer steigt mit zunehmendem zu versteuernden Einkommen, bis der Spitzensteuersatz erreicht ist.

<sup>108</sup> Bei Haushalten mit sehr hohem Einkommen ist teilweise die Entlastung durch Kinderfreibeträge größer als das Kindergeld. Hier wird auch nach der gültigen Regelung die Steuerschuld unter Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen und ohne Abzug des Kindergeldes, also wie beim Bürgergeld der Varianten 2 und 3, berechnet. Es ergibt sich demnach keine Veränderung des verfügbaren Einkommens gegenüber dem Status quo.

Schaubild 47 — Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit zwei Kindern beim Bürgergeld (Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeniveaus) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

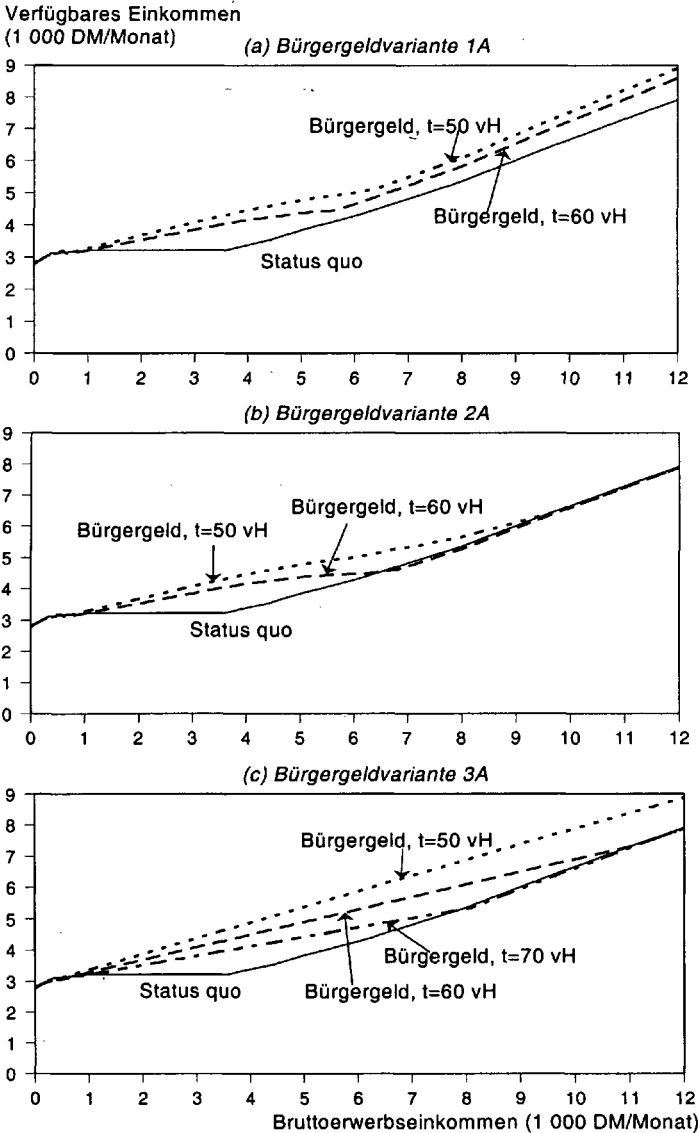
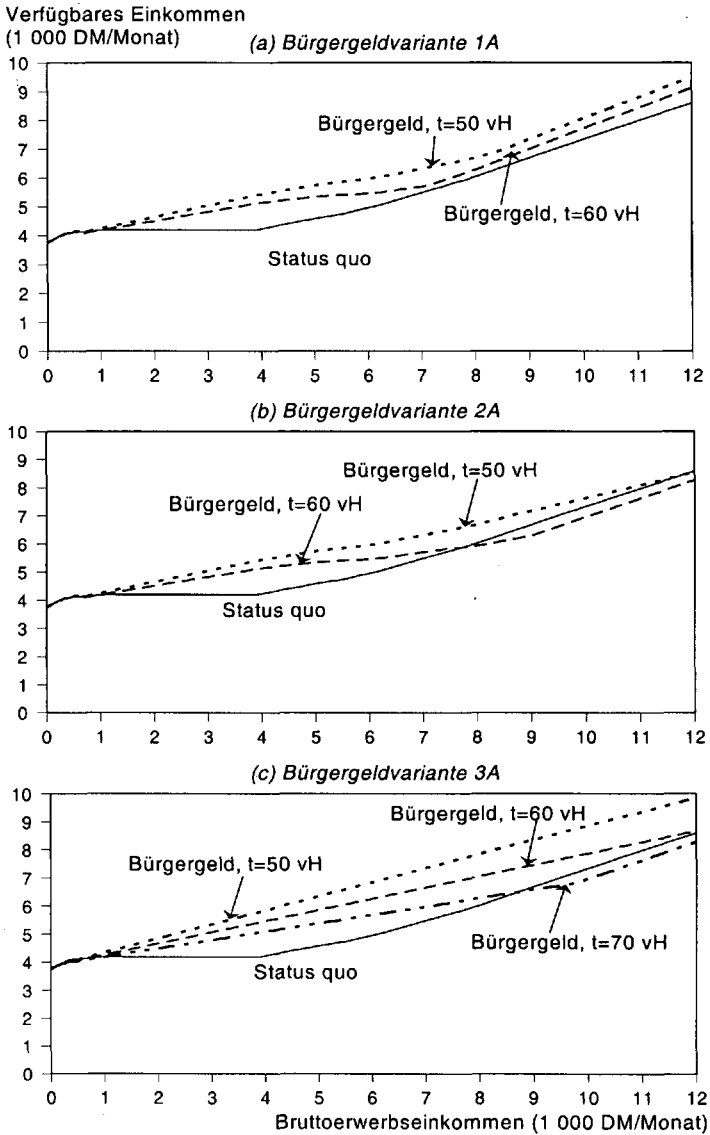


Schaubild 48 — Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit vier Kindern beim Bürgergeld (Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeniveaus) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



*Version B*

Ein verfügbares Einkommen in Höhe des sozialen Existenzminimums ist garantiert, wenn als Bürgergeld ein Betrag gezahlt wird, der dem Sozialhilfeniveau entspricht. Dies ändert sich, wenn der Bürgergeldbetrag für Erwerbsfähige auf einen geringeren Satz, in der hier untersuchten Version B der Bürgergeldvarianten auf das physische Existenzminimum, gesenkt wird. Dann ist ein gewisses Erwerbseinkommen notwendig, um das gesamte verfügbare Einkommen auf das Sozialhilfeniveau zu heben („Sozialhilfe-Break-Even-Einkommen“). Für Haushalte, deren Erwerbseinkommen geringer als das Sozialhilfe-Break-Even-Einkommen (Tabelle 14) ist, liegt das verfügbare Einkommen trotz Erwerbstätigkeit unterhalb des Sozialhilfeniveaus.

Da beim herrschenden Steuer-Transfer-System ein Teil des Erwerbseinkommens zunächst nicht, ein weiterer „nur“ zu 85 vH auf die Sozialhilfe angerechnet wird, ergibt sich für Erwerbstätige mit Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe effektiv ein höheres verfügbares Einkommen als das Sozialhilfeeinkommen. Dies hat zur Folge, daß auch bei Erwerbseinkommen, die lediglich etwas höher als das Sozialhilfe-Break-Even-Einkommen sind, das verfügbare Einkommen beim Bürgergeldsystem unter dem beim Status quo liegt. Erwerbsfähige Alleinstehende müssen ein monatliches Erwerbseinkommen von etwa 1 800 DM (bei einem Anrechnungssatz von 50 vH) bzw. 2 100 DM (bei einem Anrechnungssatz von 60 vH) erzielen, um das verfügbare Einkommen eines erwerbstätigen Sozialhilfeempfängers nach dem geltenden Recht zu erreichen (Schaubild 49).<sup>109</sup> Die Entlastung, die beim Bürgergeld der Variante 1 für höhere Einkommen aus dem im Vergleich zum Status quo ausgeweiteten Grundfreibetrag resultiert, ist wegen des niedrigen Bürgergeldbetrags<sup>110</sup> vergleichsweise gering.

Für Familien mit Kindern ist eine Bürgergeldreform gemäß der Version B aufgrund des veränderten Familienleistungsausgleichs in noch stärkerem Maße als für Einpersonenhaushalte mit einem Rückgang des verfügbaren Einkommens verbunden. Ein Ehepaar mit zwei Kindern erfährt nach der Bürgergeldvariante 2 mit einem Anrechnungssatz von 50 vH lediglich in einem kurzen Einkommens-

<sup>109</sup> Beim Bürgergeld der Variante 3 sind die entsprechenden Anrechnungssätze 60 vH bzw. 70 vH (Schaubild 49, untere Graphik). Bei einem Anrechnungssatz von 50 vH wird das Einkommen im Status quo bereits bei einem Erwerbseinkommen von 1 400 DM erreicht.

<sup>110</sup> Der Grundfreibetrag berechnet sich aus Bürgergeldbetrag und Anrechnungssatz. Je niedriger das Bürgergeld und je höher der Anrechnungssatz angesetzt werden, desto geringer fällt der Grundfreibetrag im Bürgergeldsystem aus. Bei einem Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums (8 242 DM) und einem Anrechnungssatz von 60 vH ergibt sich ein Grundfreibetrag, der mit 13 737 DM nur wenig über dem geltenden Recht (12 095 DM) liegt.

bereich, zwischen 3 700 DM und 4 800 DM monatlich, einen Anstieg des verfügbaren Einkommens. Bei einem Anrechnungssatz von 60 vH kommt es über nahezu den gesamten Einkommensbereich<sup>111</sup> zu einer zusätzlichen Belastung durch die Einführung des Bürgergeldes (Schaubild 50, mittlere Graphik). Für ein Ehepaar mit vier Kindern ist das verfügbare Einkommen nach dem Status quo in jedem Fall höher als beim Bürgergeld der Variante 2 (Schaubild 51, mittlere Graphik).

Beim Bürgergeld der Variante 3 entstehen Verteilungswirkungen für Anrechnungssätze von 60 vH und 70 vH, die denen bei der Variante 2 für Anrechnungssätze von 50 vH bzw. 60 vH in etwa entsprechen. Bei einem Anrechnungssatz von 50 vH kommt es hingegen auch bei Familien mit Kindern in einem recht großen Einkommensintervall, das mittlere bis höhere Einkommen umfaßt, zu Entlastungen gegenüber dem geltenden Recht (Schaubilder 50 und 51, jeweils untere Graphik).

Tabelle 14 — Sozialhilfe-Break-Even-Einkommen<sup>a</sup> bei einem Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums in Abhängigkeit vom Bürgergeldsystem und vom Anrechnungssatz (DM)

Haushalt	Bürgergeld-variante 1		Bürgergeld-variante 2		Bürgergeld-variante 3			Nachrichtlich:	
	Anrechnungssatz (vH)							Physisches Existenzminimum	Sozialhilfeniveau
	50	60	50	60	50	60	70		
Alleinstehend	800	950	800	950	600	750	950	687	1 083
Ehepaar mit 2 Kindern	2 300	2 900	2 300	2 900	1 900	2 300	3 000	1 768	2 790
Ehepaar mit 4 Kindern	3 300	4 000	3 300	4 000	2 600	3 200	4 200	2 381	3 755

<sup>a</sup>Monatliches Erwerbseinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen das Sozialhilfeniveau (im Sinne des sozialen Existenzminimums) erreicht; gerundet.

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

<sup>111</sup> Nur bei sehr hohen Einkommen wirken die Regelungen zum Familienleistungsausgleich in beiden Systemen gleich; eine Mehrbelastung, aber auch eine Entlastung, entstehen nicht.

Schaubild 49 — Monatlich verfügbares Einkommen eines Alleinstehenden beim Bürgergeld (physisches Existenzminimum) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

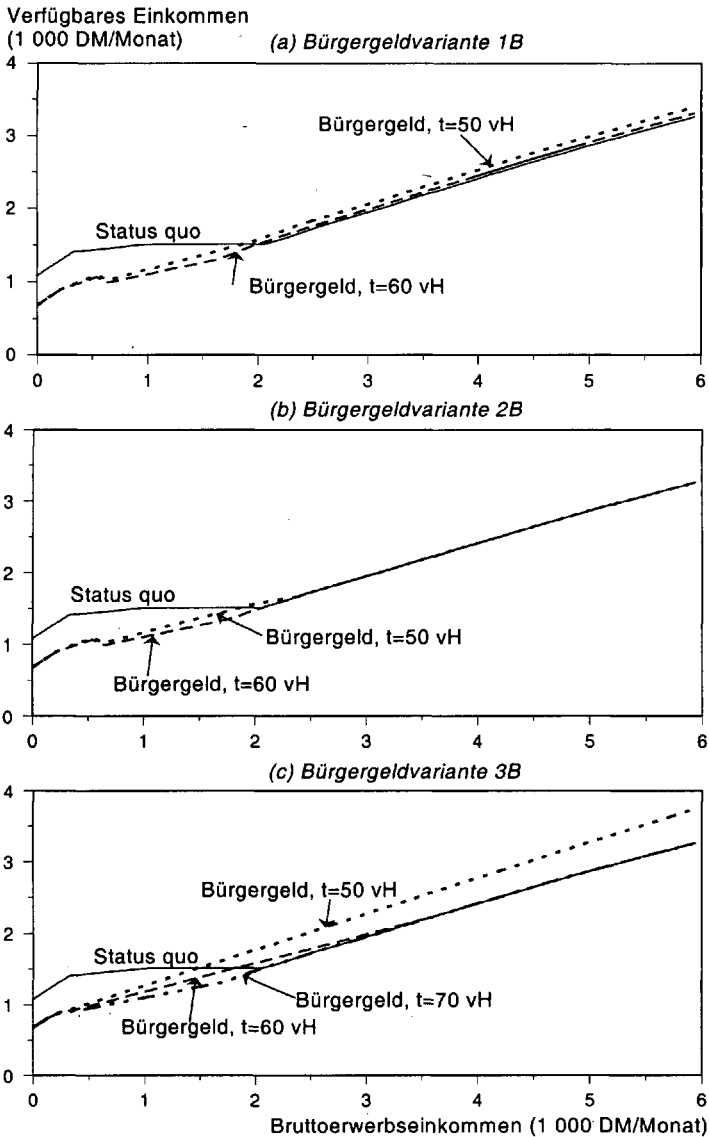


Schaubild 50 — Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit zwei Kindern beim Bürgergeld (physisches Existenzminimum) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen

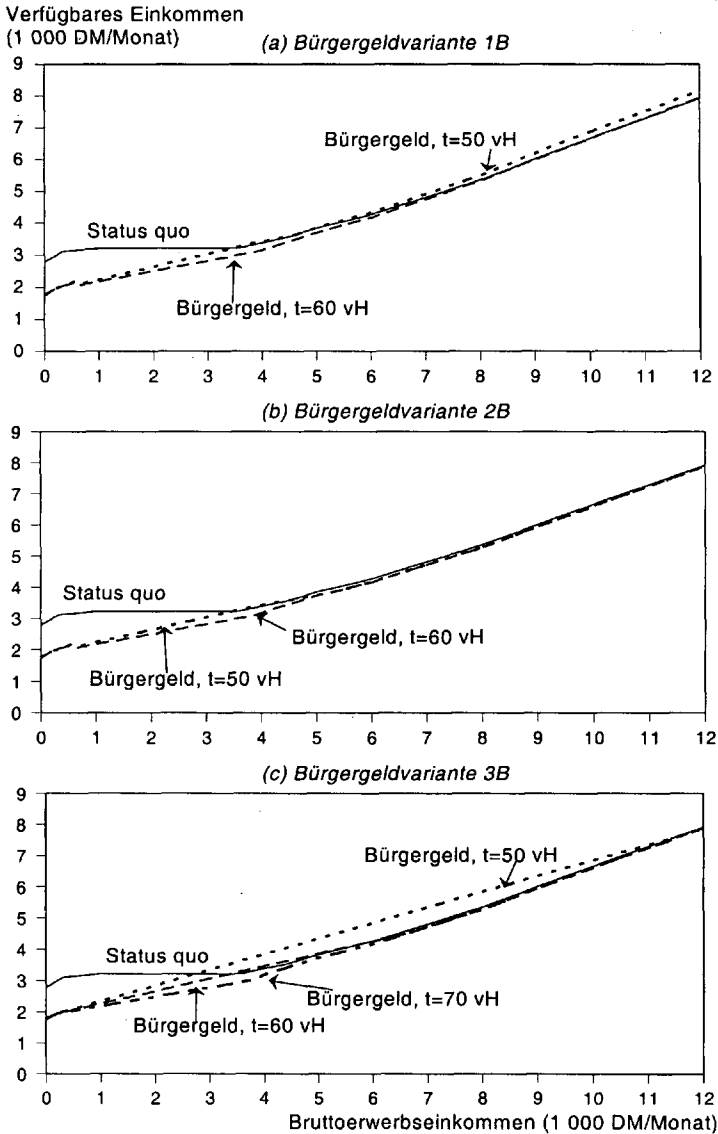
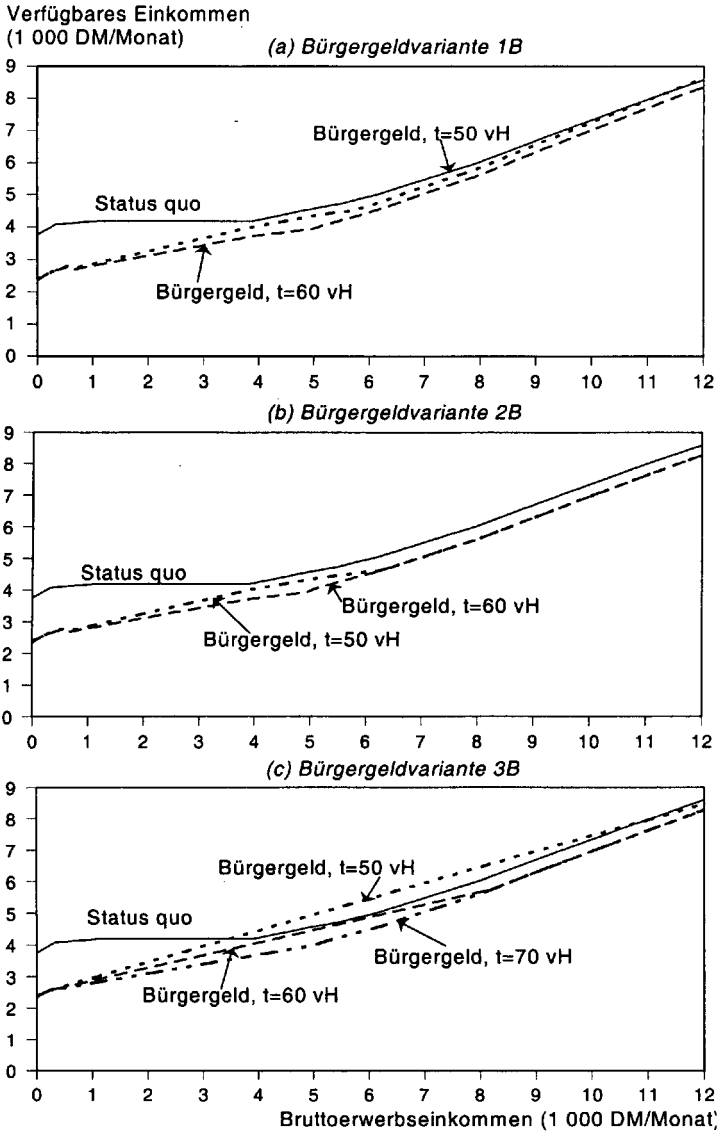




Schaubild 51 — Monatlich verfügbares Einkommen eines Ehepaars mit vier Kindern beim Bürgergeld (physisches Existenzminimum) mit verschiedenen Anrechnungssätzen ( $t$ ) und beim Status quo in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen



Beim Bürgergeld der Variante 1 führt ein Anrechnungssatz von 50 vH für Ehepaare mit zwei Kindern und mittlerem bis höherem Einkommen noch zu einer Entlastung gegenüber dem Status quo (Schaubild 50, obere Graphik), bei einem Anrechnungssatz von 60 vH schon nicht mehr. Ehepaare mit vier Kindern werden in der Regel stärker belastet als im herrschenden Steuer-Transfer-System (Schaubild 51, obere Graphik).

Die Analyse der Verteilungswirkungen der verschiedenen Bürgergeldvarianten verdeutlicht, wie sensitiv die Ergebnisse hinsichtlich der Ausgestaltung der entscheidenden Parameter eines Bürgergeldsystems — Mindestsicherungsniveau (Bürgergeldbetrag) und Anrechnungssatz — sind. Außerdem ist mit der Integration des Kindergeldes in das Bürgergeld implizit eine Verringerung des Familienleistungsausgleichs für große Bevölkerungsgruppen, insbesondere im Bereich mittlerer bis höherer Einkommen, verbunden. Je nach Ausgestaltung des Systems ergeben sich teilweise empfindliche Einbußen beim verfügbaren Einkommen verglichen mit dem Status quo. Bei Zahlung eines Bürgergeldes in Höhe des physischen Existenzminimums kann es zur Bildung einer Klasse von Haushalten der „working poor“ in dem Sinne kommen, daß trotz Erwerbstätigkeit das verfügbare Einkommen unter dem heutigen Sozialhilfeniveau bleibt.

## VIII. Zusammenfassung und Bewertung

Das Bürgergeld erscheint zunächst als ein attraktives Konzept. Steuer- und Transfersystem werden in einfacher Weise verknüpft. Versteckte Armut, die beim bestehenden System aus der Unkenntnis des verzweigten Transfersystems oder der Scheu vor dem Gang zu den Behörden resultieren kann, wird weitgehend vermieden. Die Anreizwirkungen, die vom Anrechnungssatz ausgehen, sind klar erkennbar, weil sich nicht, wie im geltenden Steuer-Transfer-System, die Wirkungen verschiedener, unkoordinierter Transferregelungen überlagern. Aber die theoretische Analyse eines (idealisierten) Bürgergeldsystems macht deutlich, daß auch eine negative Einkommensteuer nicht den Konflikt zwischen dem sozialpolitischen Ziel einer auskömmlichen und gleichzeitig auf die Bedürftigen konzentrierten Mindestsicherung und dem Ziel der Erhaltung der Arbeitsanreize auflösen kann. Allerdings ist es eher möglich, das Steuer-Transfer-System in konsistenter und wirkungsvoller Weise daran auszurichten, welches Gewicht den konfligierenden Zielen von der Gesellschaft beigemessen wird. Denn die Wirkung eines Bürgergeldsystems wird, anders als im bestehenden Regelwerk, von wenigen Variablen bestimmt und ist, im Gegensatz zum Status quo, leicht durchschaubar.

Bei der praktischen Umsetzung treten freilich erhebliche Probleme auf, da es für einen integrierten Steuer-Transfer-Tarif einer einheitlichen Bemessungsgrundlage bedarf. Im bestehenden System werden Steuern und Transfers nach grundsätzlich unterschiedlichen Einkommensbegriffen bemessen. Besteuert werden lediglich Einkunftsarten, die im Einkommensteuergesetz ausdrücklich aufgezählt sind; hingegen werden bei der Transferbemessung zumeist alle Einkommensbestandteile berücksichtigt, die zur Bedarfsdeckung geeignet sind. Bei der Steuerveranlagung gilt im Grundsatz das Individualprinzip, während bei der Transfergewährung das Haushaltsprinzip verwandt wird.<sup>112</sup>

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, daß das Einkommensteuerrecht weitgehend unverändert bleibt. Damit müßten auch im negativen Bereich des Steuertarifs (bei der Transferbemessung) die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, das zu versteuernde Einkommen, und die Abgrenzung des Steuersubjektes angewendet werden. Dies würde freilich dazu führen, daß für eine Vielzahl von Steuerpflichtigen eine negative Steuerschuld berechnet würde, obwohl sie im Sinne des Transferrechts nicht bedürftig sind, weil Einkünfte vorliegen, die nicht unter die Steuerpflicht fallen.

Ein Ausweg besteht darin, von dem Ideal einer vollständigen Integration des Steuer-Transfer-Tarifs abzurücken und bei der Berechnung der negativen Einkommensteuer eine andere, weitergefaßte, Bemessungsgrundlage anzuwenden als bei der Festsetzung der „herkömmlichen“ (positiven) Einkommensteuer. Damit würde allerdings ein Großteil der Einfachheit und Übersichtlichkeit, die einen wichtigen Vorzug eines integrierten Steuer-Transfer-Systems ausmachen, aufgegeben.

Konkret wurden drei Varianten eines Bürgergeldsystems konstruiert:

- Variante 1 entspricht dem Grundtyp eines integrierten Steuer-Transfer-Systems. Der Grundfreibetrag für den Einkommensteuertarif T 96 ergibt sich aus dem für den Steuerpflichtigen individuell festgesetzten Bürgergeld und dem Anrechnungssatz im Bereich der negativen Einkommensteuer. Bemessungsgrundlage ist das zu versteuernde Einkommen.<sup>113</sup>
- Variante 2 ist gemäß dem Konzept einer graduellen Integration gestaltet. Grundsätzlich gilt der Tarif T96 mit unverändertem Grundfreibetrag. Gleich-

<sup>112</sup> Das Ehegattensplitting durchbricht allerdings das Prinzip der Individualveranlagung. Es entspricht aber auch nicht einer Haushaltsveranlagung, da die Einkommen weiterer Personen im Haushalt nicht mit einbezogen werden.

<sup>113</sup> Es gibt bei allen Varianten die Möglichkeit, im Bereich der negativen Einkommensteuer zusätzliche Einkommensbestandteile zu berücksichtigen, z.B. Transfereinkommen die nicht im zu versteuernden Einkommen enthalten sind (Renten, Arbeitslosengeld etc.). Bei der Darstellung in diesem Kapitel wird aber davon ausgegangen, daß solche Einkünfte nicht vorliegen. Nur dann liegt auch im Fall verschiedener Bemessungsgrundlagen ein integrierter Steuer-Transfer-Tarif vor.

zeitig wird eine Steuerschuld nach dem Tarif der negativen Einkommensteuer ermittelt, indem die Bemessungsgrundlage ohne Abzug des Grundfreibetrags mit dem Anrechnungssatz multipliziert und der Bürgergeldbetrag von dem Ergebnis abgezogen wird. Es gilt die niedrigere Steuerschuld. Das System bewirkt nach Überschreiten der Steuer-Transfer-Grenze gewissermaßen ein „Aufholen“ der Steuerschuld. Bemessungsgrundlage ist wiederum das zu versteuernde Einkommen.

- Variante 3 entspricht ebenfalls dem Konzept der graduellen Integration. Im Unterschied zur Variante 2 wird im Bereich der negativen Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage auf das verfügbare Einkommen vor Abzug der Steuerschuld bzw. vor Zuzählen des Transferanspruchs abgestellt. Für den Fall, daß lediglich Erwerbseinkommen vorliegen, liegt der Unterschied zum zu versteuernden Einkommen als Bemessungsgrundlage darin, daß die gesetzlichen Sozialabgaben (Arbeitnehmeranteil) vollständig (und nicht nur teilweise im Rahmen der Vorsorgepauschale) abgesetzt werden können. Im Bereich der Besteuerung nach dem Tarif T96 wird wie bei den anderen Varianten das zu versteuernde Einkommen zugrunde gelegt.

Für alle drei Bürgergeldvarianten wird in einer Version A unterstellt, daß das Bürgergeld das soziale Existenzminimum decken soll, wie es durch das gegenwärtige Sozialhilfeniveau gegeben ist. Alternativ wird in einer Version B angenommen, daß mit dem Bürgergeld lediglich das physische Existenzminimum garantiert wird. Ein solches physisches Existenzminimum ist bei den Untersuchungen abgeleitet worden.<sup>114</sup>

Eine Analyse der effektiven Grenzbelastung des Erwerbseinkommens zeigt zusammengefaßt folgendes Profil:

- Bei einem Bürgergeld, das in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen bemessen wird (Varianten 1 und 2), ergeben sich, bezogen auf das Bruttoerwerbseinkommen, Grenzbelastungsverläufe, die einerseits unregelmäßig sind und andererseits, unter Einschluß der Grenzbelastung durch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, beträchtliche Niveaus (nicht selten höher als 70 vH) erreichen. Hingegen resultiert bei einem Bürgergeld, das sich am verfügbaren Einkommen orientiert, ein geradliniger Verlauf.
- Verglichen mit der Grenzbelastung des Einkommens beim Status quo werden für einen Teil der Steuerpflichtigen, insbesondere für Haushalte mit sehr niedrigen Einkommen, deutlich geringere marginale Belastungen bewirkt. Ein anderer Teil der Steuerpflichtigen, nämlich der im unteren bis mittleren Einkommensbereich, wird hingegen an der Grenze stärker belastet. Die Länge

<sup>114</sup> Zur Definition vgl. S. 96 sowie S. 89 und Fußnote 80.

der entsprechenden Einkommensintervalle wird maßgeblich vom Anrechnungssatz und vom Grundsicherungsniveau beeinflusst.

- Bei höheren Einkommen, bei denen nach Abschmelzen des Bürgergeldes (Variante 1) bzw. nach „Aufholen“ der Steuerschuld nach geltendem Steuerrecht (Varianten 2 und 3) der Tarif T96 gilt, resultiert häufig eine niedrigere Grenzbelastung als beim Status quo.

Insgesamt ergibt sich, daß mit dem Bürgergeldsystem nicht zwingend eine gleichmäßige und für den Steuerpflichtigen einfach kalkulierbare Grenzbelastung verbunden ist, wie sie mit der Einführung eines konstanten Steuersatzes bei der negativen Einkommensteuer für diesen Bereich angestrebt wird. Bei einer Orientierung der Besteuerung am zu versteuernden Einkommen kommt es auch im Bürgergeldsystem zu Unregelmäßigkeiten und Sprüngen im Verlauf der effektiven Grenzbelastung.<sup>115</sup> Wieviel des zusätzlichen Erwerbseinkommens effektiv entzogen wird, hängt auch von der gewählten Bemessungsgrundlage ab.

Wichtig für die Bewertung eines Bürgergeldsystems im Vergleich zum Status quo ist das Ergebnis, daß die Grenzbelastung des Einkommens zwar im Bereich der Vollanrechnung nach heutigem System deutlich gesenkt wird, daß aber gleichzeitig in der Regel ein (ebenfalls deutlicher) Anstieg der marginalen Belastung in dem anschließenden Einkommensbereich resultiert, in dem beim geltenden Steuer-Transfer-System ein Anspruch auf Sozialhilfe oder Wohngeld nicht besteht und, verglichen mit dem Steuersatz der negativen Einkommensteuer, ein niedriger Grenzsteuersatz gilt. Dabei ist der Bereich mit gegenüber dem Status quo erhöhter Grenzbelastung um so länger, je niedriger der Anrechnungssatz bei der negativen Einkommensteuer gewählt wird. Auch sind Familien mit Kindern verhältnismäßig stark betroffen. Es muß berücksichtigt werden, daß die Verbesserung der finanziellen Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots für einen Teil des Erwerbspotentials durch eine Verschlechterung für einen anderen Teil erkaufte wird. Hier gilt es bei der Beurteilung eines Bürgergeldsystems abzuwägen.

Eine Möglichkeit, die Zahl der Haushalte zu begrenzen, für die die Grenzbelastung im Bürgergeldsystem höher ist als nach dem Status quo, ist die Festsetzung eines Bürgergeldes, das niedriger ist als das, welches sich in Anlehnung an das heutige Sozialhilfeniveau errechnen läßt. Je geringer der Betrag ist, der an Haushalte ohne Einkommen gezahlt wird, um so niedriger fällt das Erwerbseinkommen aus, bei dem unter sonst gleichen Umständen die Steuer-Transfer-Grenze (Variante 1) bzw. die Steuerschuld nach geltendem Tarif (Varianten 2 und 3)

<sup>115</sup> Diese Unregelmäßigkeiten sind durch einige Bestimmungen im Einkommensteuerrecht, z.B. bei der Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und bei der Erhebung des Solidaritätszuschlags, bedingt. Sie können durch Modifikationen der entsprechenden Regelungen gemildert oder beseitigt werden.

erreicht ist, und bei desto geringeren Einkommen gilt der relativ niedrige Satz der Einkommensteuer.

Die Verteilungswirkungen eines Bürgergeldsystems im Vergleich zum Status quo hängen von der konkreten Ausgestaltung des Bürgergeldes hinsichtlich Anrechnungssatz und Mindestsicherung ab. Bei einem Bürgergeld bzw. Mindestsicherungsniveau, das dem heutigen entspricht (Sozialhilfeniveau), ergibt sich für die meisten Haushalte ein Anstieg des verfügbaren Einkommens. Ein niedrigerer Bürgergeldbetrag bewirkt, daß viele Haushalte beim Übergang zu einem Bürgergeldsystem schlechter gestellt werden. Eine Mindestsicherung in Höhe eines hier unterstellten physischen Existenzminimums bedeutet, daß Haushalte trotz Erwerbstätigkeit ein verfügbares Einkommen erzielen, das unter dem Sozialhilfeniveau liegt.<sup>116</sup> In diesem Sinne ist die Entstehung einer Schicht von „working poor“ in einem Bürgergeldsystem, das hinsichtlich der Grundsicherung sehr restriktiv ausgestaltet ist, möglich. Ob eine solche Entwicklung gesellschaftlich zugelassen werden soll, kann hier nicht entschieden werden. Wird sie abgelehnt, müßten zusätzliche soziale Sicherungselemente in das Steuer-Transfer-System eingebaut werden. Dies beeinträchtigte aber einerseits die Einfachheit und Übersichtlichkeit des Gesamtsystems. Andererseits entstünden, je nach Ausgestaltung, vermutlich Wechselwirkungen mit dem Bürgergeldsystem, die wiederum zu analysieren wären. Insgesamt wäre eine wesentliche Änderung des Gesamtsystems nicht erfolgt und die Rechtfertigung der Bürgergeldreform weitgehend entfallen.

Zu beachten ist im Rahmen der Analyse der Verteilungswirkungen einer Reform des Steuer-Transfer-Systems im Sinne des Bürgergeldes nicht zuletzt der Effekt, der von der Integration des Kindergeldes in das Bürgergeld und der damit verbundenen Veränderung des Familienleistungsausgleichs ausgeht. Bei der hier untersuchten Lösung werden Familien mit Kindern gegenüber dem Status quo in einem großen Bereich mittlerer und höherer Einkommen tendenziell schlechter gestellt. Dies gilt insbesondere für die Bürgergeldvarianten 2 und 3, bei denen der Tarif T96 mit unverändertem Freibetrag gilt. Hier erfolgt der Familienleistungsausgleich über Kinderfreibeträge. Besonders stark ist die Umverteilung zuungunsten kinderreicher Familien in einem System mit einem Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums, weil hier der Übergang auf den Tarif T96 bei einem niedrigeren Einkommen erfolgt, so daß die Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge entsprechend gering ist.

---

<sup>116</sup> Es ist freilich zu bedenken, daß die Anreize zur Arbeit in diesem Einkommensbereich verbessert werden und von daher eine Ausweitung des Arbeitseinkommens zu erwarten ist (vgl. Kapitel E).

## **D. Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf das Einkommensteueraufkommen und auf die Transferausgaben des Staates**

### **I. Zur Vorgehensweise**

In diesem Kapitel werden die fiskalischen Konsequenzen der Einführung eines Bürgergeldsystems untersucht. Dabei wird zunächst von Verhaltensanpassungen abgesehen, die infolge der veränderten Anreizeffekte mit der Einführung eines Bürgergeldes verbunden sind.<sup>117</sup> Überlegungen bezüglich dieser dynamischen Wirkungen werden im nächsten Kapitel angestellt. Die Ergebnisse werden für einzelne Gruppen wie z.B. abhängig Beschäftigte und Sozialleistungsempfänger getrennt abgeleitet.

Die Folgen für die Lohnsteuerschuld der abhängig Beschäftigten und für deren Transferansprüche werden anhand umfassender Modellrechnungen aufgezeigt. Diese Rechnungen basieren auf Einkommensschichtungen, wie sie im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik in einem Drei-Jahres-Rhythmus (zuletzt für 1989) erstellt werden; diese Schichtungen beinhalten Informationen über die Struktur der Steuerpflichtigen. Die Ergebnisse für einzelne Gruppen von Steuerpflichtigen werden mit Hilfe des IfW-Steuer-Transfer-Modells ermittelt (vgl. Kapitel B). Sie werden unter Verwendung der Basisstatistik aggregiert.<sup>118</sup>

Auswirkungen auf das Einkommensteueraufkommen, soweit es nicht aus Lohnsteuer besteht, sowie auf das Volumen der Transfers an diejenigen, die kein Arbeitseinkommen als abhängig Beschäftigte beziehen, werden separat ermittelt. Dabei geht es um die Transfers an jene, die nicht als abhängig Beschäftigte erwerbstätig sind (Selbständige, mithelfende Familienangehörige), sowie an jene, die überhaupt nicht erwerbstätig sind.

---

<sup>117</sup> So wird üblicherweise bei der Abschätzung der Auswirkungen eines Bürgergeldes auf die Finanzen des Staates vorgegangen (vgl. Becker 1995b; DIW 1994b, 1996; Hüther 1990; ebenso Mitschke 1985).

<sup>118</sup> Berechnung und Aggregation der einzelnen Ergebnisse werden durch ein Computerprogramm unterstützt, das mit Hilfe der Firma gordon shumway data systems (Kiel) erstellt wurde.

## II. Auswirkungen auf das Lohnsteueraufkommen und auf das Volumen der Sozialleistungen an abhängig Beschäftigte

### 1. Das Modell

#### a. Der Aufbau des Modells

##### *Grundzüge*

Ausgangspunkt für die Untersuchung der Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf das Lohnsteueraufkommen ist die Verteilung aller Lohnsteuerpflichtigen auf die einzelnen Steuerklassen und Bruttolohngruppen im Jahre 1989 (Statistisches Bundesamt 1994a). Um entsprechende Verteilungen für die Jahre 1995 und 1996 zu gewinnen, werden bestimmte Annahmen über die Veränderung der Zahl der Steuerpflichtigen und über die Entwicklung des durchschnittlichen Bruttolohns getroffen. Im nächsten Schritt werden unter Berücksichtigung der jeweiligen steuerrechtlichen Regelungen die Verteilungen der Steuerpflichtigen nach der Höhe des „zu versteuernden Einkommens“ abgeleitet. Schließlich werden die Steuerbeträge für die einzelnen Personengruppen gemäß der jeweils relevanten Tarifformel ermittelt und aggregiert.

Die Sozialversicherungsbeiträge und die verschiedenen Sozialleistungen für einzelne Gruppen der Beschäftigten und für alle Lohnsteuerpflichtigen werden in analoger Weise errechnet.

Das skizzierte Verfahren ermöglicht es, die Auswirkungen von Steuer- und Sozialrechtsänderungen auf das Lohnsteueraufkommen und auf die Transferzahlungen an abhängig Beschäftigte zu simulieren. Dabei werden Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung — und dabei insbesondere auf die Entwicklung der Löhne und der Zahl der Beschäftigten — nicht erfaßt. Auf diese Rückwirkungen wird allerdings in den folgenden Kapiteln eingegangen.

##### *Bruttolohnschichtungen*

Grundlage der Untersuchung sind die vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 1989 veröffentlichten Bruttolohnschichtungen für die Steuerklassen I (Grundtabelle ohne Haushaltsfreibetrag), II (Grundtabelle mit Haushaltsfreibetrag), III ohne V (Splittingtabelle, ein Einkommensbezieher), III/V und IV/IV (Splittingtabelle, zwei Einkommensbezieher),<sup>119</sup> also die Verteilungen der Steuerpflichtigen jeder dieser Kategorien auf jeweils 32 Bruttolohngruppen. Für die konkreten

<sup>119</sup> Die Bruttolohnschichtungen für die Steuerklassen III/V und IV/IV werden zusammengefaßt.



Berechnungen werden für jede Steuerklasse die einzelnen Schichtungen zugrunde gelegt, die für die unterschiedlichen Haushaltsgrößen erstellt und vom Statistischen Bundesamt für die vorliegende Untersuchung zur Verfügung gestellt worden sind; dabei wird nach der Zahl der Kinderfreibeträge differenziert (kein Freibetrag, 0,5 Freibeträge, 1 Freibetrag, ..., 4 oder mehr Freibeträge). Insgesamt werden 36 Lohnschichtungen verwendet (vier Steuerklassen, neun „Kinderfreibetragsklassen“).<sup>120</sup>

Die Ergebnisse der Lohnsteuerstatistik sind aufgrund der folgenden Überlegungen als Grundlage für die Modellrechnungen sehr gut geeignet. Ein Vergleich der in der Lohnsteuerstatistik insgesamt ausgewiesenen Bruttolohnsumme (Summe der auf den statistisch erfaßten Lohnsteuerkarten von den Arbeitgebern bescheinigten Bruttolöhne) mit der entsprechenden Größe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) (Bruttolohn- und -gehaltsumme zuzüglich öffentliche Pensionen und betriebliche Renten) zeigt, daß der VGR-Wert nur wenig höher ist (Tabelle 15). Die Lohnsteuerstatistik 1989 erfaßt etwa 94,2 vH jener Größe, die in den VGR für das Jahr 1989 ausgewiesen wird.<sup>121</sup>

Die Zahlen über die Steuerpflichtigen, die in der Lohnsteuerstatistik ausgewiesen werden, sind kompatibel mit den VGR-Daten für die Zahl der Beschäftigten. In der Lohnsteuerstatistik 1989 sind Daten für 24,16 Millionen Steuerfälle

Tabelle 15 — Lohnsteuerpflichtige Einkommen gemäß der Lohnsteuerstatistik und gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im früheren Bundesgebiet 1989 (Mrd. DM)

	Lohnsteuerstatistik	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
Bruttolohn	996,09	.
Bruttolohn- und -gehaltsumme (Inländerkonzept)	.	992,81
Öffentliche Pensionen	.	45,07
Betriebsrenten	.	19,60
Insgesamt	996,09	1 057,48

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994a, 1994b).

<sup>120</sup> Die in der Lohnsteuerstatistik 1989 nicht zusammengeführten Fälle der Steuerklassen IV und V werden vernachlässigt; auf sie entfielen lediglich 0,03 vH des Bruttolohns und 0,08 vH der Lohnsteuer aller in der Lohnsteuerstatistik erfaßten Steuerpflichtigen.

<sup>121</sup> Die Differenz, die sich in gleicher Größenordnung für die Jahre 1980, 1983 und 1986 ergibt, entsteht aus verschiedenen Gründen (vgl. hierzu Boss 1987). Sie wird in den Modellrechnungen vernachlässigt, bei der Würdigung der Ergebnisse aber berücksichtigt.

Tabelle 16 — Beschäftigte gemäß der Lohnsteuerstatistik und gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im früheren Bundesgebiet 1989 (1 000)

	Beschäftigte
Beschäftigte (Lohnsteuerfälle <sup>a</sup> ) gemäß der Lohnsteuerstatistik	
Nichtrentenversicherungspflichtige	2 554,6
Rentenversicherungspflichtige	21 605,9
Zusammen	24 160,4
Versorgungsempfänger	2 474,8
Insgesamt	26 635,2
Abhängig Beschäftigte (Inländerkonzept) gemäß den VGR	24 750,0
<sup>a</sup> Ohne Lohnsteuerfälle, bei denen andere Einkünfte größer als die aus nichtselbständiger Arbeit sind.	

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994a, 1994b).

erfaßt; die Zahl dieser Steuerfälle kennzeichnet die Zahl der abhängig Beschäftigten. Die VGR weisen 24,75 Millionen Beschäftigte aus (Tabelle 16).

Eine weitere Überlegung zeigt, wie gut die Lohnsteuerstatistik als Basis für die Modellrechnungen geeignet ist. In der Lohnsteuerstatistik 1989 werden anhand der Lohnsteuerkarten Daten für die abhängig Beschäftigten und für die Versorgungsempfänger erfaßt. Insgesamt werden 22 923 684 Lohnsteuerpflichtige, darunter 3 035 835 Lohnsteuerpflichtige mit Versorgungsbezügen, ausgewiesen (Tabelle 17). Dabei werden Ehegatten mit beiderseitigem Bruttolohn (Arbeitseinkommen oder Versorgungsbezüge) als ein Lohnsteuerpflichtiger gezählt. Unterstellt man, daß Lohnsteuerpflichtige mit Versorgungsbezügen nur diese und kein Arbeitseinkommen aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis beziehen, so resultieren 19 887 849 erwerbstätige Lohnsteuerpflichtige im Sinne der Statistik. Beachtet man, daß viele davon Ehegatten mit zwei Einkommen sind (6 531 990 nach der Splittingtabelle besteuerte Pflichtige mit zwei Einkommensbeziehern abzüglich derjenigen unter diesen, die Versorgungsbezüge hatten), so gibt es 25 862 837 Lohnsteuerfälle, also Beschäftigte, die im Jahr 1989 mindestens zeitweise Arbeitseinkommen bezogen haben. In den VGR werden 24 750 000 Beschäftigte im Jahresdurchschnitt ausgewiesen (Tabelle 16).

Um Lohnschichtungen für das Jahr 1995 und für das Jahr 1996 zu gewinnen, wird angenommen, daß sich die Bruttolöhne aller Steuerpflichtigen im Zeitraum 1989–1995 bzw. 1989–1996 mit der gleichen Rate verändert haben; als Veränderungsrate wird jene für die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten laut VGR verwendet. Als Veränderungsrate für die Zahl der Steuerpflichtigen wird die für die Zahl der abhängig Beschäftigten gemäß den VGR zugrunde gelegt. Für die Veränderungen des Durchschnittslohns vom Jahr 1994 auf das Jahr

Tabelle 17 — Lohnsteuerpflichtige<sup>a</sup> nach Steuerklassen im früheren Bundesgebiet 1989

	Lohnsteuerpflichtige
Grundtabelle	
Ohne Haushaltsfreibetrag	10 521 234
darunter: Steuerpflichtige mit Versorgungsbezügen	1 503 144
Mit Haushaltsfreibetrag	713 103
darunter: Steuerpflichtige mit Versorgungsbezügen	44 384
Splittingtabelle	
1 Einkommensbezieher	5 085 268
darunter: Steuerpflichtige mit Versorgungsbezügen	876 166
2 Einkommensbezieher	6 531 990
darunter: Steuerpflichtige mit Versorgungsbezügen	557 002
Nicht zusammengeführte Fälle	72 089
darunter: Steuerpflichtige mit Versorgungsbezügen	55 139
Insgesamt	22 923 684
darunter: Steuerpflichtige mit Versorgungsbezügen	3 035 835

<sup>a</sup>Ehegatten mit beiderseitigem Bruttolohn zählen als 1 Steuerpflichtiger.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994a).

1995 sowie vom Jahr 1995 auf das Jahr 1996 werden die Raten nach dem Inlandskonzept der VGR (3,29 bzw. 2,97 vH) verwendet, weil wegen der Aufgabe der separaten VGR für West- und Ostdeutschland die Daten nach dem Inländerkonzept nicht zur Verfügung stehen; für die Veränderungen der Zahl der Beschäftigten wird analog verfahren.

#### *Abzugsbeträge und Steuerschuld*

Nachdem alle Bruttolohnschichtungen festgelegt sind, müssen die Bruttolöhne entsprechend den steuerrechtlichen Regelungen um Abzugsbeträge vermindert werden, um so die „zu versteuernden Einkommen“ abzuleiten; schließlich sind die Formeln des Einkommensteuertarifs anzuwenden.

Für die einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen werden Beträge für den Werbungskostenpauschbetrag und den Sonderausgabenpauschbetrag abgesetzt (Tabelle 18). Hinzu kommen gegebenenfalls der Haushaltsfreibetrag und ein Pauschbetrag für die Kinderbetreuungskosten sowie Kinderfreibeträge. Als weitere Abzugsbeträge werden Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt. Die Abzugsbeträge für die Vorsorgeaufwendungen der einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen werden gewonnen, indem die Vorschriften des § 10 und des § 10c EStG (Vorsorge-

Tabelle 18 — Berücksichtigte steuerfreie Abzugsbeträge für verschiedene Steuerklassen 1996 (DM/Jahr)

	Steuerklasse			
	I	II	III ohne V	III/V oder IV/IV
Arbeitnehmerpauschbetrag	2 000	2 000	2 000	4 000
Sonderausgabenpauschbetrag	108	108	216	216
Haushaltsfreibetrag	—	5 616	—	—
Pauschbetrag für Kinderbetreuungskosten pro Kind	—	480	—	—
Kinderfreibetrag pro Kind	6 264	6 264	6 264	6 264

Quelle: §§ 9a, 10c, 32 und 33c EstG.

pauschale) angewendet werden.<sup>122</sup> Bei Ehegatten müßte die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Vorsorgepauschale eigentlich für jeden Ehegatten gesondert ermittelt werden. Weil aber Informationen über die Aufteilung des gesamten Lohns auf Ehemann und Ehefrau nicht vorliegen, wird eine Gleichverteilung angenommen. Das bedeutet, daß eine überhöhte Vorsorgepauschale und schließlich eine tendenziell zu niedrige Lohnsteuer ermittelt wird, wenn die Annahme nicht zutrifft.

Werbungskosten, die über die Pauschbeträge hinausgehen, sowie sonstige Freibeträge wie z.B. der Versorgungsfreibetrag, der Altersfreibetrag, die Aufwendungen wegen außergewöhnlicher Belastungen und der Altersentlastungsbetrag bleiben unberücksichtigt. Die erforderlichen Daten liegen nicht vor. Der Ausweg, den Bruttolohn ggf. pauschal zu kürzen, um diese und weitere Abzugsbeträge wie etwa (auf der Lohnsteuerkarte eingetragene) Freibeträge infolge der Inanspruchnahme des § 10e EStG (Begünstigung der zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung im eigenen Haus) zu berücksichtigen, wird nicht besprochen, weil es nicht einmal die für eine Schätzung notwendigen Daten gibt. Es ist von daher mit einer gewissen Überschätzung des Lohnsteueraufkommens zu rechnen.

Um schließlich für die Steuerpflichtigen jeder Bruttolohngruppe die Steuer-schuld zu ermitteln, werden (unter Beachtung der Abrundungsvorschrift) die Tarifformeln herangezogen. Bezeichnen  $x_{ij}$  die Zahl der Steuerpflichtigen der  $i$ -ten Bruttolohngruppe in der  $j$ -ten Steuerklasse (mit neun Ausprägungen hinsichtlich der Zahl der Kinderfreibeträge bei jeder der vier Steuerklassen) und  $t_{ij}$  die dazugehörige Steuerschuld, so gilt für die Einkommensteuerschuld (Lohnsteuer-

<sup>122</sup> Die besonderen Regelungen für nichtrentenversicherungspflichtige Personen werden nicht berücksichtigt; die betreffenden Personengruppen (z.B. Beamte) werden als sozialversicherungspflichtig beschäftigt betrachtet.

schuld)  $T$  auf die in einem bestimmten Jahr gezahlten Löhne, Gehälter und Pensionen:

$$T = \sum_{i=1}^{32} \sum_{j=1}^{36} x_{ij} t_{ij} .$$

Tatsächlich werden die Berechnungen nicht, wie nach der bisherigen Beschreibung zu vermuten ist, für 1 152 (32 mal 36), sondern nur für 1 065 Gruppen durchgeführt; denn das Statistische Bundesamt hat im Interesse des Datenschutzes die Daten für einzelne Gruppen aggregiert. Die Ergebnisse werden davon wohl nicht nennenswert beeinflusst.

### *Sozialbeiträge und Sozialtransfers*

Die Strukturdaten für die Lohnsteuerpflichtigen lassen sich mit Hilfe des IfW-Steuer-Transfer-Modells in analoger Weise zur Berechnung der gesamten Sozialbeiträge der abhängig Beschäftigten und zur Abschätzung des Volumens der einzelnen Transfers an die abhängig Beschäftigten verwenden.<sup>123</sup>

### *b. Überprüfung des Modells*

Im folgenden wird geprüft, inwieweit das Modell Ergebnisse liefert, die mit den tatsächlichen Werten für das Lohnsteueraufkommen, das Beitragsaufkommen und die Transfers (Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt) harmonisieren.

#### *Lohnsteueraufkommen*

Das dargestellte Modell zur Ableitung des Lohnsteueraufkommens basiert auf den steuerrechtlich festgelegten Zusammenhängen sowie einer Vielzahl von Hypothesen. Die Behandlung konkreter Fragestellungen ist grundsätzlich erst dann mit Aussicht auf Erfolg möglich, wenn diese Hypothesen bei empirischen Tests nicht widerlegt worden sind.

Einige Hypothesen haben sich in diesem Sinne bewährt, etwa die Hypothese einer Konstanz der relativen Lohnpyramide.<sup>124</sup> Für andere Hypothesen sprechen nur Plausibilitätsüberlegungen. Einzelne Hypothesen können sogar mangels entsprechender Daten nicht oder nicht ausreichend geprüft werden. Prüfen läßt sich freilich, ob die Gesamtheit der Hypothesen, zusammen mit den Anwendungsbe-

<sup>123</sup> Unmittelbares Ergebnis der Modellrechnungen sind Daten für die abhängig Beschäftigten und die Versorgungsempfänger zusammen. Daraus lassen sich Ergebnisse für die Gruppe der abhängig Beschäftigten errechnen.

<sup>124</sup> Vgl. Boss (1986). Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit reicht die Konstanz über einen Zeitraum von sieben Jahren.

dingungen in Form der Basisstatistik für 1989 und der VGR-Daten für die Jahre 1989, 1994, 1995 und 1996, zu Resultaten für das Lohnsteueraufkommen führt, die den tatsächlichen in etwa entsprechen.

Dabei zeigt sich zunächst, daß für das frühere Bundesgebiet das abgeleitete Lohnsteueraufkommen (für das Jahr 1995: 221 Mrd. DM) um 34 Mrd. DM von dem tatsächlichen Aufkommen (255 Mrd. DM) abweicht. Es sind aber verschiedene Umrechnungen und Korrekturen erforderlich, will man von der modellhafte abgeleiteten Lohnsteuerschuld auf Löhne, Gehälter, Pensionen u.ä. zu den „kassenmäßigen“ Lohnsteuereinnahmen eines Jahres gelangen (Tabelle 19).

Tabelle 19 — Modellmäßig abgeleitetes Lohnsteueraufkommen und tatsächliches Lohnsteueraufkommen im früheren Bundesgebiet 1995 und 1996 (Mrd. DM)

	1995	1996
Deduzierte Lohnsteuer auf gezahlte Löhne, Gehälter, Pensionen u.ä.	221,50	229,90
- Lohnsteuereinnahmen im Januar $t+1$	22,56	22,00 <sup>a</sup>
+ Lohnsteuereinnahmen im Januar $t$	23,47	22,56
+ Lohnsteuer auf Löhne der Euspendler	2,11	2,00 <sup>a</sup>
- Lohnsteuer auf Löhne der Auspendler	0,60	0,50 <sup>a</sup>
- Mindereinnahmen infolge der provisorischen Freistellung des Existenzminimums	2,50	.
- Veränderung der Rückstände, Ausfälle wegen Erlaß oder Niederschlagung	0,30	0,30 <sup>a</sup>
- Gezahlte Arbeitnehmersparzulagen	.	.
- Gezahlte Berlinzulagen	0,06	.
- Gewährte Bergmannsprämien	0,11	0,10 <sup>a</sup>
+ Pauschalierte Lohnsteuer (§ 40a EStG)	2,20	2,90 <sup>a,b</sup>
+ Lohnsteuer auf in den neuen Bundesländern gezahlte Löhne	4,00 <sup>a</sup>	4,00 <sup>a</sup>
= Abgeleitetes kassenmäßiges Lohnsteueraufkommen im Kalenderjahr	227,15	238,46
- Tatsächliches Lohnsteueraufkommen im Kalenderjahr	255,26	.
= Abweichung zwischen Modellergebnis und tatsächlichem Ergebnis	-28,11	.
Nachrichtlich:		
Modellergebnis für		
Lohnsumme und besteuerte Versorgungsbezüge	1 280,80	1 303,70
Zu versteuerndes Einkommen	1 041,60	1 114,30
Solidaritätszuschlag	16,30	15,50

<sup>a</sup>Geschätzt. — <sup>b</sup>Steuersatz 20 statt 15 vH.

Quelle: Eigene Schätzungen und Modellberechnungen.

Zudem gibt es Gründe für eine begrenzte systematische Unterschätzung. Erstens ist der einmonatige Lag zu beachten, mit dem die Unternehmen die Lohnsteuer abführen. Von der „entstehungsmäßig“ (für ein Kalenderjahr) abgeleiteten Lohnsteuerschuld sind also die Lohnsteuereinnahmen im Januar des Jahres  $t+1$  (für Löhne, Pensionen und betriebliche Renten im Dezember des Jahres  $t$ ) abzuziehen, während die Lohnsteuereinnahmen im Januar des Jahres  $t$  hinzuzufügen sind.

Zweitens sind die Lohnsteuerzahlungen der Einpendler einzubeziehen, umgekehrt ist die Lohnsteuer auf die Löhne der Auspendler abzuziehen. Das kassenmäßige Einkommen ist nämlich das Einkommen auf im Inland gezahlte Löhne (Inlandskonzept), während sich das Modellergebnis auf Inländer (Inländerkonzept) bezieht. Zu den Pendlern zählen auch jene, die zwischen den alten und den neuen Bundesländern pendeln; denn das Modellergebnis wie das tatsächliche Ergebnis für das Lohnsteueraufkommen beziehen sich zunächst auf das frühere Bundesgebiet.

Drittens ist zu bedenken, daß von dem „entstehungsmäßig“ berechneten Lohnsteueraufkommen gewährte Arbeitnehmersparzulagen und gezahlte Bergmannsprämien abzuziehen sind, und es sind Änderungen der Steuerrückstände (sowie Erlaß und Niederschlagung von Steuerschulden) zu berücksichtigen.<sup>125</sup>

Viertens sind im Modell die Lohnsteuereinnahmen nicht erfaßt, die nach § 40a und § 40b EStG im Rahmen der pauschalen Lohnsteuerabgeltung durch den Arbeitgeber anfallen.<sup>126</sup> Fünftens fließt, in insgesamt geringem Maße, Lohnsteuer in die Kassen der westdeutschen Gebietskörperschaften, die den im Osten erwirtschafteten Löhnen zuzurechnen ist. Diese Steuereinnahmen wurden vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 1994 auf knapp 2 Mrd. DM geschätzt, sie dürften aber etwas höher gewesen sein; für die Jahre 1995 und 1996 wird hier ein Betrag von jeweils 4 Mrd. DM angesetzt.

Die modellmäßig errechneten Steuereinnahmen liegen auch aus anderen Gründen unter den tatsächlichen Steuereinnahmen.

Erstens sind die Beträge zu addieren, die erst im Jahre  $t+1$  im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung steuerschuld mindernd, und zwar bei dem Einkommen an veranlagter Einkommensteuer, wirksam werden, weil die betreffenden Abzugsbeträge (z.B. in bestimmten Fällen Kinderfreibeträge) erst dann geltend gemacht werden; in der Modellrechnung mindern diese Abzugsbeträge das Steueraufkommen unmittelbar. Statistische Angaben stehen aber lediglich für die ins-

<sup>125</sup> Daten für die genannten Sachverhalte werden vom Bundesministerium für Finanzen erhoben.

<sup>126</sup> Der sogenannte Progressionsvorbehalt (§ 32b EStG) wirkt sich dagegen nur über die Veranlagung auf das Steueraufkommen aus, und zwar auf das Einkommen an veranlagter Einkommensteuer und nicht auf das Lohnsteueraufkommen.

gesamt erstatteten Beträge nach § 46 EStG zur Verfügung;<sup>127</sup> auf eine Korrektur muß deshalb verzichtet werden.

Zweitens werden im Modell in allen bedeutsamen Lohngruppen und Steuerklassen zu geringe durchschnittliche Steuersätze angewendet, weil den Steuerpflichtigen stets der jeweilige durchschnittliche Bruttolohn zugeordnet wird, die Verteilung innerhalb der Gruppe also vernachlässigt wird. Es wird, fälschlicherweise, für alle Steuerpflichtigen einer Gruppe gewissermaßen das „Splitting-Verfahren“ angewendet. Drittens gibt es wohl auch Fälle, in denen, aus Unkenntnis oder Bequemlichkeit, ein Antrag auf Lohnsteuererstattung nicht gestellt wird und so auf die Erstattung von Lohnsteuer verzichtet wird; in der Modellrechnung dagegen werden die niedrigen Lohnsteuerbeträge berücksichtigt. Viertens sind die Steuerkarten jener Steuerpflichtigen nicht erfaßt, die mit großer Verzögerung zur Einkommensteuer veranlagt werden. Auch werden manche Steuerkarten (wohl vor allem bei nur kurzfristiger Beschäftigung) nicht an das Finanzamt zurückgegeben.<sup>128</sup>

Berücksichtigt man alle quantifizierbaren Faktoren, die zu einer Abweichung zwischen dem modellmäßig abgeleiteten Lohnsteueraufkommen und dem tatsächlichen Aufkommen führen, so ergibt sich eine Diskrepanz von 28 Mrd. DM (11 vH des tatsächlichen Aufkommens). Insgesamt genügt das Modell (bei Berücksichtigung auch der Sachverhalte, die sich nicht quantifizieren lassen) den Anforderungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn beachtet wird, daß sich bei den Modellrechnungen für die neuen Bundesländer ergibt, daß das modellmäßig ermittelte Lohnsteueraufkommen etwas größer ist als das tatsächliche (Abschnitt D.II.5). Diese Überschätzung des Aufkommens hat zur Folge, daß das Steueraufkommen für das gesamte Bundesgebiet nur geringfügig unterschätzt wird.

### *Solidaritätszuschlag*

Nach den Modellergebnissen beträgt das Aufkommen des Solidaritätszuschlags im Jahr 1995: 16,3 Mrd. DM. Tatsächlich war es mit 18,5 Mrd. DM etwas höher. Diese Unterschätzung durch das Modell steht im Einklang mit dem Ergebnis für das Lohnsteueraufkommen. Sie ist freilich aufgrund analoger Überlegungen zu relativieren.

<sup>127</sup> Die Erstattungsbeträge beziehen sich zudem auf mehrere Jahre, nicht nur auf das Vorjahr. Auch sind sie ein Saldo aus vielen Komponenten und bezüglich der hier interessierenden Fragestellung zu niedrig, weil bei der Veranlagung neben den Einkünften aus unselbständiger Arbeit andere (noch nicht oder nicht ausreichend belastete) Einkünfte besteuert werden; die Erstattungsbeträge fallen geringer aus, als es der Fall wäre, wenn nur Einkünfte aus unselbständiger Arbeit besteuert würden.

<sup>128</sup> Die Diskrepanz zwischen dem Bruttolohn laut Lohnsteuerstatistik und der Vergleichsgröße der VGR (Tabelle 15) ist ein grober Indikator für das Ausmaß der Untererfassung.



*Sozialbeiträge*

Für das Beitragsaufkommen (Arbeitnehmeranteil) im Jahr 1995 ergeben sich nach dem Modell 232,5 Mrd. DM (Tabelle 20). Darin sind aber tatsächlich nicht zu zahlende Beiträge für Nichtrentenversicherungspflichtige (Beamte etc.) sowie für Versorgungsempfänger enthalten; sie dürften sich auf 20 Mrd. DM belaufen. Beachtet man dies, so weichen die errechneten Beiträge (212,5 Mrd. DM) von dem tatsächlichen Aufkommen (205,3 Mrd. DM) um 7 Mrd. DM ab.

Im Modell werden Krankenversicherungsbeiträge für jene Beschäftigten errechnet, die wegen Überschreitens der Versicherungspflichtgrenze die Option auf eine private Versicherung haben und die diese wahrgenommen haben. Beachtet man auch dies, so sind die errechneten Beträge für das Beitragsaufkommen nur wenig größer als die tatsächlichen. Die Überschätzung des Beitragsaufkommens hat (aufgrund der Regelungen zu den Vorsorgeaufwendungen) eine (freilich geringe) Unterschätzung des Lohnsteueraufkommens zur Folge und erklärt damit einen Teil der Abweichung zwischen abgeleitetem und tatsächlichem Lohnsteueraufkommen (Tabelle 19).

Tabelle 20 — Abgeleitete und tatsächliche Sozialbeiträge gebietsansässiger Beschäftigter im früheren Bundesgebiet 1995 (Mrd. DM)

	Abgeleitetes Aufkommen	Tatsächliches Aufkommen
Beiträge zur		
Rentenversicherung	112,1	99,9
Krankenversicherung	75,5	65,4
Arbeitslosenversicherung	39,2	35,1
Pflegeversicherung	5,7	4,9
Beiträge insgesamt	232,5 <sup>a</sup>	.
Beiträge insgesamt	212,5 <sup>b</sup>	205,3

<sup>a</sup>Unter der Annahme, daß nichtrentenversicherungspflichtige Beschäftigte und Versorgungsempfänger Beiträge zahlen. — <sup>b</sup>Bereinigt um (geschätzte) Beiträge für die in Fußnote a genannten Gruppen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996); eigene Berechnungen und Schätzungen.

*Kindergeld*

Bei der Simulation des Lohnsteueraufkommens wird implizit unterstellt, daß die Zahl der Kinder, für die Lohnsteuerpflichtige Kinderfreibeträge geltend machen, sich so entwickelt wie die Zahl der Lohnsteuerpflichtigen; diese wiederum verändert sich per Annahme so wie die Zahl der Beschäftigten (1,13 vH für den

Zeitraum 1989–1995). In der Modellrechnung wird auch eine konstante Verteilung der Kinderfreibeträge auf die einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen unterstellt.

In der Simulation der Aufwendungen für das Kindergeld wird angenommen, daß die Zahl der Kinderfreibeträge (1989: 7,925 Millionen) gleich der Zahl der Kinder ist, für die (lohnsteuerpflichtige) Empfangsberechtigte Kindergeld von der Bundesanstalt für Arbeit (als Verwaltungsorgan des Bundes) bzw. vom Bund, von den Ländern oder von den Gemeinden erhalten.<sup>129</sup> Zudem wird eine konstante Aufteilung der Gesamtzahl der Kinder auf folgende Gruppen unterstellt: 1. Kind, 2. Kind, ..., 5. oder weiteres Kind.<sup>130</sup>

Es stellt sich die Frage, ob sich die Annahmen angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Zahl der Kindergeldberechtigten, der Kinder und der Kindergeldzahlungen rechtfertigen lassen. Die folgenden Überlegungen sprechen dafür. Sie beziehen sich auf den Zeitraum 1989 bis 1995, in dem noch die „alten“ Kindergeldregelungen galten. Danach erhalten Kindergeld Beschäftigte im öffentlichen Dienst unmittelbar von ihrem Arbeitgeber. Andere Beschäftigte sowie sonstige Personengruppen (z.B. Sozialleistungsempfänger) erhalten Kindergeld aus einer speziellen Kasse, die bei der Bundesanstalt für Arbeit im Auftrag des Bundes geführt wird.

Die Zahl der Kinder, für die von der Bundesanstalt für Arbeit Kindergeld gezahlt wird, ist von 1989 bis 1995 von 10,117 Millionen auf 10,474 Millionen gestiegen (Tabelle 21). Die Zahl der Kinder der Bediensteten der Gebietskörperschaften, für die der (öffentliche) Arbeitgeber auszahlt, hat vermutlich stagniert; denn die Zahl der Bediensteten bei Bund, Ländern und Gemeinden, die gegebenenfalls Kindergeld und/oder Kindergeldzuschlag von ihrem Arbeitgeber erhalten, war 1995 ungefähr so hoch wie im Jahr 1989 (Statistisches Bundesamt 1996). Die Zahl der Kinder insgesamt, für die auf den verschiedenen Wegen Kindergeld gezahlt worden ist, dürfte von 1989 bis 1995 geringfügig zugenommen haben. Damit ist die in dem Modell enthaltene Annahme, daß die Zahl der Kinder um reichlich 1 vH zugenommen hat, recht plausibel.

Die Hypothese einer konstanten Struktur der Kindergeldfälle läßt sich ebenfalls stützen. Die Verteilung der Kinder der Kindergeldberechtigten (im Sinne der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit) auf die Gruppen 1. Kind, 2. Kind, ..., 5. oder weitere Kinder hat sich von 1989 bis 1995 praktisch nicht geändert (Tabelle 21).

<sup>129</sup> Der Bund erstattete den Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 1995 die Aufwendungen für das Kindergeld. Das Verfahren ist mit Wirkung ab 1.1.1996 geändert worden; aus dem Lohn- und Einkommensteueraufkommen, das teilweise den Ländern und den Gemeinden zusteht, wird das Kindergeld gezahlt, die Länder (und mittelbar die Gemeinden) erhalten einen erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen.

<sup>130</sup> Diese Annahme hat Bedeutung, weil das Kindergeld nach der Kinderzahl gestaffelt ist.

Tabelle 21 — Kinder, für die von der Bundesanstalt für Arbeit an die Empfangsberechtigten Kindergeld gezahlt wurde im früheren Bundesgebiet 1989–1995<sup>a</sup>

Jahr	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4. Kind	5. Kind und weitere Kinder	Insgesamt
	<i>1 000</i>					
1989	6 062	2 943	817	209	86	10 117
1993	6 122	3 054	855	214	91	10 336
1994	6 116	3 052	838	204	83	10 292
1995	6 191	3 130	859	208	85	10 474
	<i>vH der Zahl der Kinder insgesamt</i>					
1989	59,9	29,1	8,1	2,1	0,9	100,0
1993	59,2	29,5	8,3	2,1	1,0	100,0
1994	59,4	29,7	8,1	2,0	0,8	100,0
1995	59,1	29,9	8,2	2,0	0,8	100,0

<sup>a</sup>Jeweils November/Dezember eines Jahres.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch* (versch. Jgg.); Bundesanstalt für Arbeit (1995, 1996).

Aus den Ergebnissen der Überprüfung der Teilhypothesen folgt, daß die modellmäßig abgeleiteten Beträge für das Kindergeld und für den Kindergeldzuschlag recht gut mit den wirklichen Beträgen übereinstimmen müssen. Dies ist tatsächlich der Fall. Zwar sind die modellmäßig abgeleiteten Werte für das Kindergeld und den Kindergeldzuschlag (14 Mrd. DM) geringer als die ausgezahlten Beträge (16 Mrd. DM; 20,59 Mrd. DM (einschließlich Verwaltungsausgaben) für das gesamte Bundesgebiet); dies beruht aber darauf, daß Kindergeld nicht nur an abhängig Beschäftigte, sondern z.B. auch an Selbständige und an Arbeitslosengeldempfänger gezahlt wird.<sup>131</sup> Die Kindergeldzahlungen an abhängig Beschäftigte werden also durch das Modell adäquat erfaßt.

### Wohngeld

Nach den Modellrechnungen ergeben sich Wohngeldzahlungen (für das spitz berechnete Wohngeld, „Tabellenwohngeld“) zugunsten der abhängig Beschäftigten in Höhe von 19,2 Mrd. DM (Tabelle 22). Tatsächlich dürften an abhängig Beschäftigte lediglich 0,4 Mrd. DM ausgezahlt worden sein. Somit kann das Modell

<sup>131</sup> Eine (geringe) Rolle spielt zudem, daß bei der Berücksichtigung der (bis 1995 geltenden) Minderung des Kindergeldes (bis zum Sockelbetrag) im Modell das (hohe) Einkommen der laufenden Periode zugrunde gelegt wird, nicht das der Vor-Vor-Periode.

Tabelle 22 — Wohngeldzahlungen im früheren Bundesgebiet 1994 und 1995 (Mill. DM)

	Modellergebnis 1995	Tatsächliche Wohngeldzahlungen	
		1994	1995
Wohngeld, spitz berechnet	.	1 750	1 700 <sup>a</sup>
darunter:			
an abhängig Beschäftigte	19 193	426	400 <sup>a</sup>
Wohngeld, pauschaliert	.	2 330	2 400 <sup>a</sup>
Wohngeld insgesamt	.	4 080	3 500
Wohngeld gemäß VGR	.	6 750	5 910
davon:			
an Empfänger im Westen	.	5 450 <sup>a</sup>	5 100 <sup>a</sup>
an Empfänger im Osten	.	1 300 <sup>a</sup>	810 <sup>a</sup>

<sup>a</sup>Geschätzt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13, Reihe 4* (versch. Jgg.); Statistisches Bundesamt (1996); eigene Berechnungen.

ohne weitere Anpassungen — die aber im folgenden vorgenommen werden — die tatsächlichen Transferzahlungen nicht hinreichend exakt abbilden.

Maßgeblich für die extrem große Diskrepanz ist die Tatsache, daß die modellmäßig ermittelte Zahl der Empfängerhaushalte (7,2 Millionen) um ein Vielfaches über der tatsächlichen Zahl der Wohngeldempfänger liegt (Tabelle 23).<sup>132</sup> Die durchschnittliche Wohngeldzahlung wird gemäß dem Modell mit 222 DM zwar auch überhöht ausgewiesen, deren Abweichung von dem tatsächlichen Durchschnittswert ist aber relativ gering (Tabelle 24).

Für die Abweichungen zwischen den Modellergebnissen und den tatsächlichen Werten gibt es mehrere Gründe:

- Eine große Zahl von Steuerpflichtigen der Steuerklasse I führt nicht selbständig einen eigenen Haushalt oder bessert lediglich andere Sozialeinkommen auf. Zu diesen Personen zählen (i) Kinder, die zu Hause wohnen (Auszubildende, Schüler und Studenten), (ii) BAföG-Studenten, die „jobben“, sowie (iii) Rentner/Pensionäre, die „dazuverdienen“.<sup>133</sup>

<sup>132</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der erwerbstätigen Wohngeldempfänger seit 1993 vermutlich gesunken ist. Während die Einkommen gestiegen sind, blieben die Wohngeldsätze und -freibeträge unverändert. In der Folge sind Erwerbstätigenhaushalte aus dem Wohngeld „herausgewachsen“.

<sup>133</sup> Zu den Steuerpflichtigen gemäß der Lohnsteuerstatistik zählen auch die Empfänger von Versorgungsbezügen, die nicht „dazuverdienen“. Für sie wird wohl ebenfalls in vielen Fällen ein Wohngeldanspruch errechnet, obwohl sie vermutlich nicht nur Ein-

Nach dem Modell werden für diese Steuerpflichtigen Wohngeldansprüche ermittelt, weil nur individuelle Einkommen (und nicht das bei der Bemessung des Wohngeldes relevante Haushaltseinkommen) und nur das Einkommen gemäß der Angabe auf den Lohnsteuerkarten erfaßt werden.

Tabelle 23 — Empfänger von Wohngeld nach der Haushaltsgröße im früheren Bundesgebiet (1 000)

	Modellergebnis 1995	Tatsächliche Werte 1994		
		spitz berechnetes Wohngeld		Wohngeld insgesamt
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte	
1 Person	4 450	472	32	895
2 Personen	1 486	142	30	367
3 Personen	417	95	39	235
4 Personen	530	136	89	213
5 Personen	222	79	57	112
6 oder mehr Personen	95	57	40	80
Insgesamt	7 201	980	287	1 902

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13, Reihe 4* (versch. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 24 — Wohngeld pro Empfänger im früheren Bundesgebiet 1994 und 1995 (DM/Monat)

	Modellergebnis 1995	Tatsächliche Werte	
		1994	1995
Wohngeld, spitz berechnet	.	132	.
darunter:			
an abhängig Beschäftigte	222	124	120 <sup>a</sup>
Wohngeld, pauschaliert	.	253	.
Wohngeld insgesamt	.	191	.

<sup>a</sup>Geschätzt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13, Reihe 4* (versch. Jgg.); eigene Berechnungen.

kommen in Form der Versorgungsbezüge und deshalb keinen (oder nur einen geringen) Anspruch haben.

- Personen, die in nichtehelichen Lebensgemeinschaften leben, werden steuerlich als Einzelpersonen betrachtet (jeweils Steuerklasse I). Folglich werden bei den Modellrechnungen zwei Einpersonenhaushalte unterstellt. Tatsächlich besteht aber ein Mehrpersonenhaushalt mit einem oder mehreren Verdienern, und für die Berechnung der Sozialleistungen ist das Gesamteinkommen dieses Haushalts relevant, so daß ein Wohngeldanspruch nicht besteht.<sup>134</sup>
- Bei der Erfassung der sozialen Stellung (des Haushaltsvorstands) sind die Verhältnisse (erwerbstätig oder nicht) am Stichtag maßgebend. Für die statistische Erfassung über die Steuerkarte reicht eine Erwerbstätigkeit im Jahresverlauf aus. Personen, die im Verlauf des Jahres erwerbslos geworden sind, werden gemäß Steuerkarte als erwerbstätig, gemäß der Wohngeldstatistik als nicht erwerbstätig (Arbeitslose, Rentner) eingestuft. Den Lohnsteuerpflichtigen im Sinne des Modells sind also Teile des Wohngeldes zuzurechnen, die in der Wohngeldstatistik nicht den abhängig Beschäftigten zugeordnet sind.

*Sozialhilfe*

Auch die Sozialhilfeleistungen in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt sind nach den Modellrechnungen weitaus höher als in Wirklichkeit (Tabelle 25).

Maßgeblich dafür sind zum einen die Gründe, die zur Überschätzung der Wohngeldzahlungen führen; so wird für eine Vielzahl von Lohnsteuerpflichtigen

Tabelle 25 — Sozialhilfeleistungen im früheren Bundesgebiet 1994 und 1995 (Mill. DM)

	Modellergebnis 1995	Tatsächliche Zahlungen	
		1994	1995
Hilfe zum Lebensunterhalt		15 397	
darunter:			
an Empfänger außerhalb von			
Einrichtungen		12 939	13 000 <sup>a</sup>
an abhängig Beschäftigte	38 089	1 946 <sup>b</sup>	
Hilfe in besonderen Lebenslagen		26 551	
Insgesamt		43 197 <sup>c</sup>	

<sup>a</sup>Geschätzt. — <sup>b</sup>Leistungen an Haushalte mit Erwerbseinkommen 1993. — <sup>c</sup>Reine Ausgaben: 35 910 Mill. DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13, Reihe 2* (versch. Jgg.); eigene Berechnungen.

<sup>134</sup> Falls die zuständige Behörde die Haushaltsverhältnisse nicht kennt, wird aber Wohngeld geleistet.

der Steuerklasse I mit geringen Einkünften im Modell ein Sozialhilfeanspruch ermittelt, obwohl die Voraussetzungen (eigenständiger Haushalt, kein weiteres Einkommen) in vielen Fällen nicht vorliegen. Zum anderen wird in den Modellrechnungen nicht geprüft, ob andere Voraussetzungen für den Anspruch auf Sozialhilfe vorliegen; es wird, unabhängig davon, ob (wie im Sozialhilfegesetz gefordert) Bedürftigkeit vorliegt, ein Transfer errechnet.

### *Resumée*

Insgesamt zeigt sich, daß das Modell zur Ableitung gesamtwirtschaftlicher Ergebnisse die Realität gut widerspiegelt, soweit es um das Aufkommen an Lohnsteuer und Sozialbeiträgen geht, daß der Transferteil des Modells aber nur die Kindergeldzahlungen adäquat erfaßt. Bei den Wohngeldzahlungen und bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt gibt es aber massive Abweichungen zwischen dem Modellergebnis und dem tatsächlichen Transfervolumen. Es sind Anpassungen im Modell erforderlich, um die Erklärungskraft im Transferbereich zu erhöhen.

### *c. Anpassung (Kalibrierung) des Modells zur Simulation der Sozialleistungen*

Die Abweichungen zwischen Modellergebnissen und tatsächlichen Transferzahlungen werden berücksichtigt, indem eine Anpassung des Modells (Kalibrierung) erfolgt, die letztlich zu adäquaten Ergebnissen führt. Kalibrierung ist eine Vorgehensweise, die verbreitet in Modellen der angewandten allgemeinen Gleichgewichtstheorie gewählt wird, wenn die Ausprägungen der abhängigen Variablen (also das Ergebnis) besser bekannt sind als die Verteilung der exogenen Ausgangsgrößen (sogenanntes Inversalitätsproblem). Die Kalibrierung besteht darin, die unabhängigen Variablen so zu verändern, daß eine Übereinstimmung zwischen im Modell simulierten und in der Realität beobachteten Resultaten erzielt wird (Hansen und Heckman 1996).

Das Steuer-Transfer-Modell des Instituts für Weltwirtschaft (IfW-STM) ermittelt bei strikter Anwendung Ausgaben für einzelne Sozialleistungen (Wohngeld und Sozialhilfe), die viel größer als die tatsächlichen Aufwendungen sind. Hauptursache für die Diskrepanz zwischen tatsächlich erbrachten und modellmäßig ermittelten Sozialleistungen ist die Tatsache, daß die Bemessung der Sozialtransfers in der Realität und im Modell nach unterschiedlichen Prinzipien erfolgt. Das IfW-STM bemißt, da ihm die Lohnsteuerstatistik zugrundeliegt, die Sozialleistungen entsprechend dem Vorgehen bei der Einkommensbesteuerung weitgehend nach dem Individualprinzip.<sup>135</sup> So wird beispielsweise in der Mo-

---

<sup>135</sup> Die Elemente einer Haushaltsbesteuerung, die (z.B. durch das Ehegattensplitting) im Einkommensteuerrecht realisiert sind, werden selbstverständlich berücksichtigt.

dellrechnung für jeden Steuerpflichtigen mit Lohnsteuerklasse I unterstellt, daß ein selbständiger Einpersonenhaushalt vorliegt. Auch wird angenommen, daß außer dem Erwerbseinkommen kein weiteres Einkommen vorliegt. Die tatsächliche Bemessung der Sozialleistungen orientiert sich hingegen am Haushaltsprinzip, bei dem das gesamte Haushaltseinkommen, unabhängig vom Familienstand der Haushaltsmitglieder, in die Bemessungsgrundlage eingeht. In einer großen Zahl von Fällen führt dies dazu, daß ein Transferanspruch nicht besteht, weil entweder weitere Einkommensbezieher im Haushalt leben oder zusätzliches Einkommen bezogen wird. Außerdem erfolgt im IfW-STM, im Gegensatz zum wirklichen Vorgehen, keine Bedürftigkeitsprüfung im Sinne des Sozialhilfrechts. Insbesondere wird die Vermögenslage nicht berücksichtigt.

Um die tatsächlich an Haushalte von abhängig Beschäftigten gezahlten Sozialtransfers annähernd abzuleiten, wird das Modell kalibriert, so daß eine dem Vorgehen bei der Bemessung der Sozialtransfers entsprechende Orientierung am tatsächlichen Haushaltseinkommen simuliert wird. Da Statistiken, aus denen die Aufteilung der Steuerkarten sowie die Verfügbarkeit etwaiger sonstiger Einkommen auf die Haushalte hervorgehen, nicht vorliegen, muß aus dem Ergebnis, das mit dem kalibrierten Modell erzielt wird, auf die zugrundeliegende Verteilung der Haushalte geschlossen werden. Dabei wird das Ergebnis an den verfügbaren Daten über die Struktur der Haushalte nach der Zahl der Personen und der Zahl der Verdienner (Statistisches Bundesamt 1991, 1995a; DIW 1994a) sowie an den Zahlen für die erwerbstätigen Bezieher von Wohngeld und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) gemessen.

Die Haushaltsgröße wird im Modell aus den Informationen, die in der Steuerklasse und der Zahl der Kinderfreibeträge enthalten sind, berechnet. Zur Zahl der Personen, die sich aus dem Familienstand ergibt — 1 bei Ledigen (Steuerklasse I und II), 2 bei Verheirateten (Steuerklasse III, III/V sowie IV/IV) — wird die Zahl der Kinder entsprechend der Zahl der Kinderfreibeträge addiert. Bei diesem Vorgehen resultiert bei einer Reihe von Haushalten aufgrund einer nichtganzzahligen Zahl von Kinderfreibeträgen eine nichtganzzahlige Personenzahl des Haushalts. Von diesen Haushalten wird jeweils die Hälfte der nächsthöheren bzw. der nächstniedrigeren Gruppe mit ganzzahliger Haushaltsgröße zugeordnet.

Ein Vergleich mit den in den vorliegenden Statistiken über die Struktur der Haushalte ausgewiesenen Zahlen ergibt, daß die Zahl der Haushalte mit nur einem Verdienner<sup>136</sup> im bislang benutzten (unkalibrierten) Modell deutlich zu hoch

<sup>136</sup> Die Zahl der Haushalte mit einem abhängig Beschäftigten — sie entspricht im Modell der Zahl der Lohnsteuerkarten in den Steuerklassen I, II und III — wurde, aufgeschlüsselt nach der Haushaltsgröße, entnommen aus DIW (1994a: 770, Tabelle 1).



Tabelle 26 — Zahl der Haushalte mit einem bzw. mehreren Erwerbstätigen im Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet 1992 und 1996 (1 000)

Personen	1 Verdiener		Mehrere Verdiener	
	Modell 1996	Statistik <sup>a</sup> 1992	Modell 1996	Statistik <sup>b</sup> 1992
1 Person	10 390	4 126	—	—
2 Personen	3 535	1 815	2 033	3 421
3 Personen	1 788	1 200	1 497	1 892
4 Personen	1 722	866	977	1 618
5 oder mehr Personen	657	227	226	763
Insgesamt	18 092	8 234	4 753	7 695

<sup>a</sup>Haushalte mit einem Haushaltsvorstand, der abhängig beschäftigt ist. — <sup>b</sup>Haushalte mit mehreren Erwerbstätigen.

Quelle: Eigene Modellrechnungen; zu den tatsächlichen Werten vgl. DIW (1994a) auf der Basis amtlicher Statistiken.

ist, die Zahl der Haushalte mit mehreren abhängig Beschäftigten<sup>137</sup> hingegen erheblich zu niedrig (Tabelle 26).<sup>138</sup>

Bei der Kalibrierung des Modells soll zunächst gewährleistet sein, daß die Zahl der Haushalte mit einem abhängig Beschäftigten (Steuerklasse I, II, III) und die Zahl der Haushalte mit mehreren abhängig Beschäftigten (Steuerklassen III/V, IV/IV) den Referenzwerten, die auf die oben beschriebene Weise aus der Statistik ermittelt werden, in etwa entsprechen. Dies ist beim kalibrierten Modell

<sup>137</sup> Die Zahl der Haushalte mit mehreren abhängig Beschäftigten — sie entspricht im Modell der Zahl der Lohnsteuerkarten in den Steuerklassen III/V und IV/IV — wurde durch die Zahl der Haushalte mit mehreren Erwerbstätigen aus der Statistik zur Volkszählung (Statistisches Bundesamt 1991: Tabelle 11) angenähert. Hier ist freilich eine Aufschlüsselung nach Haushaltsgröße nicht gegeben. Diese liegt zwar in DIW (1994a) vor. Die dort ausgewiesenen Zahlen beziehen sich aber auf Haushalte mit mehreren Einkommensbeziehern; es sind also auch Haushalte enthalten, bei denen nur ein Einkommensbezieher erwerbstätig bzw. abhängig beschäftigt ist und (mindestens) eine weitere Person Einkommen aus einer anderen Quelle (z.B. Rente, Arbeitslosengeld etc.) bezieht. Um die Zahl der Haushalte mit mehreren abhängig Beschäftigten auf die verschiedenen Haushaltsgrößen zu verteilen, wurde angenommen, daß das Verhältnis der Zahl der Haushalte mit mehreren abhängig Beschäftigten zu der Zahl der Haushalte mit mehreren Einkommensbeziehern bei allen Haushaltsgrößen gleich ist. Die Relation beträgt 0,656.

<sup>138</sup> Zu beachten ist, daß sich die Zahlen des DIW auf 1992, die aus der Volkszählung auf 1987 beziehen.

Tabelle 27 — Zahl der Haushalte mit einem bzw. mehreren abhängig Beschäftigten im kalibrierten Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet 1992 und 1996 (1 000)

Personen	1 Verdiener		Mehrere Verdiener	
	kalibriertes Modell 1996	Statistik <sup>a</sup> 1992	kalibriertes Modell 1996	Statistik <sup>b</sup> 1992
1 Person	4 101	4 126	—	—
2 Personen	1 788	1 815	3 356	3 421
3 Personen	1 239	1 200	1 848	1 892
4 Personen	873	866	1 573	1 618
5 oder mehr Personen	241	227	735	763
Insgesamt	8 242	8 234	7 512	7 695

<sup>a</sup>Haushalte mit einem Haushaltsvorstand, der abhängig beschäftigt ist. — <sup>b</sup>Haushalte mit mehreren abhängig Beschäftigten.

Quelle: Eigene Modellrechnungen; zu den tatsächlichen Werten vgl. DIW (1994a) auf der Basis amtlicher Statistiken.

der Fall (Tabelle 27). Daß die im Modell ermittelten Zahlen für den Fall der Haushalte mit mehreren Beziehern von Einkommen aus abhängiger Beschäftigung etwas niedriger liegen als die Referenzwerte, scheint vertretbar, wenn man berücksichtigt, daß als Referenz die Zahl der Haushalte mit mehreren Erwerbstätigen zugrunde liegt, in der auch Haushalte enthalten sind, bei denen eine selbständige Erwerbstätigkeit vorliegt.

Außerdem (zweite Bedingung) soll die Zahl der Haushalte mit Einkommen aus abhängiger Beschäftigung, für die im Modell ein Anspruch auf Wohngeld bzw. Sozialhilfe ermittelt wird, die in der Statistik ausgewiesene Zahl von Fällen approximieren. Diese Vorgehensweise impliziert, daß die Rate der Inanspruchnahme in der Realität erhalten bleibt. Für das Wohngeld liegen in der Statistik nach der Haushaltsgröße differenzierte Zahlen vor, für die Sozialhilfe ist dies nicht der Fall. Die im Modell ermittelten Werte sind in Tabelle 28 den der Statistik entnommenen Zahlen gegenübergestellt.

Die Ausgaben für Wohngeld und Sozialhilfe hängen nicht nur von der Zahl der Sozialleistung beziehenden Haushalte ab, sondern auch von der Höhe des anzurechnenden (Erwerbs-) Einkommens. Über die Verteilung der Haushalte auf einzelne (von der Lohnsteuerstatistik vorgegebene) Einkommensklassen gibt die Statistik keine Information. Hier muß die Kalibrierung „freihändig“ erfolgen mit dem Ziel, die Referenzwerte bei den Ausgaben für Wohngeld und Sozialhilfe zu approximieren. Die Tabelle 29 präsentiert die Ergebnisse.

Tabelle 28 — Zahl der Wohngeld bzw. Sozialhilfe beziehenden Haushalte nach der Haushaltsgröße im kalibrierten Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet (1 000)

	Wohngeld		Sozialhilfe	
	kalibriertes Modell 1996	Statistik <sup>a</sup> 1994	kalibriertes Modell 1996	Statistik <sup>b</sup> 1993
1 Person	39,9	32,1	31,5	—
2 Personen	29,1	30,1	31,2	—
3 Personen	36,5	38,6	44,0	—
4 Personen	76,7	88,8	52,9	—
5 Personen	48,9	57,3	20,0	—
6 oder mehr Personen	25,7	40,4	10,8	—
Insgesamt	256,8	287,3	190,4	212,8 (233,9)

<sup>a</sup>Wohngeldbeziehende Haushalte mit abhängig Beschäftigten. — <sup>b</sup>Haushalte oder Haushaltsteile mit angerechnetem Einkommen aus Erwerbstätigkeit ohne Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe (mit Beziehern von Arbeitslosengeld oder -hilfe).

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13, Reihe 2 und 4* (versch. Jgg.); eigene Modellrechnungen.

Tabelle 29 — Ausgaben für Wohngeld und für Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) im kalibrierten Modell und in der Statistik im früheren Bundesgebiet (Mill. DM)

	Kalibriertes Modell		Statistik
	1995	1996	
Wohngeldausgaben	624	576	426 <sup>a</sup>
Sozialhilfeausgaben	1 162	1 354	1 946 <sup>b</sup>

<sup>a</sup>Ausgaben für Wohngeld an Haushalte mit abhängig Beschäftigten für das Jahr 1994. — <sup>b</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt an Haushalte mit abhängig Beschäftigten; geschätzt mit dem Anteil der Haushalte mit Erwerbseinkommen an der Gesamtzahl der sozialhilfebeziehenden Haushalte (12,9 vH) für das Jahr 1993.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13, Reihen 2 und 4* (versch. Jgg.); eigene Modellrechnungen.

Die Überschätzung der Wohngeldausgaben im kalibrierten Modell ist zwar deutlich, scheint aber vertretbar. Die im Modell ermittelten Sozialhilfeausgaben liegen dagegen erheblich unter dem Referenzwert, das Modellergebnis ist aber

aufgrund folgender Überlegung plausibel. Der Referenzwert wurde durch einfache Anwendung der Relation von Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit zur Gesamtzahl der Bezieher dieser Sozialleistung ermittelt. Dies impliziert, daß die Sozialhilfebezieher mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit im Durchschnitt genauviel Sozialhilfe erhalten wie alle Sozialhilfebezieher im Durchschnitt. Tatsächlich dürfte aber die durchschnittliche Sozialhilfe der abhängig Beschäftigten wegen der weitgehenden Anrechnung der Erwerbseinkommen, die diese beziehen, deutlich geringer sein als der gemeine Durchschnitt.

Schließlich wird verlangt, daß die Lohnsumme im kalibrierten Modell der tatsächlich auf den Steuerkarten verzeichneten Lohnsumme in etwa entspricht, daß also die Lohnsumme durch die (modellhafte) Umgruppierung der Arbeitseinkommen (gemäß den Lohnsteuerkarten) nicht verändert wird. Dies ist weitgehend der Fall. Die Lohnsumme für das Jahr 1996 ist im kalibrierten Modell mit 1 311 Mrd. DM nur geringfügig höher als die Lohnsumme gemäß den obigen Modellrechnungen (rund 1 304 Mrd. DM, vgl. Tabelle 19).

## 2. Die Referenzsituation

Sollen die fiskalischen Konsequenzen der Einführung einer Variante des Bürgergeldes errechnet werden, so ist zunächst die Referenzsituation präzise zu definieren. Dann werden die Modellergebnisse für diese errechnet. Danach sind die Einzelheiten der jeweiligen Bürgergeldvariante festzulegen. Mit Hilfe des Modells werden schließlich Ergebnisse auch für die jeweilige Bürgergeldvariante ermittelt.

Hier werden als Referenzsituation die steuer- und sozialrechtlichen Verhältnisse des Jahres 1996 zugrunde gelegt. Es werden also der erhöhte Grundfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung (12 042 DM) sowie der ebenfalls erhöhte Kinderfreibetrag (6 264 DM) berücksichtigt, für den Steuerpflichtige optieren können, wenn dies günstiger als die Inanspruchnahme des ebenfalls angehobenen Kindergeldes ist. Die Neuregelungen im Rahmen des Jahressteuergesetzes führen (für sich betrachtet) dazu, daß das Steueraufkommen (Lohnsteuer und Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer) im Jahr 1996 um 21 Mrd. DM geringer ausfällt, als nach dem Steuerrecht des Jahres 1995 zu erwarten war (BMF 1995). Besteuerungseinheit ist, wie bisher, die Einzelperson oder ein zusammenveranlagtes Ehepaar.

In der Referenzsituation gelten weitere Detailregelungen bei der Einkommensbesteuerung, bei der Familienförderung, bei den Sozialversicherungsbeiträgen und bei einzelnen Transfers. Diese Regeln sind, auch im Vergleich zu jenen im Jahr 1995, in Tabelle 30 dargestellt.

Tabelle 30 — Wichtige steuer- und sozialrechtliche Regelungen 1995 und 1996

	1995	1996
Grundfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung (DM pro Jahr)	5 616 <sup>a</sup>	12 042
Satz der Vorsorgepauschale nach § 10c EStG (vH)	18	20
Kinderfreibetrag (DM pro Jahr)	4 104	6 264
Kindergeld (DM pro Monat)		
1. Kind	70	200
2. Kind	130/70 <sup>b</sup>	200
3. Kind	220/70 <sup>b</sup>	300
jedes weitere Kind	240/70 <sup>b</sup>	350
Beitragsatz (vH des Bruttoarbeitsentgelts)		
Rentenversicherung (ohne Knappschaft)	18,6	19,2
Krankenversicherung	13,2 <sup>c</sup>	13,6 <sup>c,d</sup>
Arbeitslosenversicherung	6,5	6,5
Pflegerversicherung	1,0	1,35
Beitragsbemessungsgrenze (DM pro Monat)		
Renten- und Arbeitslosenversicherung	7 800 <sup>c</sup>	8 000 <sup>c</sup>
Kranken- und Pflegerversicherung	5 850 <sup>c</sup>	6 000 <sup>c</sup>
Maximal sozialabgabenfreies Einkommen (DM pro Monat)	580 <sup>c</sup>	590 <sup>c</sup>
Geringverdienergrenze (DM pro Monat)	610 <sup>c</sup>	610 <sup>c</sup>
Regelsatz der Sozialhilfe (DM pro Monat, Monatsdurchschnitt)	523 <sup>c</sup>	529 <sup>c,d</sup>

<sup>a</sup>Bei normaler Besteuerung; spezifische Regelungen bei gemilderter Besteuerung (vgl. Boss 1994). — <sup>b</sup>Sockelbetrag. — <sup>c</sup>Früheres Bundesgebiet. — <sup>d</sup>Eigene Schätzung.

Quelle: DATEV (1996); §§ 10c, 32, 32a EStG.

Kennzeichen der Referenzsituation sind auch die Umverteilungselemente in der Sozialversicherung, die Steuervergünstigungen (z.B. nach § 10e EStG) und verschiedene Transfers (z.B. im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus oder des öffentlichen Personennahverkehrs). Es wird im weiteren unterstellt, daß die Regeln im Bereich der Sozialversicherung ebenso unverändert bleiben wie die Vorschriften bei den anderen genannten Maßnahmen zur Umverteilung. Unverändert bleiben auch die Bestimmungen bezüglich des Erziehungsgeldes und der BAföG-Leistungen. Es wird also geprüft, welche fiskalischen Auswirkungen der Übergang zu einem Bürgergeld hätte, wenn es bei der genannten Umverteilung bliebe. Je nach den diesbezüglichen Festlegungen (Beibehaltung, Kürzung oder Abschaffung der betreffenden Umverteilungsausgaben) ergibt sich bei Einführung eines Bürgergeldsystems ein sehr unterschiedliches Potential zu dessen Finanzierung.

Bei gegebenem Steuer-, Sozialabgaben- und Transferrecht sowie bei einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wie sie für das Jahr 1996 absehbar ist (Boss et al. 1996), ergeben sich für die Referenzsituation die in Tabelle 31 dargestellten Werte. Die Resultate für das kalibrierte Modell sind denen für das unkalibrierte

Tabelle 31 — Ergebnisse der Modellrechnungen bei gegebenem Steuer- und Sozialrecht im früheren Bundesgebiet 1996 (Mrd. DM)

	Unkalibriertes Modell	Kalibriertes Modell
Lohnsumme	1 303,7	1 311,2
Zu versteuerndes Einkommen der Lohnsteuerpflichtigen	1 114,3	1 146,5
Lohnsteueraufkommen	229,9	249,2
Solidaritätszuschlag der Lohnsteuerpflichtigen	15,5	17,0
Beiträge (Arbeitnehmeranteil) zur		
Rentenversicherung	117,7	119,5
Krankenversicherung	79,1	80,6
Arbeitslosenversicherung	39,8	40,5
Pflegerversicherung	7,9	8,0
insgesamt	244,5	248,6
Kindergeld	31,3	29,0
Wohngeld	17,3	0,6
Sozialhilfe	46,2	1,4

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

Modell bei vielen Variablen recht ähnlich, bei dem Wohngeld und der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt gibt es aber große Abweichungen. Bei der Abschätzung der fiskalischen Konsequenzen der Bürgergeldvarianten werden im Transferbereich die Ergebnisse des kalibrierten Modells zugrunde gelegt, da sie die tatsächlichen Verhältnisse (bezüglich der Größenordnung der betrachteten Transfers an abhängig Beschäftigte) besser widerspiegeln.

### 3. Varianten eines Bürgergeldsystems

Der Einkommensteuertarif kann bei Einführung eines Bürgergeldes sehr unterschiedlich gestaltet werden (vgl. Kapitel C). Zum einen läßt sich die Steuerbefreiung niedrigerer Einkommen, die sich bei einem bestimmten Bürgergeldniveau, einem Anrechnungssatz unter 100 vH und einem entsprechend höheren Grundfreibetrag ergibt, auf alle Steuerpflichtigen ausdehnen (Variante 1 im Sinne des Abschnitts C.V). Zum anderen läßt sich die Steuerentlastung wegen des (höheren) Grundfreibetrags mit steigendem Einkommen „abschmelzen“ (Variante 2 im Sinne des Abschnitts C.V). Es ist also möglich, die Steuerschuldkurve parallel zur bisherigen Kurve entsprechend der Anhebung des Grundfreibetrages nach rechts zu verschieben; es ist aber auch möglich, den Anrechnungssatz als Steuersatz für Einkommen oberhalb der Transfergrenze nur so lange zu verwenden, bis die Steuerschuldkurve nach dem geltenden Steuertarif erreicht

ist. Schließlich ist eine dritte Variante eines Bürgergeldsystems durchgerechnet worden, bei der im Bereich der negativen Einkommensteuer das verfügbare Einkommen (und nicht das zu versteuernde Einkommen) Bemessungsgrundlage ist. All diese Varianten werden untersucht; dabei werden zwei verschiedene Werte für das Niveau des Bürgergeldes bei fehlendem Einkommen (Versionen A und B) zugrunde gelegt, und es wird der Anrechnungssatz variiert (50 vH, 60 vH und — bei Variante 3 — 70 vH).

#### **4. Ergebnisse der Modellrechnungen (Simulationen) für spezifische Bürgergeldsysteme — Früheres Bundesgebiet**

Die Ergebnisse gemäß dem unkalibrierten Modell unterscheiden sich, was die Transferzahlungen in Form von Wohngeld und Sozialhilfe betrifft, erheblich von denen nach dem kalibrierten Modell. Das unkalibrierte Modell impliziert gewissermaßen Ergebnisse für ein System ohne Bedürftigkeitsprüfung in dem Sinne, daß Einkommen im steuerrechtlichen Sinne erfaßt wird und Vermögen ebenso nicht berücksichtigt wird wie ein eventueller Rückgriff auf Ressourcen naher Verwandter, während das kalibrierte Modell die Verhältnisse im Transferbereich adäquat erfaßt und deshalb Ergebnisse für den Fall der Beibehaltung einer Bedürftigkeitsprüfung liefert. Der bedeutsamste Unterschied zwischen einer Bemessung des ausgezahlten Bürgergeldes „ohne Bedürftigkeitsprüfung“ (unkalibriertes Modell) und „mit Bedürftigkeitsprüfung“ liegt darin, daß im ersteren Fall auf die Transfers nur Einkommen im steuerlichen Sinne angerechnet wird, während im letzteren Fall bei der Transferbemessung der weiter gefaßte Einkommensbegriff aus dem Sozialrecht zum Tragen kommt. Bei der folgenden Darstellung der fiskalischen Konsequenzen, die die Einführung eines Bürgergeldsystems hätte, werden zum Vergleich stets die Ergebnisse für die Transfers gemäß dem kalibrierten Modell (Tabelle 31) herangezogen. Alle Ergebnisse in diesem Abschnitt beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.

Die Einführung eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung im früheren Bundesgebiet hätte bei Aufrechterhaltung eines Mindesteinkommens entsprechend den gegenwärtigen Sozialhilfestandards gravierende Steuermindereinnahmen (Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag) zur Folge sowie ein Volumen an Transfers in Form von Bürgergeld, das die gegenwärtig an abhängig Beschäftigte geleisteten Beträge an Kindergeld, Wohngeld und laufender Hilfe zum Lebensunterhalt übertrifft (Tabelle 32, Version A). So betragen die Steuermindereinnahmen (Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag) bei Variante 1A mit einem Anrechnungssatz von 50 vH rund 110 Mrd. DM, die zusätzlichen Transfers rund

Tabelle 32 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte im früheren Bundesgebiet bei verschiedenen Bürgergeldvarianten (BG) (unkalibriertes Modell) (Mrd. DM)

	BG Variante 1A		BG Variante 2A		BG Variante 3A			Nachrichtlich: Status quo
	Anrechnungssatz (vH)							
	50	60	50	60	50	60	70	
<i>Version A</i>								
(1) Lohnsteuer	127,4	153,5	181,7	200,6	79,5	149,3	194,8	229,9
(2) Solidaritätszuschlag	9,3	11,3	13,5	14,9	5,8	11,1	14,5	15,5
(3) Transfers	114,5	96,2	114,5	96,2	166,6	121,6	95,4	30,9 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	22,2	68,6	80,7	119,4	-81,2	38,8	113,8	214,5
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5
(7) Zu versteuerndes Einkommen	1 082,7	1 072,7	1 105,9	1 086,7	1 000,5	1 016,3	1 069,8	1 114,3
<i>Version B</i>								
(1) Lohnsteuer	190,5	212,9	209,0	210,4	146,1	206,7	210,4	229,9
(2) Solidaritätszuschlag	14,0	15,7	15,5	15,5	10,7	15,3	15,5	15,5
(3) Transfers	48,1	42,4	48,1	42,4	65,7	49,0	41,0	30,9 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	156,4	186,2	176,4	183,5	91,1	173,0	184,9	214,5
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7	1 303,7
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5	244,5
(7) Zu versteuerndes Einkommen	1 059,2	1 053,0	1 066,9	1 053,0	1 001,6	1 070,8	1 054,7	1 114,3

<sup>a</sup>Kindergeld: 29,0 Mrd. DM, Wohngeld: 0,6 Mrd. DM, Sozialhilfe: 1,4 Mrd. DM.

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

84 Mrd. DM; die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte beläuft sich auf 192 Mrd. DM. Die Nettobelastung variiert je nach Bürgergeldvariante, sie beträgt im — aus Sicht des Fiskus — günstigsten Fall 95, im ungünstigsten Fall 296 Mrd. DM (Tabelle 33, obere Hälfte).



Wird das Bürgergeld entsprechend der Version B (vgl. Kapitel C) auf rund zwei Drittel des gegenwärtigen Mindestsicherungsniveaus festgesetzt, so resultieren weitaus geringere Steuerausfälle und geringere zusätzliche Transfers (Tabelle 32, Version B), jeweils gemessen am Status quo. Für Variante 1B mit einem Anrechnungssatz von 50 vH belaufen sich die Kosten auf knapp 60 Mrd. DM. Die Nettokosten der übrigen Bürgergeldvarianten liegen bei rund 30 bis knapp 124 Mrd. DM (Tabelle 33, untere Hälfte).

Wird bei der Einführung eines Bürgergeldes zur Transferbemessung der weitgefaßte Einkommensbegriff aus dem Sozialrecht verwandt (Bedürftigkeitsprüfung), so ergeben sich (nach dem kalibrierten Modell) im Vergleich zum Status quo zwar auch Steuermindereinnahmen; diese sind aber weitaus geringer als bei Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung. Die Bürgergeldzahlungen sind bei den meisten Varianten sogar deutlich niedriger als die Transfers gemäß Status quo (Tabelle 34), vor allem weil Einkommen auch auf den Bürgergeldbestandteil angerechnet wird, der das (heute einkommensunabhängig gezahlte) Kindergeld ersetzt. Daher sind die Nettokosten des Systemwechsels aus der Sicht des Fiskus (Tabelle 35) beträchtlich geringer als bei Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung. Für einige Varianten mit reduziertem Mindesteinkommenstandard ergeben sich, gemessen am Status quo, sogar Mehreinnahmen des Staates.

Tabelle 33 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten<sup>a</sup> im früheren Bundesgebiet<sup>b</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (unkalibriertes Modell)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	192,3	145,9	—
BG 2A	133,8	95,1	—
BG 3A	295,7	175,7	100,7
BG 1B	58,1	28,3	—
BG 2B	38,1	31,0	—
BG 3B	123,4	41,5	30,6

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates nach dem Status quo abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes (unkalibriert). — <sup>b</sup>Ohne Berücksichtigung der Kosten, die in den Abschnitten D.III–V dargestellt werden.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

Tabelle 34 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte im früheren Bundesgebiet bei verschiedenen Bürgergeldvarianten (BG) (kalibriertes Modell) (Mrd. DM)

	BG 1A		BG 2A		BG 3A			Nachrichtlich: Status quo
	Anrechnungssatz (vH)							
	50	60	50	60	50	60	70	
	<i>Version A</i>							
(1) Lohnsteuer	141,3	170,1	200,7	220,0	85,9	165,3	213,6	249,2
(2) Solidaritätszuschlag	10,3	12,5	14,9	16,4	6,3	12,2	15,9	17,0
(3) Transfers	22,1	11,0	22,1	11,0	67,5	30,4	12,8	30,9 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	129,5	171,6	193,6	225,4	24,7	147,1	216,7	235,3
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6
(7) Zu versteuerndes Einkommen	1 109,0	1 095,7	1 135,0	1 114,0	1 013,4	1 033,6	1 096,9	1 146,5
	<i>Version B</i>							
(1) Lohnsteuer	210,4	233,5	228,3	228,7	160,3	225,5	228,7	249,2
(2) Solidaritätszuschlag	15,6	17,4	17,0	17,0	11,8	16,7	17,0	17,0
(3) Transfers	2,9	1,9	2,9	1,9	11,1	3,3	1,8	30,9 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	223,1	249,0	242,5	243,9	160,9	239,0	243,9	235,3
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2	1 311,2
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6	248,6
(7) Zu versteuerndes Einkommen	1 083,5	1 080,4	1 088,1	1 080,4	1 014,8	1 096,7	1 080,7	1 146,5

<sup>a</sup>Kindergeld: 29,0 Mrd. DM, Wohngeld: 0,6 Mrd. DM, Sozialhilfe: 1,4 Mrd. DM.

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

Tabelle 35 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten<sup>a</sup> im früheren Bundesgebiet<sup>b</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (kalibriertes Modell)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	105,8	63,7	—
BG 2A	41,7	9,9	—
BG 3A	210,6	88,2	18,6
BG 1B	12,2	-13,7	—
BG 2B	-7,2	-8,6	—
BG 3B	74,4	-3,7	-8,6

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates nach dem Status quo (kalibriert) abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes (kalibriert). — <sup>b</sup>Ohne Berücksichtigung der Kosten, die in den Abschnitten D.III–V dargestellt werden.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

## 5. Methode und Ergebnisse für die neuen Bundesländer

Lohnsteuerstatistiken für Ostberlin und die neuen Bundesländer stehen erst seit kurzem zur Verfügung; sie konnten bei den Berechnungen nicht berücksichtigt werden. Eine für das frühere Bundesgebiet analoge Modellrechnung mit originären Daten ist deshalb nicht möglich. Behelfsweise werden hier die Strukturen, die sich für das frühere Bundesgebiet ergeben haben, verwendet. Es wird unterstellt, daß die Lohnschichtungen für den Westen die Einkommensverhältnisse im Osten (bei niedrigerem Lohn pro Beschäftigten und bei geringerer Zahl der Beschäftigten) widerspiegeln.

In den neuen Bundesländern gelten, was die Fragestellung dieser Arbeit betrifft, die gleichen steuerrechtlichen Regelungen wie in den alten (vgl. Tabelle 30). Bei der Sozialversicherung werden die (insgesamt geringen) Unterschiede, die zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Bundesländern bestehen, beachtet (Tabelle 36). Der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung, die Beitragsbemessungsgrenzen in der gesetzlichen Sozialversicherung sowie das maximal sozialabgabenfreie Einkommen sind niedriger als im Westen. Außerdem gilt in den neuen Bundesländern im Durchschnitt ein geringerer Regelsatz der Sozialhilfe. Dies führt, weil die Höhe des Bürgergeldes sich am Sozialhilfesatz bemißt, dazu, daß das Bürgergeld in den neuen Bundesländern geringer ausfällt als bei entsprechenden Haushalten im früheren Bundesgebiet. In

Tabelle 36 — Wichtige sozialrechtliche Regelungen in den neuen Bundesländern 1995 und 1996

	1995	1996
Beitragsatz (vH des Bruttoarbeitsentgelts)		
Rentenversicherung (ohne Knappschaft)	18,6	19,2
Krankenversicherung	12,9 <sup>a</sup>	13,3 <sup>a</sup>
Arbeitslosenversicherung	6,5	6,5
Pflegeversicherung	1,0	1,35
Beitragsbemessungsgrenze (DM pro Monat)		
Renten- und Arbeitslosenversicherung	6 400	6 800
Kranken- und Pflegeversicherung	4 800	5 100
Maximal sozialabgabenfreies Einkommen (DM pro Monat)	470	500
Geringverdienergrenze (DM pro Monat)	610	610
Regelsatz der Sozialhilfe (DM pro Monat, Monatsdurchschnitt)	502 <sup>a</sup>	506 <sup>a</sup>

<sup>a</sup>Eigene Schätzung.

Quelle: DATEV (1996).

der Folge ist auch der Grundfreibetrag in der Einkommensteuer bzw. (bei den Varianten 2 und 3) das „Steuergleichstandseinkommen“ verschieden.<sup>139</sup>

Berücksichtigt wird darüber hinaus, daß die durchschnittliche Miete in Ostdeutschland deutlich niedriger ist als in den alten Bundesländern. Nach den Ergeb-

Tabelle 37 — Tatsächliche Mietbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen nach Haushaltsgröße in den neuen Bundesländern 1995 und 1996 (DM/Monat)

Haushaltsgröße	1995	1996
1 Person	298	317
2 Personen	393	418
3 Personen	480	511
4 Personen	558	594
5 Personen	617	656
6 Personen	661	703

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>139</sup> Dieser Effekt, der durch die hier unterstellte Bürgergeldkonstruktion bedingt ist, scheint zu einer Verletzung des Gebots der horizontalen Steuergerechtigkeit zu führen. Dies ist freilich nicht der Fall, wenn man berücksichtigt, daß die steuerliche Leistungsfähigkeit bei gleichem Einkommen für ostdeutsche Steuerpflichtige höher zu veranschlagen ist als für westdeutsche, weil das (steuerlich freizustellende) Existenzminimum in den neuen Bundesländern niedriger ist als im früheren Bundesgebiet.

nissen der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Fiebiger 1995) betrug der Aufwand der ostdeutschen Haushalte für Mieten im Jahr 1994 64,4 vH des Aufwands entsprechender westdeutscher Haushalte.<sup>140</sup> Wird diese Quote auf die tatsächliche Miete wohngeldempfangender Haushalte in Westdeutschland im Jahr 1994 angewendet und werden die sich ergebenden Werte um den Anstieg der Mieten in Ostdeutschland von 1994 auf 1995 (5,3 vH) sowie 1995 auf 1996 (6,3 vH) korrigiert, so ergibt sich die für das Modell unterstellte Mietbelastung ostdeutscher Haushalte (Tabelle 37).

Mit Hilfe der Annahmen über die Lohnschichtungen und der zahlreichen rechtlichen Regelungen lassen sich die interessierenden Makrogrößen, also das Lohnsteueraufkommen, die Sozialbeiträge und wichtige Sozialleistungen, für die neuen Bundesländer ermitteln. Die Modellergebnisse sind in Tabelle 38 dargestellt.

Das errechnete Lohnsteueraufkommen für das Jahr 1995 ist größer als das tatsächliche (27,4 Mrd. DM). Dies gilt auch dann, wenn man die methodischen Differenzen zum kassenmäßigen Aufkommen entsprechend der obigen Rechnung

Tabelle 38 — Ergebnisse der Modellrechnungen bei gegebenem Steuer- und Sozialrecht in den neuen Bundesländern 1995 und 1996 (Mrd. DM)

	Unkalibriertes Modell		Kalibriertes Modell	
	1995	1996	1995	1996
Lohnsumme	239,3	246,4	240,7	247,8
Zu versteuerndes Einkommen der Lohnsteuerpflichtigen	181,0	200,1	187,4	205,9
Lohnsteueraufkommen	33,1	33,6	35,4	36,6
Solidaritätszuschlag der Lohnsteuerpflichtigen	2,3	2,1	2,6	2,3
Beiträge (Arbeitnehmeranteil) zur				
Rentenversicherung	21,1	22,5	21,5	22,9
Krankenversicherung	14,1	15,0	14,4	15,3
Arbeitslosenversicherung	7,4	7,6	7,5	7,7
Pflegeversicherung	1,1	1,5	1,1	1,6
Zusammen	43,7	46,7	44,4	47,4
Kindergeld	3,7	7,8	3,3	7,2
Wohngeld	5,0	5,3	0,4	0,3
Sozialhilfe	10,5	11,6	0,5	0,5

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

<sup>140</sup> Dieser Wert bezieht sich auf Zweipersonenhaushalte von Renten- oder Sozialhilfeempfängern mit niedrigem Einkommen.

für das frühere Bundesgebiet (Tabelle 19) berücksichtigt. Dies deutet auf eine Verzerrung der Aufteilung des kassenmäßigen Steueraufkommens zugunsten Westdeutschlands hin, wenn die Ausgangsdaten der VGR für die Beschäftigtenzahl und den Durchschnittslohn als korrekt unterstellt werden. Im übrigen sind die Modellergebnisse für das Jahr 1995 im wesentlichen kompatibel mit den tatsächlichen Werten. Eine Ausnahme bilden, wie im Westen, die Resultate für das Wohngeld und die Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt. Dem wird durch eine Anpassung (Kalibrierung) des Modells Rechnung getragen. Allerdings fehlt für die neuen Bundesländer eine Reihe von statistischen Informationen

Tabelle 39 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte in den neuen Bundesländern bei verschiedenen Bürgergeldvarianten (BG) (unkalibriertes Modell) (Mrd. DM)

	BG 1A		BG 2A		BG 3A			Nachrichtlich: Status quo
	Anrechnungssatz (vH)							
	50	60	50	60	50	60	70	
	<i>Version A</i>							
(1) Lohnsteuer	18,6	23,1	25,7	28,5	11,4	22,1	28,3	33,6
(2) Solidaritätszuschlag	1,3	1,7	1,9	2,1	0,8	1,6	2,1	2,1
(3) Transfers	28,6	23,9	28,6	23,9	40,2	29,9	23,5	8,0 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	-8,7	0,9	-1,0	6,7	-28,0	-6,2	6,9	27,7
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7
(7) Zu versteuerndes Einkommen	194,6	192,3	198,2	194,4	185,2	188,7	194,2	200,1
	<i>Version B</i>							
(1) Lohnsteuer	29,6	33,8	29,6	29,6	22,6	29,5	29,6	33,6
(2) Solidaritätszuschlag	2,1	2,4	2,1	2,1	1,6	2,1	2,1	2,1
(3) Transfers	11,7	10,0	11,7	10,0	16,2	12,0	9,8	8,0 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	20,0	26,2	20,0	21,7	8,0	19,6	21,9	27,7
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4	246,4
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7
(7) Zu versteuerndes Einkommen	189,0	186,7	189,1	186,7	185,3	190,2	186,7	200,1

<sup>a</sup>Kindergeld: 7,2 Mrd. DM, Wohngeld: 0,3 Mrd. DM, Sozialhilfe: 0,5 Mrd. DM.

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

nen, die bei der Kalibrierung des Modells für das frühere Bundesgebiet ausgenutzt werden konnten. Eine eigenständige Anpassung des Modells kann daher nicht vorgenommen werden. Vielmehr wird unterstellt, daß die Verhältnisse in den neuen Bundesländern, was die Struktur der Haushalte anlangt, denen im früheren Bundesgebiet entsprechen. Diese Vorgehensweise führt zu einer gewissen Unsicherheit bezüglich des Ergebnisses; sie ist aber in Anbetracht der Datelage unvermeidlich. Tabelle 38 enthält die Ergebnisse für die kalibrierte Version des Modells.

Tabelle 40 — Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte in den neuen Bundesländern bei verschiedenen Bürgergeldvarianten (BG) (kalibriertes Modell) (Mrd. DM)

	BG 1A		BG 2A		BG 3A			Nachrichtlich: Status quo
	Anrechnungssatz (vH)							
	50	60	50	60	50	60	70	
	<i>Version B</i>							
(1) Lohnsteuer	20,5	25,4	28,2	31,1	12,2	24,3	30,8	36,6
(2) Solidaritätszuschlag	1,5	1,8	2,1	2,3	0,9	1,8	2,2	2,3
(3) Transfers	8,5	4,9	8,5	4,9	19,1	9,9	4,9	8,0 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	13,5	22,3	21,8	28,5	-6,0	16,2	28,1	30,9
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4
(7) Zu versteuerndes Einkommen	199,4	196,7	203,4	199,3	188,2	192,6	198,6	205,9
	<i>Version B</i>							
(1) Lohnsteuer	32,6	37,0	32,2	32,2	24,8	32,1	32,2	36,6
(2) Solidaritätszuschlag	2,3	2,7	2,3	2,3	1,8	2,3	2,3	2,3
(3) Transfers	1,1	0,6	1,1	0,6	4,0	1,3	0,6	8,0 <sup>a</sup>
(4) Nettoeinnahmen = (1) + (2) - (3)	33,8	39,1	33,4	33,9	22,6	33,1	33,9	30,9
Nachrichtlich:								
(5) Lohnsumme	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8	247,8
(6) Sozialbeiträge (Arbeitnehmeranteil)	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4
(7) Zu versteuerndes Einkommen	191,8	190,3	192,7	190,3	188,4	194,3	190,2	205,9

<sup>a</sup>Kindergeld: 7,2 Mrd. DM, Wohngeld: 0,3 Mrd. DM, Sozialhilfe: 0,5 Mrd. DM.

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

Tabelle 41 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten<sup>a</sup> in den neuen Bundesländern<sup>b</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (unkalibriertes Modell)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	36,4	26,8	—
BG 2A	28,7	21,0	—
BG 3A	55,7	33,9	20,8
BG 1B	7,7	1,5	—
BG 2B	7,7	6,0	—
BG 3B	19,7	8,1	5,8

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates nach dem Status quo (kalibriert) abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes (unkalibriert). — <sup>b</sup>Ohne Berücksichtigung der Kosten, die in den Abschnitten D.III–V dargestellt werden.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

Tabelle 42 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten<sup>a</sup> in den neuen Bundesländern<sup>b</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (kalibriert)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	17,4	8,6	—
BG 2A	9,1	2,4	—
BG 3A	36,9	14,7	2,8
BG 1B	-2,9	-8,2	—
BG 2B	-2,5	-3,0	—
BG 3B	8,4	-2,2	-3,0

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates nach dem Status quo (kalibriert) abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes (kalibriert). — <sup>b</sup>Ohne Berücksichtigung der Kosten, die in den Abschnitten D.III–V dargestellt werden.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

Mit Hilfe des unkalibrierten und des kalibrierten Modells lassen sich für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten die fiskalischen Konsequenzen der Einführung einer spezifischen Bürgergeldvariante in den neuen Bundesländern errechnen. Die Struktur der Ergebnisse der Modellrechnungen für die neuen Bundesländer entspricht der für das frühere Bundesgebiet. Die Größen-



ordnungen sind wegen der geringeren Beschäftigtenzahl und des niedrigeren Niveaus der Durchschnittslöhne anders (Tabellen 39–40). Folglich sind die Nettokosten der Einführung einer der Bürgergeldvarianten in den neuen Bundesländern, den absoluten Beträgen nach, geringer (Tabellen 41 und 42); umgekehrt sind bei einzelnen Varianten die Mehreinnahmen kleiner.

## 6. Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems für das gesamte Bundesgebiet

Die fiskalischen Kosten der Einführung eines Bürgergeldsystems aus der Wirkung auf Lohnsteuern und Transfers an abhängig Beschäftigte im gesamten Bundesgebiet — wiederum gemessen an der Differenz zwischen den Nettoeinnahmen des Staates (Steueraufkommen abzüglich der (in die Analyse einbezogenen) Transferzahlungen) nach dem Status quo und den Nettoeinnahmen bei Einführung eines spezifischen Bürgergeldsystems — lassen sich als Summe der Ergebnisse für die beiden Teilgebiete errechnen (Tabellen 43 und 44). Hinzu kommen jeweils potentielle Kosten deshalb, weil sich nicht nur die (positive oder negative) Besteuerung der Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten änderte. Die Beträge für die Kosten in Form von Mindereinnahmen bei der Besteuerung der übrigen Einkommen sowie der zusätzlichen Transferzahlungen (vgl. hierzu Abschnitte D.III–V) sind freilich gering im Vergleich zu den Größenordnungen, um die es gemäß den Tabellen 43 und 44 geht.

Tabelle 43 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten<sup>a</sup> im gesamten Bundesgebiet<sup>b</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (unkalibriertes Modell)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	228,7	172,7	—
BG 2A	162,5	116,1	—
BG 3A	351,4	209,6	121,5
BG 1B	65,8	29,5	—
BG 2B	45,8	37,0	—
BG 3B	143,1	49,6	36,4

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates nach dem Status quo (kalibriert) abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes (unkalibriert). — <sup>b</sup>Ohne Berücksichtigung der Kosten, die in den Abschnitten D.III–V dargestellt werden.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

Tabelle 44 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten<sup>a</sup> im gesamten Bundesgebiet<sup>b</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (kalibriertes Modell)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	123,2	72,3	—
BG 2A	50,8	12,3	—
BG 3A	247,5	102,9	21,4
BG 1B	9,3	-21,9	—
BG 2B	-9,7	-11,6	—
BG 3B	82,8	-5,9	-11,6

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates nach dem Status quo (kalibriert) abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes (kalibriert). — <sup>b</sup>Ohne Berücksichtigung der Kosten, die in den Abschnitten D.III–V dargestellt werden.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

Die Kosten der Einführung eines Bürgergeldsystems für die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten erreichen bei Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung dramatische Größenordnungen (Tabelle 43). Bei gegebenem Standard für das Mindesteinkommen (Version A) resultieren Belastungen der öffentlichen Haushalte in Höhe von 116 bis 351 Mrd. DM. Bei einer Verringerung des Mindesteinkommens (Version B) ergeben sich Kosten von 30 bis 143 Mrd. DM.

Für den Fall der Bedürftigkeitsprüfung belaufen sich die Kosten (Differenz der Nettoeinnahmen des Staates) bei gegebenem Standard des Mindesteinkommens (Version A) bei den Varianten 1 und 2 auf 12 bis 123 Mrd. DM (Tabelle 44), für den Fall der Verringerung des Mindesteinkommens (Version B) ergeben sich bei den Varianten 1 und 2 in der Regel Mehreinnahmen des Staates. Variante 3 erweist sich auch bei Bedürftigkeitsprüfung im Vergleich zu den Varianten 1 und 2 als „teuer“.

### III. Auswirkungen auf die Einkommensteuer auf Kapitaleinkommen der abhängig Beschäftigten und auf die Einkommensteuer auf Einkommen der sonstigen Erwerbstätigen

Die Ergebnisse der bisherigen Berechnungen beziehen sich auf die (positive oder negative) Besteuerung der Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten. Die Einkommensteuer belastet aber grundsätzlich auch deren Kapitaleinkommen sowie die gesamten Einkommen der übrigen Erwerbstätigen, also der Selbständigen und der mithelfenden Familienangehörigen. Es ist deshalb erforderlich, auch die Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf die Einkommensteuer auf die noch nicht in die Analyse einbezogenen Einkommenskategorien abzuschätzen.

Möglich wäre es im Grundsatz, in Analogie zur bisherigen Vorgehensweise ein Einkommensteuermodell zu erstellen, das auf der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1989 aufbaut und alle Einkommensteuerpflichtigen einbezieht, die ihr Einkommen nicht oder nicht überwiegend aus Einkünften aus unselbständiger Arbeit beziehen, sondern aus anderen Einkunftsarten (Land- und Forstwirtschaft, selbständige Arbeit, Gewerbebetrieb, Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen und sonstige Einkünften).<sup>141</sup> In einem solchen Einkommensteuermodell könnten verschiedene Einkommensklassen berücksichtigt und die Steuerpflichtigen danach gegliedert werden, ob für sie die Grundtabelle oder die Splittingtabelle gilt.

Es ist aber zu bedenken, daß manche Einkommen überhaupt nicht besteuert werden, daß bei anderen bei grundsätzlicher Besteuerung erhebliche Freibeträge gelten und daß die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer im übrigen durch zahlreiche Steuervergünstigungen ausgehöhlt wird, mit denen unterschiedliche (sozialpolitische, beschäftigungspolitische, strukturpolitische, umweltpolitische etc.) Ziele verfolgt werden. Nach Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurden im Jahr 1989 nur rund 57 vH des Volkseinkommens besteuert (Sachverständigenrat 1995: Ziff. 320). Dieser Anteil dürfte seither gesunken sein.<sup>142</sup> So sind Anfang der neunziger Jahre im Rahmen der Förderung der Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern Sonderabschreibungen und Investitionszulagen eingeführt worden. Auch ist der Sparerfreibetrag (mit Wirkung ab 1993) kräftig erhöht worden, und es gab (mit Wirkung ab 1994) Steuerentlastungen im Rahmen des Standort-

<sup>141</sup> Zu einem Modell dieser Art vgl. Bach und Seidel (1992).

<sup>142</sup> Dies hat wohl dazu beigetragen, daß das Steueraufkommen in den Jahren 1995 bis 1997 weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist (Boss et al. 1997: 392).

sicherungsgesetzes. Die Einkommensteuerstatistik 1989 ist deshalb wohl kaum aussagekräftig. Auch ließe sie, angesichts unterschiedlicher Strukturen (Branchenstruktur, Veranlagungspraxis etc.), sich nicht für Modellrechnungen für die neuen Bundesländer verwenden.

Deshalb wird hier ein anderer Weg gewählt. Die Ergebnisse für die Steuer auf die Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten werden hochgerechnet. Dabei werden Angaben über das Aufkommen bei den einzelnen Erhebungsformen (Kategorien) der Einkommensteuer und über das gesamte Einkommensteueraufkommen verwendet (Tabelle 45). Das zusätzlich zum Lohnsteueraufkommen anfallende Aufkommen an Einkommensteuer (ohne Solidaritätszuschlag) belief sich im Jahr 1995 im gesamten Bundesgebiet auf 61,8 Mrd. DM (21,9 vH des Lohnsteueraufkommens). Es wird unterstellt, daß die Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf die gesamten Steuern auf Einkommen denjenigen auf das Lohnsteueraufkommen grundsätzlich proportional sind. Die zusätzlichen Auswirkungen werden also anhand eines Zuschlags in Höhe von 21,9 vH errechnet.

Auf diese Weise wird vermutlich eine Obergrenze der denkbaren fiskalischen Auswirkungen durch die Einführung eines Bürgergelds ermittelt.<sup>143</sup> Mit anderen,

Tabelle 45 — Steuern auf das Einkommen 1989 und 1995 (Mrd. DM)

	1989 <sup>a</sup>	1995 <sup>a</sup>	1995
		<i>Kassenstatistik</i>	
Lohnsteuer	181,8	255,3	282,7
Zinsabschlag	.	12,7	12,8
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	12,6	16,2	16,9
Körperschaftsteuer	34,2	18,8	18,1
Veranlagte Einkommensteuer	36,8	17,2	14,0
Zusammen	265,4	320,2	344,5
Solidaritätszuschlag	.	24,4	26,3
		<i>Steuerstatistik</i>	
Lohn- und Einkommensteuer (ESt)	220,6	.	.
darunter: Lohnsteuer	162,4	.	.
Körperschaftsteuer (KSt)	40,1	.	.
/. auf die ESt anzurechnende KSt	5,7	.	.
Insgesamt	255,0	.	.
<sup>a</sup> Früheres Bundesgebiet. — <sup>b</sup> Einschließlich Lohnsteuer der veranlagten Lohnsteuerpflichtigen.			

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994a, 1995d, 1995e); Sachverständigenrat (1995: Tabelle 51); BMF (1996).

<sup>143</sup> Dies gilt vor allem, weil die Körperschaftsteuer nur insoweit das Steuer-Transfer-System berührt, als die Gewinne nicht im Unternehmen verbleiben.

niedrigeren Zuschlagssätzen würden die geschätzten Kosten geringer ausfallen. Möglich wäre es auch, die Effekte auf die Steuern auf Kapitaleinkommen und die Einkommen der sonstigen Erwerbstätigen ganz zu vernachlässigen; dann bliebe es bei den im vorigen Abschnitt ermittelten Kosten für die abhängig Beschäftigten. Auf diese Weise ergäbe sich wohl eine absolute Untergrenze für die fiskalischen Auswirkungen. Diese Möglichkeit wurde nicht gewählt, weil durch eine negative Einkommensteuer die Anreize zur Verschleierung von Einkünften und zur Steuervermeidung, zumindest im Falle der Verwendung des zu versteuernden Einkommens als Bemessungsgrundlage, weiter steigen würden. Auch gibt es andere Faktoren (vgl. Abschnitt D.IV), die vermutlich zu einer Unterschätzung der fiskalischen Belastung führen, so daß einer gewissen Überschätzung an dieser Stelle entgegengewirkt wird.

Tabelle 46 — Zusätzliche Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldes ohne und mit Bedürftigkeitsprüfung im gesamten Bundesgebiet bei Berücksichtigung der Besteuerung zusätzlicher Erwerbseinkommen<sup>a</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
<i>ohne Bedürftigkeitsprüfung</i>			
Unkalibriertes Modell			
BG 1A	27,3	20,0	—
BG 2A	12,8	7,7	—
BG 3A	40,2	21,2	9,1
BG 1B	9,8	3,6	—
BG 2B	5,5	5,1	—
BG 3B	21,9	6,0	5,1
<i>mit Bedürftigkeitsprüfung</i>			
Kalibriertes Modell			
BG 1A	28,1	20,2	—
BG 2A	12,3	7,1	—
BG 3A	43,1	21,6	8,7
BG 1B	9,0	2,6	—
BG 2B	4,9	4,8	—
BG 3B	22,6	5,6	4,8

<sup>a</sup>Aufkommen an Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag nach dem Status quo abzüglich des Aufkommens bei Einführung eines Bürgergeldes.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die skizzierte Vorgehensweise ist problematisch; dennoch werden die Werte für die fiskalischen Auswirkungen (mangels einer überzeugenden Alternative) mit Hilfe von Zuschlägen errechnet. Die Auswirkungen auf das Aufkommen an Solidaritätszuschlag werden analog ermittelt. Die so abgeleiteten Ergebnisse der Einführung eines Bürgergeldsystems sind in den Tabelle 46 dargestellt.

Aus steuertechnischer Sicht hätte die Einführung eines Bürgergeldsystems für die hier zur Diskussion stehenden Einkommen nur geringe Konsequenzen. Das Aufkommen des Zinsabschlags und der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag bliebe bei Einführung eines Bürgergeldsystems unverändert, handelt es sich bei diesen Steuerarten doch um Quellenabzugssteuern mit festem Steuersatz. Das Körperschaftsteueraufkommen würde ebenfalls nicht beeinflußt, soweit sich das Ausschüttungsverhalten der körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen nicht ändert. Alle Auswirkungen würden sich im Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer niederschlagen.

Wenn (zusätzliche) Kapitaleinkommen der abhängig Beschäftigten berücksichtigt werden, so führt dies dazu, daß je nach Bürgergeldvariante mehr oder weniger Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag auf diese Einkommen gezahlt werden müssen. Zudem hat es zur Folge, daß für einige abhängig Beschäftigte die Transferansprüche bzw. Bürgergeldzahlungen schrumpfen, die modellmäßig unter der Annahme errechnet worden sind, daß lediglich Arbeitseinkommen vorliegen. Dieser Effekt auf die Transfers wird bei der obigen Rechnung nicht berücksichtigt. Er dürfte angesichts der Größenordnung der modellmäßig errechneten Auswirkungen eines Übergangs zu einem Bürgergeldsystem gering sein, jedenfalls nicht größer als der in Abschnitt D.IV dargestellte — in die umgekehrte Richtung wirkende — Einfluß auf die Transferzahlungen an Selbständige und mithelfende Familienangehörige.

#### **IV. Auswirkungen auf die Transferzahlungen an Selbständige und mithelfende Familienangehörige**

Wird ein Bürgergeldsystem eingeführt, so hat dies Wirkungen auf die Transferzahlungen des Staates an die Erwerbstätigen mit geringem Einkommen, die nicht abhängig beschäftigt sind. Dazu kommt es in dem Maße, in dem Ansprüche geltend gemacht werden können, die über die im bestehenden System hinausgehen. Diese Auswirkungen dürften freilich gering sein, weil die Zahl von Selbständi-

gen mit geringem Einkommen vergleichsweise gering ist.<sup>144</sup> Zudem ist zu berücksichtigen, daß wohl in vielen Fällen mehrere Einkommensbezieher in einem Haushalt leben, so daß ein Transferanspruch, jedenfalls bei Beibehaltung der Bedürftigkeitsprüfung, wie sie im kalibrierten Modell unterstellt ist, nicht besteht. Bei Verzicht auf die Überprüfung der Bedürftigkeit wäre hingegen mit nennenswerten Kosten der Einführung eines Bürgergeldsystems zu rechnen. Insofern sind die Kosten für das Modell ohne Bedürftigkeitsprüfung vermutlich unterschätzt.

## **V. Auswirkungen auf die Einkommensteuer der Nicht-erwerbstätigen und die Transferzahlungen an Nicht-erwerbstätige**

Nichterwerbstätige wie z.B. Rentner oder Arbeitslose zahlen in aller Regel keine Einkommensteuer. Viele von ihnen empfangen aber Transfers der Gebietskörperschaften, die (wie das Kindergeld, das Wohngeld oder die Sozialhilfe) steuerfinanziert sind und deren Volumen sich bei Einführung eines Bürgergeldsystems ändern kann.<sup>145</sup>

Bleibt es beim Übergang zu einem Bürgergeldsystem bei der Bedürftigkeitsprüfung im Sinne der Sozialhilfavorschriften, so ändern sich die Transfers an Nichterwerbstätige bei Verwirklichung der Version A des Bürgergeldes (vgl. hierzu Kapitel C) grundsätzlich nicht. Kindergeld, Wohngeld und Sozialhilfe werden lediglich unter dem Namen Bürgergeld ausgezahlt.

Auch die Arbeitslosenhilfe könnte, als steuerfinanzierter Transfer, in das Bürgergeld einbezogen werden. Sie wird im Vergleich zum gegenwärtigen System niedriger ausfallen, wenn sie, was wohl nur für wenige Fälle gilt, die Mindesteinkommenstandards des Bürgergeldsystems übertrifft. Liegt sie darunter, so

<sup>144</sup> In jüngerer Zeit ist es durch die Zunahme der sogenannten Scheinselbständigkeit zu einem deutlichen Anstieg der Erwerbstätigen mit geringem Einkommen, die nicht abhängig beschäftigt sind, gekommen. Vor allem bei einer Ausgestaltung des Bürgergeldes in der Form, daß das steuerrechtliche Einkommen zur Bemessung des Transfers herangezogen wird (unkalibriertes Modell), dürften sich die Anreize zur Manipulation des Erwerbsstatus weiter erhöhen, denn die Möglichkeiten zur Beeinflussung des zu versteuernden Einkommens sind bei Selbständigkeit größer als bei abhängiger Beschäftigung.

<sup>145</sup> Unverändert bleiben dagegen in einem Bürgergeldsystem gemäß den obigen Annahmen (vgl. die Beschreibung der Referenzsituation) die Transfers der Sozialversicherung, die grundsätzlich über Beiträge der Empfänger finanziert werden und deren Umverteilungskomponente als gegeben unterstellt wird.

wird sie, wie im geltenden System, aufgestockt; dabei wird allerdings der gesamte Betrag von einer Stelle, der Bürgergeldverwaltung, ausgezahlt. Das verfügbare Einkommen der Arbeitslosenhilfeempfänger wäre im Bürgergeldsystem höher als im geltenden System, wenn die Arbeitslosenhilfe nicht zu 100 vH auf den Bürgergeldanspruch angerechnet würde; dafür gibt es freilich, weil die Arbeitslosenhilfe Bedürftigkeit voraussetzt, keinen Grund.

Zusätzliche Transfers in Form von Bürgergeld fallen bei einem Systemwechsel dann an, wenn Arbeitslosengeld, Krankengeld, Altersrenten etc. nicht zu 100 vH auf den Bürgergeldanspruch angerechnet werden, wie es im gegenwärtigen System bezüglich des Sozialhilfeanspruchs der Fall ist. Hier wird angenommen, daß in einem Bürgergeldsystem eine volle Anrechnung erfolgt. Unter Anreizgesichtspunkten ist dies unproblematisch.<sup>146</sup>

Es stellt sich die Frage, wie hoch die Transferzahlungen an Nichterwerbstätige bei Einführung eines Bürgergeldsystems wären. Im folgenden werden, bei statischer Betrachtungsweise,<sup>147</sup> diese Transfers der Größenordnung nach geschätzt.

Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (im Berichtsjahr), die nicht (aufgrund von Einkommen aus Erwerbstätigkeit) in der Steuerstatistik erfaßt sind,<sup>148</sup> erhalten im Jahr 1996 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (gemessen an den reinen Ausgaben (Nettoaussgaben der Sozialhilfeträger)) in Höhe von geschätzt 14 Mrd. DM. Diese Hilfe bleibt bei Einführung eines Bürgergeldsystems der Version A mit Bedürftigkeitsprüfung erhalten. Es handelt sich um Kosten, die auch im herrschenden System anfallen.

Von den Haushalten, die Wohngeld beziehen, waren im Jahr 1994 (im früheren Bundesgebiet) rund 49 vH Empfänger pauschalierten Wohngeldes, also Sozialhilfeempfänger.<sup>149</sup> An diese Haushalte wurden 1994 2,3 Mrd. DM Wohngeld gezahlt; davon dürften 2,0 Mrd. DM (87,7 vH) auf jene Empfänger entfallen, die Sozialhilfe beziehen und dabei nicht erwerbstätig sind. Die entsprechenden Beträge für das gesamte Bundesgebiet im Jahr 1996 dürften sich auf 2,8 und 2,4 Mrd. DM belaufen. Dies bedeutet, daß bei Einführung eines Bürgergeldsystems der Version A mit Bedürftigkeitsprüfung 2,4 Mrd. DM als Bürgergeld

<sup>146</sup> Problematisch ist dagegen die Regelung, nach der Arbeitseinkommen bei kurzzeitiger Beschäftigung auf das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe angerechnet wird (vgl. Abschnitt B.V).

<sup>147</sup> Vgl. aber Kapitel E.

<sup>148</sup> Im Jahr 1993 waren dies 87,7 vH der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt.

<sup>149</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt B.III.3.



statt als Wohngeld an jene gezahlt würden, die im geltenden System Sozialhilfe beziehen und kein Arbeitseinkommen erwirtschaften.

Wenn es, wie oft behauptet (vgl. z.B. Meinhardt et al. 1994), Personen bzw. Haushalte gibt, die ihre Sozialhilfeansprüche aus Unkenntnis, Scham, Bequemlichkeit oder anderen Gründen nicht geltend machen, so kann sich deren Zahl bei Einführung eines Bürgergeldsystems vermindern.<sup>150</sup> Es ist dann mit zusätzlichen Transfers zu rechnen. So kommt eine Finanzbedarfsschätzung für eine begrenzte Reform der sozialen Grundsicherung, die von der SPD-Bundestagsfraktion im Jahr 1987 (für das Jahr 1986) vorgelegt worden ist, zu Mehrkosten im Vergleich zum geltenden System von 4 Mrd. DM. Diese Mehrkosten sind überwiegend darin begründet, daß Unterhaltsverpflichtungen auf die Kernfamilie begrenzt werden und sich der Kreis der Transferempfänger infolge einer Schematisierung des Antragsverfahrens und einer Pauschalierung von Leistungen vergrößert (Hauser 1996: 84–88).

Die Einführung eines Bürgergeldes gemäß der Version B (vgl. hierzu Abschnitt C.V) führt bei Beibehaltung der Bedürftigkeitsprüfung zu Transferausgaben zugunsten Nichterwerbstätiger, die geringer sind als jene im gegenwärtigen System; denn das garantierte Mindesteinkommen (Existenzminimum) gemäß der Version B ist niedriger als das gegenwärtig über die Sozialhilfe garantierte Minimum.

Eine allgemeine spürbare Absenkung des garantierten Mindesteinkommens (beispielsweise der Sozialhilferegelsätze) ist zur Zeit wohl politisch nicht durchsetzbar. Schon deshalb<sup>151</sup> wird hier eine solche Politik nicht weiter untersucht. Wird das Bürgergeld nur für Erwerbsfähige gesenkt — Nichterwerbsfähige erhalten ein Bürgergeld in Höhe des bestehenden Sozialhilfeanspruchs —, beschränken sich die Einspareffekte auf diese Gruppe. Um sicherzustellen, daß in jedem Fall ein Einkommensniveau in Höhe der Sozialhilfe erreicht wird, ist vorgeschlagen worden, daß Erwerbsfähigen „entsprechende Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angeboten werden“ (Leibfritz und Parsche 1988: 194). Den Einsparungen bei den Sozialtransfers wären dann die Kosten dieser Politik gegenzurechnen. Beschäftigungsmaßnahmen haben sich im übrigen in der Vergangenheit als nicht sonderlich effizient erwiesen (OECD 1994; Walter 1995).

Eine andere Möglichkeit der Sicherung des sozialen Existenzminimums für Erwerbsfähige besteht darin, ihnen das höhere Bürgergeld für Nichterwerbsfähige dann auszuzahlen, wenn sie keine hinreichende Beschäftigung finden konn-

---

<sup>150</sup> Die „Dunkelziffer“ der Haushalte, die ihren Sozialhilfeanspruch nicht einlösen, beträgt nach Schätzungen knapp 50 vH (Hauser und Hübinger 1993: 54). Es ist aber zu vermuten, daß es sich für einen Großteil dieser Haushalte lediglich um einen geringen Sozialhilfeanspruch, zur Ergänzung anderer (Transfer-)Einkommen, handelt.

<sup>151</sup> Ob eine Reduzierung des Mindesteinkommens aus ökonomischer Sicht wünschenswert wäre, soll hier nicht diskutiert werden.

ten, obwohl sie sich nachweislich darum bemüht haben und dem Arbeitsamt zur Vermittlung zur Verfügung standen.<sup>152</sup> Auch in diesem Fall verringern sich die Ersparnisse bei den Transfers, die gegenüber einem System mit allgemeinem Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus durch die Senkung des Bürgergeldes für Erwerbsfähige eintreten. Wie groß sie sein werden, hängt entscheidend davon ab, inwieweit die institutionellen Bedingungen reformiert werden, die über das Steuer-Transfer-System hinaus das Entstehen von Beschäftigung im Niedriglohnbereich behindern. Je mehr Arbeitsplätze Nichterwerbstätigen, die als erwerbsfähig gelten, zur Verfügung stehen, desto größer fällt *ceteris paribus* die Zahl derer aus, denen das niedrigere Bürgergeld zusteht, und um so größer sind die Ersparnisse bei den Transferausgaben.

## VI. Zusammenfassung

Die Einführung eines Bürgergeldsystems in Form einer Integration wesentlicher Teile des Transfersystems in das Steuersystem würde dazu führen, daß sich das Einkommensteueraufkommen (einschließlich Solidaritätszuschlag) und die Transferausgaben des Staates ändern.

Die quantitativen Auswirkungen eines Übergangs zu einem Bürgergeldsystem werden für wichtige Einkommenskategorien und Personengruppen getrennt analysiert. Im Zentrum der Untersuchung steht die Anwendung eines umfassenden Simulationsmodells, das die fiskalischen Konsequenzen für die Lohnsteuerzahlungen der abhängig Beschäftigten und für wichtige Transfers an diese abzuschätzen erlaubt. Auf diese Weise wird die (positive oder negative) Besteuerung der Löhne und Gehälter, die rund 72 vH des Volkseinkommens betragen, erfaßt.

Als Referenzsituation dienen die steuer- und sozialrechtlichen Regelungen im Jahr 1996. Es wird analysiert, mit welchen fiskalischen Konsequenzen zu rechnen wäre, wenn das Kindergeld bzw. der Kinderfreibetrag, das Wohngeld und die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (im Rahmen der Sozialhilfe) durch ein Bürgergeld ersetzt würden und wenn die Verwaltung dieses Bürgergeldes als negative Steuer partiell oder vollständig in das System der Einkommensbesteuerung integriert würde. Das Einkommensteuerrecht wird dabei grundsätzlich als gegeben angenommen; es wird nur insoweit (bezüglich des Kinderfreibetrags) variiert, als dies bei Einführung eines Bürgergeldsystems zwingend notwendig wäre.

Die Modellrechnungen werden für die Bürgergeldsysteme durchgeführt, die im vorangehenden Kapitel (Kapitel C) dargestellt worden sind. Dabei wird zwi-

---

<sup>152</sup> Einen konkreten Vorschlag in dieser Richtung macht Vaubel (1996).

schen Systemen ohne Bedürftigkeitsprüfung, die sich am zu versteuernden Einkommen bei der Bemessung der Transfers orientieren und anderen Systemen unterschieden, in denen ein weitgefächerter Einkommensbegriff analog zur Bedürftigkeitsprüfung der gegenwärtigen Sozialhilfavorschriften verwendet wird. Insgesamt werden, weil der Anrechnungssatz und das Mindesteinkommen variiert werden, 28 Varianten eines Bürgergeldsystems untersucht.

Die Einführung eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung, in dem die gegenwärtigen Mindesteinkommenstandards aufrechterhalten werden (Version A), hätte extrem hohe fiskalische Kosten zur Folge (Tabelle 47). Zu diesen Kosten zählen Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag), zusätzliche Transferzahlungen an abhängig Beschäftigte sowie Mindereinnahmen bei der Besteuerung der Einkommen, soweit es sich nicht um Steuern auf das Arbeitseinkommen der abhängig Beschäftigten handelt. Zusätzliche Transfers an nicht abhängig Beschäftigte, insbesondere an Rentner und Empfänger von Lohnersatzleistungen, dürften gering ausfallen, sofern die entsprechenden Einkommen voll auf den Bürgergeldanspruch angerechnet werden. Hiervon wird ausgegangen; es ist aus ökonomischer Sicht auch angemessen. Eine Quantifizierung der zusätzlichen Kosten, die bei einer Teilanrechnung zu erwarten wären, muß aufgrund unzureichender Datenverfügbarkeit unterbleiben.

Die Belastung der öffentlichen Haushalte wird wesentlich geringer, wenn die Mindesteinkommenstandards um rund ein Drittel niedriger als gegenwärtig im Rahmen der Sozialhilferegelungen festgelegt werden (Version B). Die fiskalischen Kosten betragen aber gleichwohl für die meisten Varianten 30 bis 75 Mrd. DM.

Tabelle 47 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung<sup>a</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (unkalibriertes Modell)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	256,0	192,7	—
BG 2A	175,3	123,8	—
BG 3A	391,6	230,8	130,6
BG 1B	75,6	33,1	—
BG 2B	51,3	42,1	—
BG 3B	165,0	55,6	41,5

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates (Einkommensteueraufkommen und Solidaritätszuschlag abzüglich Transfers) nach dem Status quo abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

Wird ein System mit weitgefaßtem Einkommensbegriff bei der Transferbemessung (Bedürftigkeitsprüfung) eingeführt, so sind die Belastungen der öffentlichen Haushalte deutlich geringer (Tabelle 48) als dann, wenn dieser Test unterbleibt. Bei gegebenen Standards für das Mindesteinkommen (Version A) variiert die Belastung der öffentlichen Haushalte für die Varianten 1 und 2 zwischen 20 und 150 Mrd. DM.<sup>153</sup> Tendenziell haushaltsneutrale Ergebnisse lassen sich bei Einführung eines Bürgergeldes unter den Annahmen, die den Modellrechnungen zugrunde liegen, nur dann erzielen, wenn der Bedürftigkeitstest beibehalten wird und das von der Allgemeinheit garantierte Mindesteinkommen bzw. Bürgergeld deutlich unter dem Niveau festgelegt wird (Version B), das gegenwärtig in Form der Sozialhilfavorschriften festgeschrieben ist.

Zusätzliche Kosten können festgenfolge des Übergangs zu einem Bürgergeldsystem durch die Veränderung des Volumens der Transfers an jene entstehen, die nicht abhängig beschäftigt sind (Arbeitslose, Selbständige, mithelfende Familienangehörige etc.). Diese Kosten können in der vorliegenden Arbeit nicht beziffert werden, weil die dazu erforderlichen Daten nicht zur Verfügung stehen. Es kann aber festgestellt werden, daß diese Kosten, je nach Ausgestaltung des Bürgergeldsystems, sehr unterschiedlich ausfallen würden. Würde eine Bedürftigkeitsprüfung beibehalten, so wären sie gering; ohne Bedürftigkeitsprüfung dürften sie beträchtlich sein.

Tabelle 48 — Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems mit Bedürftigkeitsprüfung<sup>a</sup> (Mrd. DM)

Bürgergeldvariante (BG) (kalibriertes Modell)	Anrechnungssatz (vH)		
	50	60	70
BG 1A	151,3	92,5	—
BG 2A	63,1	19,4	—
BG 3A	290,6	124,5	30,1
BG 1B	18,3	-19,3	—
BG 2B	-4,8	-6,8	—
BG 3B	105,4	-0,3	-6,8

<sup>a</sup>Nettoeinnahmen des Staates nach dem Status quo abzüglich der Nettoeinnahmen bei Einführung eines Bürgergeldes.

Quelle: Eigene Modellberechnungen.

<sup>153</sup> Deutlich teurer ist allerdings die Variante 3 mit Anrechnungssatz von 50 vH.

## **E. Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf Arbeitsangebot und Beschäftigung**

Das bestehende soziale Sicherungssystem wirkt wie ein Mindestlohn und trägt damit zur hohen Zahl der Arbeitslosen bei. Reallohnrigidität, die die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wesentlich bestimmen (Bean 1994), werden begünstigt. Höhe und Dauer der Transferzahlungen sind wichtige Faktoren, die bewirken, daß externe Einflüsse („Schocks“), die bei flexiblen Löhnen zu Lohnsenkungen führen würden, in gesteigerter Arbeitslosigkeit resultieren (Minford 1996: 45). Angesichts einer zunehmenden Integration der Weltwirtschaft („Globalisierung“) geraten Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität zunehmend unter Wettbewerbsdruck (Siebert 1997c).

Eine negative Einkommensteuer kann im Grundsatz die Wirkungsweise des Sozialsystems als Mindestlohn mildern. Dort, wo Lohnkürzungen vereinbart werden, wird ein Teil der Lohnsenkung durch das Transfersystem „ersetzt“,<sup>154</sup> die Einkommenswirkung und somit der Widerstand gegen eine Lohnsenkung werden geringer. Im Fall der Arbeitslosigkeit werden die Anreize größer, eine niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen, weil die effektive Grenzbelastung des Arbeitseinkommens gegenüber dem Status quo gesenkt wird. Den verbesserten Anreizen im Bereich sehr niedriger Einkommen steht jedoch, wie die Analysen in Abschnitt C.VI gezeigt haben, eine erhöhte Grenzbelastung in anderen Einkommensbereichen gegenüber.

In diesem Kapitel wird zunächst anhand eines einfachen partialanalytischen Modellansatzes abgeleitet, wie das Arbeitsangebot aus theoretischer Sicht auf die Einführung eines Bürgergeldes reagiert. Anschließend werden die mit dem IfW-STM simulierten Auswirkungen einer Systemreform auf die verschiedenen Haushaltstypen dazu benutzt, quantitativ abzuschätzen, inwieweit positive oder negative Angebotsreaktionen wahrscheinlich sind. Dabei wird unterstellt, daß durch die Einführung der negativen Einkommensteuer die Bruttolöhne nicht tangiert werden; die Inzidenz liegt vollständig auf dem Nettolohn, und die Beschäftigungswirkung tritt infolge der Reaktion beim Arbeitsangebot auf. Eine Diskussion der weitergehenden Effekte auf Lohnniveau und Lohnstruktur erfolgt in Abschnitt F.I.

---

<sup>154</sup> Unterstellt man, daß das Grundeinkommen beim Bürgergeld real gesichert ist, also an die Veränderung der Verbraucherpreise angepaßt wird, tritt dieser Effekt bereits auf, wenn die Löhne lediglich real und nicht nominal reduziert werden, weil sie langsamer als die Preise steigen.

## I. Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldes aus theoretischer Sicht

Die Debatte um die Einführung einer sozialen Mindestsicherung in Form einer negativen Einkommensteuer ist immer auch in Richtung darauf geführt worden, wie eine Systemänderung auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot wirkt. Dabei sind die Erwartungen verschieden, je nachdem, wie das Referenzsystem, der Status quo, beschaffen ist. Wird davon ausgegangen, daß, wie z.B. in den Vereinigten Staaten, nur eine geringe, zumindest keine allgemeine, soziale Absicherung existiert, steht die Vermutung im Zentrum der Diskussion, daß Arbeitsanreize verringert werden. Ist der Status quo hingegen, wie z.B. in Deutschland, von einer allgemeinen Mindestsicherung geprägt, die mit hohen impliziten Steuersätzen (Transferenzugssätzen) einhergeht, wird häufig eine Ausweitung des Arbeitsangebots erwartet.

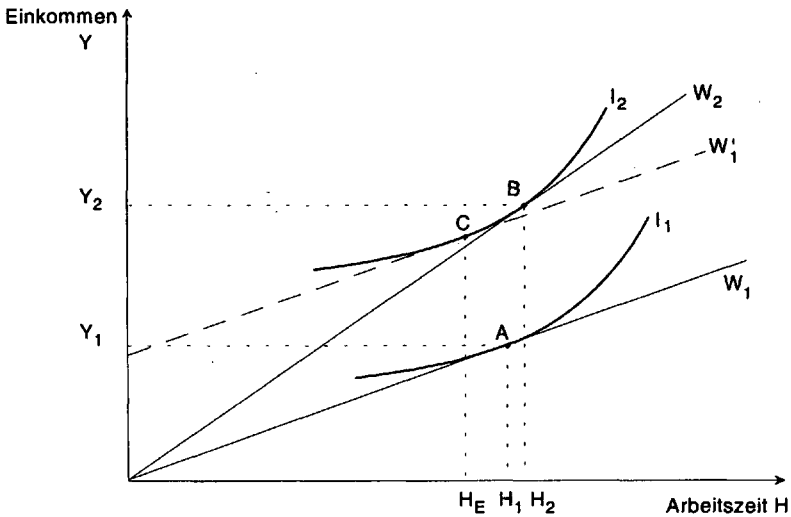
### 1. Das Grundmodell

Die Analyse der Effekte einer Änderung des Steuer-Transfer-Systems erfolgt auf der Basis eines einfachen Wahlhandlungsmodells (Killingsworth 1983; Franz 1991). Es ist ein statisches Modell neoklassischer Prägung. Ein Wirtschaftssubjekt maximiert den Nutzen, den es aus dem Konsum von zwei Gütern, einem Bündel aus eigentlichen „Konsumgütern“ ( $C$ ) und „Freizeit“ ( $F$ ), bezieht. Das Entscheidungsproblem des Individuums besteht darin, die ihm insgesamt zur Verfügung stehende Zeit nutzenmaximal aufzuteilen auf Zeit, die auf dem Arbeitsmarkt zum Lohnsatz  $w$  verkauft wird und deren Ertrag den Erwerb von Konsumgütern ermöglicht<sup>155</sup>, und auf Freizeit. Letztere umfaßt neben Freizeit im eigentlichen Sinne Hausarbeit, Kindererziehung, Bildung etc., also sämtliche Zeit, die nicht auf dem Arbeitsmarkt angeboten wird (Franz 1991: 31).<sup>156</sup> Dabei muß die Budgetrestriktion beachtet werden. Sie entspricht, wenn von Einkommen abgesehen wird, das nicht aus Arbeit herrührt, der Lohngeraden ( $W$ ), also der Kombination aus Arbeitszeit und Einkommen, die sich bei einem bestimmten Lohnsatz  $w$  einstellt (Schaubild 52).

<sup>155</sup> Von Ersparnis wird im einfachen Modell abgesehen.

<sup>156</sup> Für die Fragestellung dieser Arbeit ist lediglich das Angebot auf dem offiziellen Arbeitsmarkt relevant. Die Zeit der Schwarzarbeit muß der Freizeit, der Ertrag daraus dem Nutzen der Freizeit zugerechnet werden.

Schaubild 52 — Einkommenseffekt und Substitutionseffekt einer Lohnsatzänderung auf das Arbeitsangebot



Der Wert einer Stunde Freizeit ergibt sich aus dem Nutzen, der aus der Betätigung (oder Nichtbetätigung) in dieser Zeit resultiert. Er wird verglichen mit dem Lohn für eine Stunde Arbeit bzw. mit dem Nutzen, den die Güter stiften, die mit dem Ertrag der Arbeit gekauft werden können. Der Nutzen der Freizeit repräsentiert somit die Opportunitätskosten der Arbeit, d.h. den Nutzen, auf den verzichtet wird, wenn gearbeitet wird.

Unterstellt man, daß der Nutzen sowohl aus dem Konsum von Freizeit wie aus dem Konsum von Gütern mit zunehmender Menge zwar steigt, dies aber mit abnehmender Rate tut (abnehmender Grenznutzen), und abstrahiert man von Steuern, Transfers und der Möglichkeit, auf Ersparnisse und Kredite zurückzugreifen, so ergibt sich, daß ein bestimmter Teil der Zeit auf dem Arbeitsmarkt angeboten und der übrige Teil in Form von Freizeit verbraucht wird. Es wird genau so viel Arbeit angeboten, daß der Nutzenszuwachs aus einer zusätzlichen Zeiteinheit, die auf dem Arbeitsmarkt angeboten wird, dem Nutzenszuwachs einer weiteren Zeiteinheit Freizeit entspricht.

Das Ausmaß des Arbeitsangebots hängt von der konkreten Nutzenfunktion des Individuums ab. Die Nutzenfunktion spiegelt sich in den Indifferenzkurven,<sup>157</sup> deren Lage und Krümmung von den Präferenzen des Wirtschaftssubjekts

<sup>157</sup> Eine Indifferenzkurve ist der Ort aller Punkte gleichen Nutzens; sie gibt die verschiedenen Kombinationen aus Freizeit und Güterkonsum wieder, die von einem Individuum als gleichwertig betrachtet werden.

abhängen. Je stärker die Indifferenzkurven gekrümmt sind, desto größer ist der Wert, der der Freizeit beigemessen wird. Anders ausgedrückt: Bei einer starken Krümmung ist relativ viel zusätzliches Einkommen erforderlich, um den Nutzenentgang durch die mit einer zusätzlichen Arbeitsstunde aufgegebene Freizeit zu kompensieren, den Nutzen des Wirtschaftssubjekts also konstant zu halten.

Für einen Lohnsatz  $w_1$  ist das Ergebnis des erläuterten Entscheidungskalküls in Schaubild 52 dargestellt. Das Arbeitsangebot ist für das Wirtschaftssubjekt nutzenmaximal, wenn die Indifferenzkurve (hier:  $I_1$ ) die Lohngerade  $W_1$  tangiert. Dies ist in Punkt  $A$  der Fall; es wird Arbeit in Höhe von  $H_1$  angeboten und ein Einkommen von  $Y_1$  realisiert, das für den Konsum von Gütern zur Verfügung steht.

## 2. Einkommenseffekt und Substitutionseffekt einer Lohnsatzänderung

Im folgenden wird dargestellt, wie sich eine Veränderung der Preisrelation, des relativen Preises der Arbeit in bezug auf Freizeit, im Rahmen dieses Entscheidungskalküls auf das Arbeitsangebot auswirkt.

Steigt der Lohnsatz auf  $w_2$ , wird bei jedem Arbeitsangebot ein höheres Einkommen erzielt; es resultiert die Lohngerade  $W_2$ . Das Nutzenmaximum liegt nunmehr in Punkt  $B$ , dem Tangentialpunkt der Indifferenzkurve  $I_2$  mit  $W_2$ . Das Wirtschaftssubjekt bietet bei dem neuen (höheren) Lohnsatz Arbeit im Ausmaß von  $H_2$  an und erzielt ein Einkommen von  $Y_2$ .

Die Reaktion des Wirtschaftssubjekts läßt sich in einen Einkommenseffekt und einen Substitutionseffekt aufspalten. Der Einkommenseffekt entsteht dadurch, daß durch den höheren Lohnsatz das Einkommen steigt. Er läßt sich isolieren, indem die Lohngerade  $W_1$  in Schaubild 52 parallel verschoben wird, bis sie die Indifferenzkurve  $I_2$  tangiert ( $W'_1$ ). Bei einem höheren Einkommen wird von allen Gütern mehr konsumiert, auch von dem Gut Freizeit.<sup>158</sup> Somit führt ein Einkommenszuwachs unter sonst gleichen Umständen zu einem Rückgang des Arbeitsangebots, hier auf die dem Punkt  $C$  entsprechende Menge  $H_E$ .

Infolge des Lohnanstiegs hat sich aber das Preisverhältnis zwischen Arbeit und Freizeit verändert. Eine Stunde Arbeit erbringt nun mehr Einkommen (und mehr Güter) als beim alten Lohnsatz. Für eine Stunde Freizeit müssen mehr Konsumgüter aufgegeben werden; mit anderen Worten: Freizeit ist teurer geworden. Bei einem veränderten Preisverhältnis sinkt die Menge des Gutes, dessen Preis gestiegen ist. Der Substitutionseffekt wirkt für sich genommen auf eine Ausweitung des Arbeitsangebots hin. In Schaubild 52 ist er repräsentiert durch

<sup>158</sup> Unterstellt ist, daß es sich bei allen Gütern um „normale Güter“ handelt, deren Einkommenselastizität größer Null ist.



die Bewegung auf der Indifferenzkurve  $I_2$  (d.h. der Nutzen wird konstant gehalten) von Punkt  $C$  auf der Lohngeraden ( $W_1$ ), die das alte Preisverhältnis widerspiegelt, zu Punkt  $B$  auf der Lohngeraden  $W_2$ , bei der das neue Preisverhältnis gilt. Das Arbeitsangebot steigt wegen der Verteuerung der Freizeit von  $H_E$  auf  $H_2$ .

Einkommenseffekt und Substitutionseffekt einer Lohnsatzänderung wirken also in verschiedene Richtungen. Welcher der beiden Effekte überwiegt, ob also das Arbeitsangebot steigt oder sinkt, läßt sich theoretisch nicht ableiten. Entscheidend sind die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte. Diese sind individuell verschieden. Dabei ist es möglich, daß sich die relative Stärke der Effekte mit dem Einkommen eines Individuums ändert. So reagiert ein Wirtschaftssubjekt, das aufgrund von Nichtarbeitseinkommen (etwa Transfer- oder Vermögenseinkommen) oder infolge eines hohen Lohnsatzes ein höheres Einkommen hat, auf eine Lohnsatzänderung möglicherweise anders als ein Wirtschaftssubjekt mit niedrigem Einkommen. Häufig wird z.B. unterstellt, daß bei einem geringen Einkommen der Substitutionseffekt einer Lohnsatzänderung den Einkommenseffekt überwiegt, bei einem hohen Einkommen hingegen der Einkommenseffekt relativ stärker ausgeprägt ist. Dann ergibt sich, daß bei steigendem Lohnsatz zunächst mehr, ab einem bestimmten Lohnsatz hingegen weniger Arbeit angeboten wird. Es resultiert eine rückwärts gebogene Arbeitsangebotsfunktion (Killingsworth 1983: 12–13).

### 3. Änderung des Arbeitsangebots bei Einführung eines Bürgergeldsystems<sup>159</sup>

Im Rahmen des einfachen Wahlhandlungsmodells, das um die Möglichkeit, Transfers zu empfangen und Steuern zahlen zu müssen, erweitert wird, lassen sich die Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldes veranschaulichen. Ein Wirtschaftssubjekt sieht sich dann einer Budgetrestriktion gegenüber, bei der das verfügbare Einkommen ( $Y_v$ ) aus Arbeitseinkommen ( $Y$ ) abzüglich Steuern und zuzüglich Transfers resultiert.

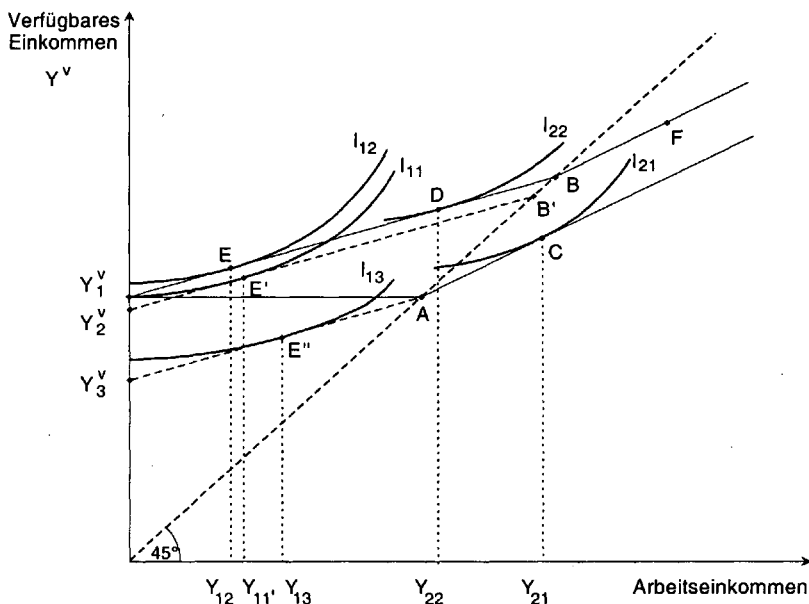
Im folgenden wird ein Steuer-Transfer-System unterstellt, das gegenüber der Realität erheblich vereinfacht ist; dies dient der Übersichtlichkeit der Darstellung, beeinträchtigt deren Relevanz aber nicht wesentlich. So wird unterstellt, daß Erwerbseinkommen auf den Transferbetrag, der bei fehlendem Einkommen gezahlt wird (Sozialhilfe), voll angerechnet wird. Außerdem wird ein linearer Steuertarif angenommen und darüber hinaus von einem Freibetrag bei der Einkommensbesteuerung ausgegangen, der dem Sozialhilfesatz entspricht. Unter

<sup>159</sup> Die folgenden Ausführungen basieren in wichtigen Teilen auf Vaubel (1996).

diesen Annahmen läßt sich das bestehende System in Schaubild 53 durch die Budgetlinie  $Y_1^v AC$  wiedergeben. Arbeitet das Wirtschaftssubjekt nicht, erhält es Sozialhilfe in Höhe von  $Y_1^v$ . Erwerbseinkommen wird zunächst vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet.<sup>160</sup> Das verfügbare Einkommen, einschließlich (ergänzender) Sozialhilfe, nimmt trotz steigenden Erwerbseinkommens nicht zu. Erwerbseinkommen, das über den steuerlichen Freibetrag und gleichzeitig, bei der getroffenen Annahme über das Verhältnis von Freibetrag und Sozialhilfeniveau, über das Sozialhilfeniveau hinausgeht, wird gemäß dem Steuertarif besteuert; die Nettolohngerade ( $AC$ ) knickt von der 45°-Linie — sie entspricht der Bruttolohngeraden — in einem Winkel ab, der durch den Steuersatz gegeben ist.

Bei einem solchen System (und nicht nur bei diesem) hängt das realisierte Arbeitsangebot von den individuellen Präferenzen ab. Hier ist eine Darstellungsweise gewählt, bei der das verfügbare Einkommen aus dem Erwerbseinkommen

Schaubild 53 — Arbeitsangebotsverhalten bei verschiedenen Bürgergeldvarianten



<sup>160</sup> Erwerbseinkommen wird bis zum Überschreiten des Freibetrages (in Punkt A) nicht besteuert. Für den Zusammenhang zwischen Erwerbseinkommen und dem aus der Arbeit resultierenden verfügbaren Einkommen gilt bis dahin die (gestrichelt eingezeichnete) 45°-Linie.

bestimmten Einkommens notwendig ist, nichts ausgesagt. Bei unterschiedlichen Lohnsätzen für verschiedene Wirtschaftssubjekte resultiert bei gleicher Arbeitszeit ein verschieden hohes (Arbeits-)Einkommen. Das Arbeitsangebot wird in Effizienzeinheiten aufgefaßt; damit ist es möglich, individuelle Produktivitätsunterschiede und Lohnsatzdifferenzen zu berücksichtigen. Arbeit wird nicht mehr als homogener Faktor betrachtet (Siebert und Stähler 1995), und die unterschiedliche Lage der Indifferenzkurvensysteme einzelner Wirtschaftssubjekte erhält eine ökonomisch sinnvollere Interpretation.<sup>161</sup>

In Schaubild 53 sind die Entscheidungen beispielhaft für zwei verschiedene Wirtschaftssubjekte (1 und 2) wiedergegeben. Wirtschaftssubjekt 1 kann aufgrund seiner Präferenzen oder seiner geringen Produktivität, die ihm kein Einkommen erlaubt, das wesentlich über dem Sozialhilfeniveau liegt, kein höheres Nutzenniveau als  $I_{11}$  erreichen. Es ergibt sich eine Randlösung in  $Y_1^v$ , bei der keine Arbeit angeboten wird und ein verfügbares Einkommen in Höhe des Sozialhilfesatzes ( $Y_1^v$ ) erzielt wird. Denn es ist Wirtschaftssubjekt 1 nicht möglich, auf eine Indifferenzkurve höheren Nutzens zu gelangen, die die Budgetlinie  $Y_1^vAC$  tangiert. Wirtschaftssubjekt 2 hingegen bietet Arbeit an und erzielt dabei ein Erwerbseinkommen von  $Y_{21}$ , weil im Punkt C die Budgetlinie von der Indifferenzkurve  $I_{21}$  tangiert wird, also das unter den gegebenen Umständen höchste Nutzenniveau realisiert wird.

Nunmehr wird unterstellt, daß ein Bürgergeld eingeführt wird, das gemäß der Variante 1A (Abschnitt C.V) konstruiert ist. Es wird ein Mindesteinkommen in Höhe des Sozialhilfesatzes garantiert. Gleichzeitig wird der Anrechnungssatz für Erwerbseinkommen auf weniger als 100 vH gesenkt, so daß sich mit zunehmendem Erwerbseinkommen das verfügbare Einkommen erhöht. Der Punkt, bei dem die Besteuerung nach dem unveränderten Einkommensteuertarif einsetzt, verschiebt sich, gemäß der Relation aus Mindesteinkommen und Anrechnungssatz, von A nach B. Im übrigen bleibt der Steuertarif unverändert. Es ergibt sich die neue Budgetrestriktion  $Y_1^vEDBF$ .

Für das Wirtschaftssubjekt 1 lohnt es sich nach der Bürgergeldeinführung, Arbeit anzubieten. Es maximiert seinen Nutzen in Punkt E und gelangt auf die höhere Indifferenzkurve  $I_{12}$ , bei der Arbeitseinkommen in Höhe von  $Y_{12}$  erzielt wird.

Das Wirtschaftssubjekt 2 hingegen schränkt sein Arbeitsangebot ein. Bei ihm wirkt einmal der Einkommenseffekt, der damit verbunden ist, daß das Einkommen nicht mehr besteuert wird, auf eine Reduktion der Arbeitszeit hin. Deshalb

<sup>161</sup> In der in der Literatur üblichen Darstellung (vgl. u.a. Pahlke 1976; Almsick 1981; Killingsworth 1983; Weeber 1990) ist das verfügbare Einkommen direkt von der Arbeitszeit abhängig. Dies impliziert einen einheitlichen Lohnsatz; individuelle Nutzenunterschiede müssen allein aus den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte bezüglich Güter- versus Freizeitkonsum hergeleitet werden.

fragt Wirtschaftssubjekt 2 neben zusätzlichen Gütern auch zusätzlich Freizeit nach. Der Substitutionseffekt wirkt ebenfalls angebotsmindernd. Denn in der neuen Situation gilt nicht mehr der Steuersatz der positiven Einkommensteuer, sondern der (höhere) Transferenzugssatz der negativen Einkommensteuer. In der Folge ist der Grenzertrag der Arbeit in Form von zusätzlichem verfügbarem Einkommen geringer, Freizeit mithin billiger geworden. Im Ergebnis vermindert sich das Arbeitseinkommen des Wirtschaftssubjekts 2 von  $Y_{21}$ , das dem Punkt C entspricht, auf  $Y_{22}$  (Punkt D). Für Wirtschaftssubjekte, deren Präferenzen zu einem Arbeitsangebot führen, das soweit jenseits von Punkt C liegt, daß beim Systemwechsel ein Übergang zum Transferbezug nicht erfolgt, sie also weiterhin mit dem (unveränderten) Steuersatz der positiven Einkommensteuer besteuert werden, entfällt der Substitutionseffekt. Es wirkt lediglich der Einkommenseffekt, der zu einer Verringerung des Arbeitsangebots führt.<sup>162</sup>

Bei der Einführung eines Bürgergeldes, das wie oben dargestellt konstruiert ist, kommt es zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens aller Wirtschaftssubjekte. Dem steht eine erhebliche fiskalische Belastung gegenüber (vgl. Kapitel D). In dynamischer Perspektive ist zwar zu erwarten, daß Transferempfänger, die bislang darauf verzichtet haben zu arbeiten, in einem Bürgergeldsystem Arbeit anbieten (Wirtschaftssubjekt 1) und sich von daher der Transferbedarf reduziert.<sup>163</sup> Dem steht jedoch entgegen, daß Erwerbstätige wie Wirtschaftssubjekt 2, die zuvor gearbeitet und Steuern gezahlt haben, nunmehr ihr Arbeitsangebot tendenziell senken und damit den Steuerausfall verstärken, der durch die Erhöhung des Freibetrages bei der Einkommensteuer eintritt (und in Kapitel D in statischer Betrachtung abgeschätzt worden ist).

Für den Fall, daß das Bürgergeld für Erwerbsfähige auf ein Niveau unter dem derzeitigen Sozialhilfeniveau gesenkt wird (Version B der untersuchten Bürgergeldvarianten), zeigt sich, daß einerseits der Anreiz für Transferempfänger, Arbeit anzubieten, erhöht wird, andererseits fällt aufgrund des geringeren Einkommenseffekts die Angebotsreduktion der Wirtschaftssubjekte oberhalb der alten Steuer-Transfer-Schwelle (Punkt A) moderater aus.

Beispielsweise kann der Einkommenseffekt für die Transferempfänger ausgeschaltet werden, indem ein Mindesteinkommen angesetzt wird, das es dem Wirtschaftssubjekt 1 im Bürgergeldsystem gerade erlaubt, sein Nutzenniveau im Status quo zu halten. Ein solches Mindesteinkommen wäre  $Y_2^v$ . In einer solchen

<sup>162</sup> Bei einer progressiven Einkommensteuer ergibt sich allerdings auch für solche Wirtschaftssubjekte ein Substitutionseffekt. Denn die durch den Einkommenseffekt ausgelöste Senkung des Arbeitseinkommens führt zu einem niedrigeren Grenzsteuersatz. Dieser macht Arbeit gegenüber Freizeit attraktiver, so daß der Einkommenseffekt durch einen gegenläufigen Substitutionseffekt tendenziell abgemildert wird.

<sup>163</sup> Dies setzt freilich voraus, daß die relevanten Tariflöhne nicht so hoch festgesetzt sind, daß Unternehmen entsprechende Arbeit nicht nachfragen (vgl. hierzu Kapitel F).

Situation würde Wirtschaftssubjekt 1 mehr Arbeit anbieten (in Höhe von  $Y_{1V}$ ) und weniger Transfers erhalten. Gleichzeitig verschiebt sich das Einkommen, bei dem die Besteuerung nach dem Einkommensteuertarif einsetzt, im Vergleich zum Ergebnis bei Variante 1A nach links. Dem entspricht eine Bewegung von  $B$  nach  $B'$ . Damit verringert sich der Einkommenseffekt für Wirtschaftssubjekt 2, das deshalb mehr Arbeit anbietet (der Übersichtlichkeit wegen nicht eingezeichnet).

Schließlich ist in Schaubild 53 eine Situation wiedergegeben, bei der sich für ein Wirtschaftssubjekt, das im Status quo Arbeit anbietet, nichts verändert. Hier bleiben Steuerfreibetrag und Steuertarif unverändert, weil das Bürgergeld so niedrig bemessen ist, daß sich als Steuer-Transfer-Schwelle gerade der Steuerfreibetrag ergibt ( $Y_3^v$ ). Es resultiert die Budgetrestriktion  $Y_3^v E'' AC$ . In einem solchen Fall sind die Wirkungen auf das Arbeitsangebot eindeutig positiv. Transferempfänger wie Wirtschaftssubjekt 1 bieten vermehrt Arbeit an (z.B. in Höhe von  $Y_{13}$ ), während bei anderen Wirtschaftssubjekten wie Wirtschaftssubjekt 2 keine Reaktion erfolgt. Allerdings liegt die Indifferenzkurve, die von Wirtschaftssubjekt 1 in Punkt  $E''$  erreicht wird ( $I_{13}$ ) unter der Indifferenzkurve im Status quo ( $I_{11}$ ). Ein solches System ist also für Wirtschaftssubjekt 1 mit einer Nutzeneinbuße verbunden. Die oben dargestellte Variante 1B ist ein Beispiel für ein solches System.

#### 4. Zur Kritik am Wahlhandlungsmodell

Im vorangehenden Abschnitt ist das neoklassische Wahlhandlungsmodell zunächst in seiner einfachsten Form zur Erläuterung der Reaktion des Arbeitsangebots herangezogen worden. Zum Zweck der Analyse der Wirkung einer Reform des Steuer-Transfer-Systems wurde es um eine Steuer und einen Transfer erweitert. So wird in nahezu allen theoretischen Analysen der Effekte einer negativen Einkommensteuer auf das Arbeitsangebot vorgegangen.<sup>164</sup> Der Vorteil besteht vor allem darin, daß das Problem aufgrund des hohen Abstraktionsgrades klar erfaßbar und einer einfachen algebraischen oder, wie in dieser Arbeit, graphischen Darstellung zugänglich ist.

Es wird eingewandt, daß das neoklassische Wahlhandlungsmodell in seiner einfachen Form zur Erklärung der Realität nur bedingt taugt. Allerdings besteht die Möglichkeit, durch Modifikationen einer Beschreibung der Wirklichkeit näher zu kommen. Diese betreffen z.B. die Einführung eines direkten Nutzens der Arbeit, einer Abhängigkeit des Lohnsatzes von der Arbeitszeit (z.B. in Akkordlohnmodellen) oder von Eigenschaften des Arbeitsplatzes (Killingsworth

<sup>164</sup> Zu den Ausnahmen siehe Laurila (1994) und die dort angegebene Literatur.

1983: 21) und die Einführung von Zusatzkosten der Arbeit. Sie verändern die Ergebnisse nicht grundsätzlich; das Modell kann aber, so erweitert, bestimmte empirische Erfahrungen reproduzieren, die für die hier behandelten Fragen freilich nicht wichtig sind.

Es gibt darüber hinaus grundsätzliche Kritik am üblichen Ansatz. Diese bezieht sich erstens darauf, daß das Modell statischer Natur ist. Auswirkungen auf die Lebensarbeitszeit, Humankapitalbildung und Ersparnis bleiben außer Betracht. Ein zweiter Kritikpunkt betrifft den partialanalytischen Charakter des Wahlhandlungsmodells. Rückwirkungen der Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte auf letztlich endogene Größen, wie Lohnsatz und Güterpreise, werden nicht berücksichtigt. Einige Überlegungen hierzu werden im Rahmen dieser Arbeit angestellt (Kapitel F).

Schließlich wird die Gültigkeit der allgemeinen Prämissen des neoklassischen Arbeit-Freizeit-Modells (eindeutige und konstante Präferenzordnung, ordinale Nutzenindizes, unendliche Teilbarkeit) angezweifelt. Insbesondere scheint die Annahme, daß ein Individuum die nutzenmaximale Arbeitszeit frei wählen kann, der Alltagserfahrung zu widersprechen, daß die Unternehmen Arbeitsplätze meistens lediglich mit einer festen, tariflich vereinbarten Arbeitszeit, z.B. 38 Stunden pro Woche, anbieten. Auch Entscheidungen für Überstunden können häufig nicht frei getroffen werden, vielmehr müssen sie, ebenso wie Kurzarbeit, entsprechend der Unternehmenssituation geleistet werden, um den Arbeitsplatz zu erhalten. Im Extremfall hat ein Wirtschaftssubjekt nur die Wahl, ein Arbeitsplatzangebot mit einer bestimmten Stundenzahl zu akzeptieren oder nicht zu arbeiten (Franz 1991: 43–44). Allerdings erweitert sich der Entscheidungsspielraum, wenn berücksichtigt wird, daß die Variation der Arbeitszeit nicht im Rahmen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses erfolgen muß, sondern über einen Arbeitsplatzwechsel bewirkt werden kann (Killingsworth 1983: 18). Außerdem ist in längerfristiger Perspektive die Anpassung der Jahres- oder Lebensarbeitszeit möglich.

Gleichwohl muß davon ausgegangen werden, daß die individuelle Budgetrestriktion nicht, wie im einfachen Modell unterstellt, eine Gerade ist, sondern Sprungstellen aufweist, die beispielsweise dadurch bedingt sind, daß die Arbeitszeit nicht kontinuierlich variiert werden kann. Die grundsätzliche Erkenntnis gemäß dem Wahlhandlungsmodell, daß Einkommenseffekt und Substitutionseffekt in entgegengesetzter Richtung auf das Arbeitsangebot wirken und daß die Reform des Steuer-Transfer-Systems auf Wirtschaftssubjekte in verschiedenen Ausgangssituationen (Transferempfänger oder Steuerzahler) unterschiedliche Effekte haben, bleibt davon indes unberührt.

## II. Quantitative Abschätzung der Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf das Arbeitsangebot der abhängigen Beschäftigten

### 1. Methodisches Vorgehen

Die Einführung eines Bürgergeldes hat je nachdem, welche Variante gewählt wird, verschiedene Auswirkungen auf den Grenzsteuersatz, mit dem ein Steuerpflichtiger bei einem bestimmten Einkommen besteuert wird, und auf das verfügbare Einkommen (vgl. die Darstellung in den Abschnitten C.VI–VII). Entsprechend ergeben sich unterschiedliche Substitutions- und Einkommenseffekte. Wie die theoretische Analyse gezeigt hat, wirkt ein, verglichen mit dem Status quo, geringerer (höherer) Grenzsteuersatz für sich genommen auf eine Ausweitung (Einschränkung) des Arbeitsangebots hin. Dies entspricht dem Substitutionseffekt einer Lohnsatzänderung. Ein relativ zum geltenden System gestiegenes (gesunkenes) verfügbares Einkommen hat gleichzeitig eine Verminderung (Erhöhung) des Arbeitsangebots zur Folge (Einkommenseffekt).

Im folgenden soll einer quantitativen Abschätzung der Gesamtwirkung auf das Arbeitsangebot näher gekommen werden. Zu diesem Zweck werden für die im IFW-Steuer-Transfer-Modell erfaßten Haushalte abhängig Beschäftigter der Substitutionseffekt und der Einkommenseffekt einer Bürgergeldeinführung qualitativ ermittelt. Es wird die Zahl der Haushalte berechnet, die jeweils in gleicher Weise betroffen ist, und die zusammengefaßten Ergebnisse werden dazu benutzt, die untersuchten Bürgergeldvarianten hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das Arbeitsangebot zu bewerten.

Mit Hilfe des IfW-STM werden die für die Bürgergeldvarianten simulierte Grenzbelastung und das verfügbare Einkommen für die Steuerpflichtigen in den einzelnen Lohngruppen gemäß der Lohnsteuerstatistik ermittelt und mit den entsprechenden Größen im Status quo verglichen. Bei der Grenzbelastung wird der Unterschied in Prozentpunkten gemessen, beim verfügbaren Einkommen die Abweichung zum Status quo in vH berechnet. Die große Zahl von Ergebnissen (entsprechend der Zahl der Gruppen von Lohnsteuerpflichtigen jeweils 1 065 Werte für die Differenz der Grenzbelastung bzw. die Differenz des verfügbaren Einkommens) wird für die Auswertung komprimiert, indem ein „Qualitätsindex“ (Q) der Unterschiede bei der Grenzbelastung bzw. beim verfügbaren Einkommen gebildet wird. Hierbei wird differenziert nach „insignifikanten“, „leichten“ und „starken“ Unterschieden (Übersicht 1). Als insignifikant gilt eine Differenz bei der Grenzbelastung, wenn sie geringer als 3 Prozentpunkte ist, beim verfügbaren Einkommen, wenn der Unterschied 3 vH unterschreitet. Ein leichter Effekt

Übersicht 1 — Qualitätsindex zur Analyse der Wirkungen des Übergangs zu einem Bürgergeldsystem auf das Arbeitsangebot

	Kriterium	Interpretation
Indexwert $Q_S$	<i>Substitutionseffekt</i>	
-2	Grenzelastung (GB) beim Bürgergeld übersteigt die beim Status quo um mindestens 15 Prozentpunkte	Starker negativer Effekt auf das Arbeitsangebot
-1	GB beim Bürgergeld übersteigt die beim Status quo um mindestens 3 Prozentpunkte und weniger als 15 Prozentpunkte	Leichter negativer Effekt auf das Arbeitsangebot
0	GB beim Bürgergeld weicht um weniger als 3 Prozentpunkte von der beim Status quo ab	Kein signifikanter Effekt
1	GB beim Bürgergeld unterschreitet die beim Status quo um mindestens 3 Prozentpunkte und weniger als 15 Prozentpunkte	Leichter positiver Effekt auf das Arbeitsangebot
2	GB beim Bürgergeld unterschreitet die beim Status quo um mindestens 15 Prozentpunkte	Starker positiver Effekt auf das Arbeitsangebot
Indexwert $Q_E$	<i>Einkommenseffekt</i>	
-2	Verfügbares Einkommen ( $Y_v$ ) beim Bürgergeld übersteigt das beim Status quo um mindestens 15 vH	Starker negativer Effekt auf das Arbeitsangebot
-1	$Y_v$ beim Bürgergeld übersteigt das beim Status quo um mindestens 3 vH und weniger als 15 vH	Leichter negativer Effekt auf das Arbeitsangebot
0	$Y_v$ beim Bürgergeld weicht um weniger als 3 vH von dem beim Status quo ab	Kein signifikanter Effekt
1	$Y_v$ beim Bürgergeld unterschreitet das beim Status quo um mindestens 3 vH und weniger als 15 vH	Leichter positiver Effekt auf das Arbeitsangebot
2	$Y_v$ beim Bürgergeld unterschreitet das beim Status quo um mindestens 15 vH	Starker positiver Effekt auf das Arbeitsangebot



wird gesehen, wenn die Abweichung zwischen den Werten nach dem Bürgergeldsystem und dem Status quo zwischen 3 Prozentpunkten und 15 Prozentpunkten bei der Grenzbelastung bzw. 3 vH und 15 vH beim verfügbaren Einkommen beträgt. Starke Wirkungen werden bei Differenzen über 15 Prozentpunkten bzw. vH konstatiert.

Die für die Analyse festgelegten Schwellenwerte (3 und 15 vH bzw. Prozentpunkte) sind — das muß eingeräumt werden — weder aus der theoretischen Analyse noch aus empirischen Erfahrungen abgeleitet. Lediglich Plausibilitätsüberlegungen haben dazu veranlaßt, diese Grenzwerte zu unterstellen.<sup>165</sup> Eine Sensitivitätsanalyse hinsichtlich der Grenzwerte macht aber deutlich, daß die Wahl der Schwellenwerte die Ergebnisse der Untersuchung qualitativ nicht wesentlich beeinflußt.

Die Herausarbeitung der zahlenmäßigen Bedeutung der (nach Qualität differenzierten) Effekte auf das Arbeitsangebot ist allerdings nicht hinreichend, um das Ausmaß der tatsächlichen Reaktionen zu prognostizieren. Hierzu sind Erkenntnisse über die Elastizitäten des Arbeitsangebots bezüglich einer Veränderung des Einkommens und/oder des Lohnsatzes notwendig.

Es folgt zunächst eine kurze Darstellung der neueren Ergebnisse der empirischen Forschung zum Arbeitsangebotsverhalten. Danach werden die Angebots-effekte abgeschätzt. Schließlich wird eine konkrete Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der zu erwartenden Anpassungen des Arbeitsangebots vorgelegt.

Es werden nur die Ergebnisse der Modellsimulation für ein Bürgergeldsystem mit Bedürftigkeitsprüfung (kalibriertes Modell) im Vergleich zum Status quo dargestellt; die Einführung eines Systems ohne Bedürftigkeitsprüfung scheint aufgrund der systematischen Probleme und der in Kapitel D ermittelten hohen fiskalischen Kosten keine realistische Option zu sein.

## **2. Die Elastizität des Arbeitsangebots — Empirische Ergebnisse**

Seit Beginn der Diskussion um die Anreizwirkungen einer negativen Einkommensteuer hinsichtlich des Arbeitsangebotes in den sechziger Jahren sind in zahlreichen Arbeiten empirisch fundierte Schätzwerte für die Arbeitsangebotselastizität vorgelegt worden. Diese Arbeiten können in solche verschiedener

---

<sup>165</sup> Die maximalen Differenzen zwischen der Situation beim Bürgergeld und beim Status quo betragen etwa 30 vH bei dem verfügbaren Einkommen bzw. 30 Prozentpunkte bei der Grenzbelastung. Die Schwellenwerte für die Unterscheidung zwischen einer „leichten“ und einer „starken“ Wirkung auf das Arbeitsangebot betragen die Hälfte, die für die Unterscheidung zwischen einem signifikanten und einem nicht signifikanten Einfluß ein Zehntel dieses Wertes.

„Generationen“ (Killingsworth 1983) unterteilt werden. In der „zweiten Generation“ wurden methodische Probleme der Schätzverfahren früherer Arbeiten vermieden<sup>166</sup>, insbesondere wird unterschieden zwischen der Partizipationselastizität und der sogenannten Stundenelastizität. Letztere beschreibt die Anpassung der Arbeitszeit eines Wirtschaftssubjekts, das bereits arbeitet. Die Partizipationselastizität besagt, welche Wirkung auf das Arbeitsangebot dadurch zustande kommt, daß Wirtschaftssubjekte eine Arbeit aufnehmen oder aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Beide Dimensionen müssen separat analysiert, aber simultan geschätzt werden (Franz 1991: 75).

Ein ins einzelne gehender Überblick über die Ergebnisse der empirisch ausgerichteten Literatur soll hier nicht gegeben werden.<sup>167</sup> Es sollen aber einerseits die Größenordnung der geschätzten Elastizitäten verdeutlicht werden, andererseits die große Unsicherheit, mit der die Resultate behaftet sind. Zu diesem Zweck ist die in Hum und Simpson (1994) erfaßte Auswahl an empirischen Ergebnissen aus verschiedenen Ländern<sup>168</sup> in einer zusammenfassenden Darstellung ausgewertet worden.

Tabelle 49 präsentiert die Medianwerte und die arithmetischen Mittel der Elastizitäten, jeweils getrennt für Männer und Frauen. Die Vorzeichen entsprechen den Erwartungen aufgrund theoretischer Analyse: Die kompensierte Lohnelastizität<sup>169</sup> — sie mißt den Substitutionseffekt — ist positiv, d.h., bei einem gestiegenen Lohnsatz wird mehr Arbeit angeboten. Die Einkommenselastizität ist hin-

<sup>166</sup> Vgl. z.B. Cain und Watts (1973) für eine Präsentation und Diskussion verschiedener Ergebnisse der „ersten Generation“.

<sup>167</sup> Umfangreiche Surveys finden sich in Pencavel (1986) und Killingsworth und Heckman (1986). Siehe auch Killingsworth (1983) und Hum sowie Simpson (1994). Ein kurze Übersicht bietet Heckman (1993). Für Deutschland vgl. Franz (1991) und Zimmermann (1993).

<sup>168</sup> Hum und Simpson (1994) berücksichtigen 20 Arbeiten über das Arbeitsangebot von Männern und 42 Arbeiten über das Arbeitsangebot von Frauen.

<sup>169</sup> Bei der Messung der kompensierten Lohnelastizität werden die Einkommensveränderungen herausgerechnet, die sich bei einer Lohnsatzänderung ergeben, d.h. die Wirtschaftssubjekte werden vom Einkommen her gewissermaßen „kompensiert“. Die Vorgehensweise kann anhand von Schaubild 52 erläutert werden, wenn eine Änderung des Lohnsatzes von  $w_2$  (Lohngerade  $W_2$ ) auf  $w_1$  ( $W_1$ ), also eine Lohnsenkung unterstellt wird. Der sich ergebende Einkommenseffekt wird (hypothetisch) kompensiert, wenn dem Individuum beim neuen Lohnsatz ( $w_1$ ) ein gleich hohes Nutzenniveau wie zuvor ermöglicht wird. Dies ist der Fall, wenn die Lohngerade ( $W_1$ ) gilt (zur Kompensation ist eine Zahlung in Höhe der Differenz zwischen dem Schnittpunkt von ( $W_1$ ) mit der Ordinate und dem Ursprung notwendig). Die kompensierte Lohnelastizität ergibt sich, wenn die Änderung des Arbeitsangebots in dieser Situation, also nur aufgrund der Änderung des Preisverhältnisses zwischen Arbeit und Freizeit, zu der Änderung des Lohnsatzes in Beziehung gesetzt wird.

Tabelle 49 — Elastizität des Arbeitsangebots gemäß empirischen Studien der „zweiten Generation“<sup>a</sup>

	Kompensierte Lohnsattelastizität (Substitutionseffekt)		Einkommenselastizität (Einkommenseffekt)		Unkompensierte Lohnelastizität (Gesamteffekt)	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Median	0,09	0,70	-0,01	-0,18	0,01	0,45
Mittelwert	0,10	1,04	-0,07	-0,32	0,03	0,72
Höchster Wert	0,95	5,83	0,42	0,00	0,27	4,31
Niedrigster Wert	-0,30	-0,14	-0,68	-5,93	-0,23	-0,21

<sup>a</sup>Im Sinne der Unterscheidung bei Killingsworth (1983).

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der in Hum und Simpson (1994: 70–74) zusammengestellten Ergebnisse verschiedener Elastizitätsschätzungen.

gegen negativ; aufgrund des Einkommenseffekts wird das Arbeitsangebot reduziert. Auffällig ist, daß die Reaktion bei Frauen wesentlich ausgeprägter ist als bei Männern. Während sich bei Männern, sowohl gemessen am Median als auch gemessen am arithmetischen Mittel, nur eine geringfügige Anpassung des Arbeitsangebots ergibt, sind die entsprechenden Werte für Frauen deutlich positiv (Substitutionseffekt) bzw. negativ (Einkommenseffekt). Zusammen wirken Substitutions- und Einkommenseffekt bei einem Anstieg des Lohnsatzes auf eine Ausweitung des Arbeitsangebots hin; bei Männern fällt diese allerdings kaum ins Gewicht.<sup>170</sup>

Bedeutsam für die Bewertung der Resultate empirischer Untersuchungen ist die Tatsache, daß die geschätzten Werte für die Lohnelastizitäten des Arbeitsangebots beträchtlich streuen. Um dies zu zeigen, sind in Tabelle 49 zusätzlich die jeweils höchsten und niedrigsten Werte für die Elastizitäten wiedergegeben. Neben der Variation der absoluten Beträge der Elastizitäten ist vor allem bemerkenswert, daß auch über die Richtung der Wirkung keine Einigkeit besteht. Lediglich für die Einkommenselastizität der Frauen findet sich in den zugrunde ge-

<sup>170</sup> Das Ergebnis ist allerdings nicht sehr robust bezüglich der Auswahl der in der Auswertung enthaltenen Studien. Franz (1991: 83) ermittelt beispielsweise für die in Pencavel (1986) bzw. Killingsworth und Heckman (1986) berücksichtigten Schätzungen Medianwerte der gesamten Lohnelastizität von -0,11 für Männer und 0,77 für Frauen. Damit kann zumindest das positive Vorzeichen bei der gesamten Lohnelastizität für die Gruppe der Männer nicht als gesichert gelten. Auch die in OECD (1995) aufgeführten Resultate lassen eher auf ein abnehmendes Arbeitsangebot von Männern als Ergebnis einer Lohnsatzsteigerung schließen.

legten Arbeiten kein Wert, der das nach der Theorie zu erwartende (negative) Vorzeichen nicht aufweist.

Als Erklärung für die Heterogenität der empirischen Ergebnisse muß einmal darauf verwiesen werden, daß in den Arbeiten im einzelnen unterschiedliche Bevölkerungsgruppen untersucht werden. So fällt das Ergebnis für die Lohnelastizität bei Frauen verschieden aus, je nachdem, ob z.B. verheiratete Frauen betrachtet werden oder ob sich die Untersuchung auf alleinstehende Frauen bezieht. Auch der Aus- und Einschluß unterschiedlicher Alterskohorten kann das Ergebnis beeinflussen. Schließlich muß beachtet werden, daß sich die Studien auf Daten aus verschiedenen Ländern beziehen; die Resultate dürften auch davon beeinflußt werden, welche landestypischen Rahmenbedingungen, insbesondere bezüglich des Arbeitsmarkts und des Steuer-Transfer-Systems, den Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte zugrunde liegen.

Der größte Teil der Unterschiede in den Schätzergebnissen läßt sich aber wohl auf Differenzen in den ökonometrischen Schätzmethoden zurückführen. Mroz (1987) untersucht mit einem Datensatz aus den Vereinigten Staaten das Arbeitsangebot verheirateter Frauen und kommt unter verschiedenen ökonomischen und statistischen Annahmen bezüglich des zugrundeliegenden Modells zu einer breit gestreuten Palette von Ergebnissen, wobei das Spektrum der in der Literatur zu findenden Werte für die Elastizitäten weitgehend abgedeckt wird. Er identifiziert eine Reihe von Fehlspezifikationen, die die Resultate erheblich beeinflussen. Bei Berücksichtigung dieser Einwände bleiben überwiegend Ergebnisse, die auf eine relativ geringe Lohnelastizität hindeuten. Das Ergebnis der Untersuchung ist, daß, anders als dies von vielen Studien nahegelegt wird (z.B. Beland 1995: 19–20; OECD 1995; siehe auch Killingsworth 1983: 432), *arbeitende* verheiratete Frauen mit ihrem Arbeitsangebot nicht wesentlich ausgeprägter auf Veränderungen des Lohnsatzes und des Haushaltseinkommens reagieren als Männer.

Während die empirischen Untersuchungen auf der Grundlage mikroökonomischer Querschnittsdaten zu einer Vielfalt an Ergebnissen geführt haben, zeigen die Ergebnisse der sozialen Feldexperimente zur Einführung der negativen Einkommensteuer in den Vereinigten Staaten ein vergleichsweise geschlossenes Bild. Zwar sind auch hier Unterschiede festzustellen, insbesondere dann, wenn nach sozialen Gruppen, Geschlecht oder Alter differenziert wird. Es ergeben sich bei diesen Längsschnittanalysen aber allgemein Werte für die Lohnelastizitäten, die einheitlicher sind, den Erwartungen aufgrund theoretischer Analysen stärker entsprechen und für verheiratete Frauen generell niedriger ausfallen als bei den nichtexperimentellen Querschnittsanalysen (Hum und Simpson 1994: 74). In Tabelle 50 sind die Elastizitäten, die für die vier Feldexperimente<sup>171</sup> er-

<sup>171</sup> Die Experimente fanden in städtischen Distrikten in New Jersey und Pennsylvania (1968–1972), im ländlichen Raum in Iowa und North Carolina (Rural, 1969–1973),

Tabelle 50 — Elastizität des Arbeitsangebots gemäß Feldexperimenten in den Vereinigten Staaten

	Kompensierte Lohnsatzelastizität (Substitutionseffekt)	Einkommens- elastizität (Einkommenseffekt)	Unkompensierte Lohnsatzelastizität (Gesamteffekt)
<b>Männer</b>			
New Jersey	0,09	-0,02	0,07
Rural	0,09	0,00	0,09
Gary	0,06	-0,08	-0,02
Seattle-Denver	0,09	-0,14	-0,04
Durchschnitt	0,08	-0,10	-0,02
<b>Ehefrauen</b>			
New Jersey	-0,08	-0,28	-0,36
Rural	0,28	0,01	0,29
Gary	0,37	0,26	0,63
Seattle-Denver	0,14	-0,12	0,02
Durchschnitt	0,17	-0,06	0,11
<b>Alleinstehende Frauen</b>			
Gary	0,14	-0,20	-0,06
Seattle-Denver	0,12	-0,15	-0,03
Durchschnitt	0,13	-0,16	-0,03

Quelle: Robins (1985).

mittelt wurden, zusammengestellt. Ein Vergleich mit den in Tabelle 49 präsentierten Median- und Mittelwerten für die nichtexperimentellen Ergebnisse zeigt, daß vor allem für Männer sehr ähnliche Elastizitäten resultieren; für Frauen ergibt sich im Experiment eine moderatere Reaktion als im Median oder im Durchschnitt der nichtexperimentellen Untersuchungen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß bezüglich der Elastizität des Arbeitsangebots erhebliche Unsicherheit besteht. Die empirische Evidenz ist breit gestreut. Für eine Abschätzung der makroökonomischen Effekte einer Reform des Steuer-Transfer-Systems im Sinne der Bürgergeldkonzeption auf das Arbeitsangebot bietet sich an, von einem statistischen Mittelwert einer Bandbreite von Untersuchungen auszugehen. Um Verzerrungen aufgrund von Ausreißern zu vermeiden, ist der Median als Kennziffer dem arithmetischen Mittel vermutlich vorzuziehen; der tatsächliche Unterschied beider Werte ist freilich für die hier ausgewerteten Arbeiten klein. Die Größenordnung der Elastizitäten, die

in Gary, Indiana, (1971-1974) sowie in Seattle und Denver (1971-1982) statt. Zu Einzelheiten siehe z.B. Munnell (1987), Robins (1985), Almsick (1981) und die dort angegebene Literatur.

bei einer Orientierung am Median unterstellt wird, wird bestätigt durch die Ergebnisse der Feldexperimente in den Vereinigten Staaten. Geht man so vor, wird für die Beurteilung der Arbeitsangebotswirkungen einer Bürgergeldreform eine recht geringe Elastizität sowohl bezüglich einer veränderten Grenzbelastung wie auch bezüglich einer Einkommensvariation angenommen. Als wirtschaftspolitische Konsequenz ergibt sich, daß mit erheblichen Reaktionen des Arbeitsangebots nicht zu rechnen ist (Heilemann und Loeffelholz 1987: 175). Geht man hingegen von höheren Elastizitäten aus, lassen sich beträchtliche Effekte von Reformen des Steuer-(Transfer-)Systems auf das Arbeitsangebot ableiten, die zu spürbaren Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt führen (z.B. Aaberge et al. 1995).

### 3. **Quantitative Bedeutung der Anreizwirkungen in der Simulation**

#### a. *Substitutionseffekt*

Ein Substitutionseffekt ergibt sich bei der Einführung eines Bürgergeldsystems, wenn sich der Nettolohnsatz für den betrachteten Haushalt ändert. Dies ist der Fall, wenn infolge der Reform die Grenzbelastung durch den Entzug von Transfers oder die Einkommensteuer variiert wird. Um zu ermitteln, ob ein Substitutionseffekt vorliegt, wird die Grenzbelastung für die Haushaltsgruppen gemäß der Lohnsteuerstatistik vor und nach Einführung eines Bürgergeldes im IfW-STM verglichen und einer Stufe des Qualitätsindex (vgl. S. 188) zugeordnet.

Die Ergebnisse des Vergleichs der Grenzbelastung nach dem Status quo mit der nach den verschiedenen untersuchten Bürgergeldvarianten sind für Gesamtdeutschland in Tabelle 51 wiedergegeben.<sup>172</sup> Für jede Bürgergeldvariante ist die Zahl der Haushalte (in 1 000) enthalten, deren Veränderung der Grenzbelastung einem bestimmten Wert des Qualitätsindex  $Q_S$  entspricht. Beispielsweise sind bei der Implementierung der Bürgergeldvariante 1A (Bürgergeld in Höhe des heutigen Sozialhilfeanspruchs) mit einem Anrechnungssatz von 50 vH im Bereich der negativen Einkommensteuer etwa 3,4 Millionen Haushalte von einem Grenzsteuersatz betroffen, der um mehr als 15 Prozentpunkte über dem Grenzsteuersatz beim Status quo liegt.<sup>173</sup> Bei ihnen ist aufgrund des Substitutionseffekts mit einer Abnahme des Arbeitsangebots zu rechnen.

<sup>172</sup> In Anhang III sind die entsprechenden Ergebnisse getrennt nach früherem Bundesgebiet und neuen Bundesländern ausgewiesen (Tabelle A2).

<sup>173</sup> Dies besagt der Wert des Qualitätsindex  $Q$  von  $-2$ .

Tabelle 51 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten (Substitutionseffekt) (1 000)

Bürgergeldvariante (BG) (Anrechnungssatz)	Wert des Qualitätsindex $Q_S$					Gewichteter Substitutionseffekt <sup>a</sup>
	-2	-1	0	1	2	
BG1A (50 vH)	3 423	2 217	8 859	4 867	291	-3 615
BG1A (60 vH)	2 697	1 052	11 898	3 766	244	-2 192
BG1B (50 vH)	320	1 639	15 780	2 627	291	1 929
BG1B (60 vH)	111	646	16 891	1 757	254	1 397
BG2A (50 vH)	10 384	2 257	6 246	482	290	-21 964
BG2A (60 vH)	5 604	844	12 103	863	244	-10 702
BG2B (50 vH)	930	1 209	15 654	1 542	323	-882
BG2B (60 vH)	63	414	16 790	1 836	556	2 408
BG3A (50 vH)	532	2 129	7 042	9 622	333	7 095
BG3A (60 vH)	1 506	15 635	2 032	171	314	-17 847
BG3A (70 vH)	6 517	1 696	10 321	886	237	-13 371
BG3B (50 vH)	421	2 168	10 297	6 438	333	4 093
BG3B (60 vH)	230	3 398	14 304	1 413	314	-1 816
BG3B (70 vH)	55	314	16 852	1 880	557	2 570

<sup>a</sup>Zahl der Steuerpflichtigen ( $x_i$ ) multipliziert mit Qualitätsindex  $Q_{Si}$  und aufsummiert:  

$$\sum_{i=-2}^2 x_i \cdot Q_{Si} \quad i \in \{-2, -1, 0, 1, 2\} .$$

Quelle: Eigene Berechnungen.

Ein Substitutionseffekt der Qualität -1 — die Grenzbelastung liegt um mindestens 3 Prozentpunkte, aber um weniger als 15 Prozentpunkte über der im Status quo — wirkt bei der betrachteten Bürgergeldvariante bei weiteren 2,2 Millionen Haushalten auf ein abnehmendes Arbeitsangebot hin. Knapp 9 Millionen Haushalte sind nicht spürbar betroffen ( $Q = 0$ ), und bei reichlich 5 Millionen Haushalten bewirkt der Substitutionseffekt tendenziell eine Ausweitung des Arbeitsangebots, darunter sind rund 300 000 Haushalte, bei denen die Grenzbelastung erheblich sinkt, die Arbeitsanreize also deutlich zunehmen ( $Q = 2$ ). Um der unterschiedlich starken Anreizwirkung bei unterschiedlich ausgeprägten Veränderungen der Grenzbelastung Rechnung zu tragen, wird die Zahl der Haushalte mit dem Indexwert multipliziert (gewichtet). Die Aufsummierung ergibt den Überschuß der (gewichteten) Zahl der Haushalte mit verstärkten Arbeitsanreizen über die (gewichtete) Zahl der Haushalte mit verringerten Arbeitsanreizen; ein negativer Wert bedeutet einen Überschuß von Haushalten mit tendenziell sinkendem Arbeitsangebot.

Wertet man die Ergebnisse für die in der Lohnsteuerstatistik erfaßten Haushalte nach dem Ausmaß des resultierenden gewichteten Substitutionseffekts aus, zeigt sich bei einer Reihe der analysierten Bürgergeldvarianten in der Summe eine erhöhte marginale Belastung des Erwerbseinkommens; der Substitutionseffekt wirkt also überwiegend auf eine Reduzierung des Arbeitsangebots hin. Dies gilt insbesondere für die Version A des Bürgergeldes mit einem Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeanspruchs. Bei einer so ausgestatteten Mindestsicherung erstreckt sich die Verringerung des Bürgergeldes mit dem vergleichsweise hohen negativen Steuersatz bis in Einkommensbereiche, die mit relativ vielen Haushalten besetzt sind. Besonders ausgeprägt ist dieser Effekt bei den Bürgergeldvarianten 2 und 3,<sup>174</sup> weil der Anrechnungssatz der negativen Einkommensteuer über die Steuer-Transfergrenze hinaus gilt, bei der in der Bürgergeldvariante 1 die Besteuerung nach dem Tarif der positiven Einkommensteuern beginnt, bis die Einkommensteuerschuld nach dem Tarif 96 erreicht ist.

Als weitere Regelmäßigkeit läßt sich erkennen, daß die Veränderung der Arbeitsanreize für die Beschäftigten von seiten des Substitutionseffekts *ceteris paribus* günstiger (oder weniger ungünstig) ausfällt, wenn der Anrechnungssatz der negativen Einkommensteuer steigt. Mit zunehmendem Anrechnungssatz wird das Bürgergeld mit steigendem Erwerbseinkommen schneller abgebaut, in der Folge verkleinert sich der Einkommensbereich, bei dem nach geltendem Recht Transferansprüche nicht mehr, beim Bürgergeldsystem hingegen noch bestehen. Dieses Ergebnis ist freilich teilweise dadurch bedingt, daß der verwendete Qualitätsindex lediglich wenige Qualitätsstufen der Veränderung der Grenzbelastung unterscheidet. So wird nur unvollkommen erfaßt, daß sich die negativen Anreizwirkungen bei den Haushalten verstärken, die sowohl bei dem höheren als auch bei dem niedrigeren Anrechnungssatz ein Einkommen unterhalb der Steuer-Transfer-Grenze (oder der Steuergleichstandsgrenze bei den Varianten 2 und 3) beziehen. Vor allem aber muß darauf verwiesen werden, daß an dieser Stelle lediglich die Wirkungen auf die Arbeitsanreize derjenigen Haushalte betrachtet werden, bei denen mindestens ein Haushaltsmitglied abhängig beschäftigt ist. Eine Anhebung des Anrechnungssatzes vermindert aber gleichzeitig die Arbeitsanreize für diejenigen, die im Status quo nicht beschäftigt sind, weil das geltende Steuer-Transfer-System eine Arbeitsaufnahme nicht attraktiv erscheinen läßt (vgl. hierzu Abschnitt E.III).

---

<sup>174</sup> Eine Ausnahme ist hier Variante 3 mit einem Anrechnungssatz von 50 vH. Bei der Variante 3 werden die Sozialabgaben vollständig von der Bemessungsgrundlage abgesetzt. Der Anrechnungssatz kann direkt mit der kumulierten Grenzbelastung durch Steuern, Sozialabgaben und Entzug einkommensabhängiger Transfers im Status quo verglichen werden (vgl. Abschnitt C.V); er liegt im Großteil des Einkommensspektrums unter der effektiven Grenzbelastung nach geltendem Recht.



**b. Einkommenseffekt**

Um den Einkommenseffekt einer Bürgergeldreform auf das Arbeitsangebot beschäftigter Arbeitnehmer zu ermitteln, wird das verfügbare Einkommen, das bei den verschiedenen Bürgergeldvarianten resultiert, mit dem verfügbaren Einkommen im Status quo verglichen. Ein Anstieg des verfügbaren Einkommens gegenüber dem Referenzsystem bedeutet, daß die Nachfrage nach Freizeit steigt; es resultiert ein negativer Einkommenseffekt bezüglich des Arbeitsangebots. Umgekehrt erhöht sich das Arbeitsangebot, wenn die Bürgergeldreform in komparativ-statischer Betrachtung zu einem niedrigeren verfügbaren Einkommen führt. Dann ist der Einkommenseffekt positiv.

Es muß allerdings bedacht werden, daß die untersuchten Bürgergeldvarianten teilweise erhebliche fiskalische Kosten verursachen. Sie liegen selbst bei einer Ausgestaltung mit weitgefaßtem Einkommensbegriff bei der Transferbemessung (Bedürftigkeitsprüfung), wie sie in diesem Abschnitt unterstellt wird, nicht selten über 100 Mrd. DM (vgl. Tabelle 48). Diesen Kosten aus Sicht des Fiskus stehen zusätzliche verfügbare Einkommen bei den Haushalten gegenüber. Es ist wahrscheinlich, daß den im Rahmen einer solchen Reform des Steuer-Transfer-Systems resultierenden Abgabensenkungen Steuererhöhungen an anderer Stelle entgegengesetzt werden. Dies muß bei der Ermittlung des Einkommenseffekts berücksichtigt werden.

Die für den einzelnen Haushalt netto verbleibende Wirkung auf das verfügbare Einkommen hängt von der konkreten Ausgestaltung der Gegenfinanzierung ab. Eine Möglichkeit bestünde in der massiven Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Die aktuelle Diskussion um die „große Steuerreform“ verdeutlicht, daß mit einer solchen Lösung nicht zu rechnen ist, zumal sie nicht, wie bei der gegenwärtig diskutierten Steuerreform, mit einer deutlichen Senkung der Grenzsteuersätze einherginge. Die Finanzierung der Steuerausfälle durch Anhebung der Einkommensteuersätze erscheint insbesondere bei den „teuren“ Varianten ebenfalls nicht realistisch.

Eine dritte Möglichkeit, die im folgenden unterstellt wird, besteht in der gleichzeitigen Anhebung indirekter Steuern. Eine Mehrwertsteuererhöhung von einem Prozentpunkt erbringt Einnahmen in Höhe von etwa 16 Mrd. DM. Um den Finanzierungsbedarf der Variante 1, Version A mit Anrechnungssatz 50 vH von 151,3 Mrd. DM zu decken, wäre eine Anhebung der Mehrwertsteuer um 9,5 Prozentpunkte erforderlich. Da eine Mehrwertsteuererhöhung von einem Prozentpunkt erfahrungsgemäß zu einer Erhöhung des Verbraucherpreisniveaus um 0,7 vH führt, bedeutete dies ceteris paribus eine Abnahme des realen verfügbaren Einkommens der Haushalte um 6,6 vH. Die Korrektur des verfügbaren Einkommens, die sich bei einer Mehrwertsteuererhöhung ergibt, die gerade die fiskalischen Kosten des Bürgergeldes erbringt, ist für die einzelnen Varianten in Tabelle 52 zusammengestellt.

Tabelle 52 — Wirkung einer aufkommensneutralen Finanzierung des Bürgergeldes durch eine Mehrwertsteuererhöhung auf das reale verfügbare Einkommen

Bürgergeldvariante (BG) (kalibriertes Modell)	Finanzierungs- bedarf (Mrd. DM)	Mehrwertsteuer- erhöhung	Veränderung des realen verfügbaren Einkommens
		vH-Punkte	vH
BG1A (50 vH)	151,3	9,5	-6,6
BG1A (60 vH)	92,5	5,8	-4,0
BG1B (50 vH)	18,3	1,1	0,8
BG1B (60 vH)	-19,3	-1,2	-0,8
BG2A (50 vH)	63,1	3,9	-2,8
BG2A (60 vH)	19,4	1,2	-0,8
BG2B (50 vH)	-4,8	-0,3	0,2
BG2B (60 vH)	-6,8	-0,4	0,3
BG3A (50 vH)	290,6	18,2	-12,7
BG3A (60 vH)	124,5	7,8	-5,5
BG3A (70 vH)	30,1	1,9	-1,3
BG3B (50 vH)	105,4	6,6	-4,6
BG3B (60 vH)	-0,3	0	0
BG3B (70 vH)	-6,8	-0,4	0,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Resultate des Vergleichs der (realen) verfügbaren Einkommen im Status quo und nach Einführung eines Bürgergeldes, das aufkommensneutral durch eine Mehrwertsteuererhöhung gegenfinanziert wird, werden wiederum mit Hilfe des Qualitätsindex (Übersicht 1) ausgewertet. Tabelle 53 enthält die Ergebnisse für Gesamtdeutschland.<sup>175</sup>

Es überrascht nicht, daß die Richtung des Einkommenseffekts vor allem von der Höhe des Bürgergeldes abhängt. Varianten mit einer Mindestsicherung in Höhe des Sozialhilfeniveaus sind für die überwiegende Zahl von abhängig Beschäftigten mit einem Anstieg des verfügbaren Einkommens verbunden. Dies gilt vor allem für die Variante 1, bei der die Steuerschuld wegen des größeren Grundfreibetrages auch bei hohen Einkommen deutlich niedriger ist als im Status quo. Bei den Varianten 2 und 3, bei denen die Steuerschuld von Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen gegenüber dem geltenden Recht wenig verändert ist, ergibt sich für eine große Zahl von Haushalten keine nennenswerte Veränderung des verfügbaren Einkommens. Sie verbleiben unter der unveränder-

<sup>175</sup> Die Ergebnisse sind in Anhang III, Tabelle A3, separat für das frühere Bundesgebiet und die neuen Bundesländer ausgewiesen.

Tabelle 53 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten (Einkommenseffekt) (1 000)

Bürgergeldvariante (BG) (Anrechnungssatz)	Wert des Qualitätsindex $Q_E$					Gewichteter Einkommenseffekt <sup>a</sup>
	-2	-1	0	1	2	
BG1A (50 vH)	1 180	14 003	4 415	60	0	-16 303
BG1A (60 vH)	321	10 978	8 293	65	0	-11 555
BG1B (50 vH)	0	3 979	14 403	1 162	114	-2 588
BG1B (60 vH)	0	1 103	14 923	3 474	158	2 678
BG2A (50 vH)	2 413	5 401	10 191	1 652	0	-8 575
BG2A (60 vH)	640	2 978	15 253	787	0	-3 470
BG2B (50 vH)	0	122	17 817	1 608	111	1 708
BG2B (60 vH)	0	0	17 655	1 835	167	2 170
BG3A (50 vH)	5 034	12 477	1 460	686	1	-21 857
BG3A (60 vH)	3 107	8 802	4 520	3 229	0	-11 786
BG3A (70 vH)	579	4 177	14 319	583	0	-4 753
BG3B (50 vH)	12	12 410	6 139	997	100	-11 237
BG3B (60 vH)	0	514	18 070	966	107	666
BG3B (70 vH)	0	0	17 640	1 842	176	2 194

<sup>a</sup>Zahl der Steuerpflichtigen ( $x_i$ ) multipliziert mit Qualitätsindex  $Q_{Ei}$  und aufsummiert:

$$\sum_{i=-2}^2 x_i \cdot Q_{Ei} \quad i \in \{-2, -1, 0, 1, 2\}.$$

Quelle: Eigene Berechnungen.

ten Besteuerung nach dem Tarif 96. Für Haushalte mit vielen Kindern allerdings kann es wegen des veränderten Familienleistungsausgleichs auch zu einem spürbar niedrigeren Einkommen kommen.

Mit steigendem Anrechnungssatz im Bereich der negativen Einkommensteuer geht die Zahl der Haushalte zurück, die einen „leichten“ ( $Q = -1$ ) oder „starken“ ( $Q = -2$ ) Einkommenszuwachs erfahren. Auch dieses Resultat ist unmittelbar einleuchtend. Die Transfers werden schneller abgebaut (der Teil des Erwerbseinkommens, der im Vergleich zum geltenden Recht zusätzlich belassen wird, wird kleiner). Außerdem werden der Unterschied zwischen dem Grundfreibetrag nach altem und neuem Recht (Variante 1) bzw. der Einkommensbereich, in dem die Einkommensteuerschuld im Bürgergeldsystem niedriger als im Status quo ist (Varianten 2 und 3), geringer.

Wird das Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums (Version B, vgl. Abschnitt C.V) festgesetzt, so überwiegt in der Regel die Zahl der Haushalte mit im Vergleich zum Status quo gesunkenem Einkommen die Zahl der Haushalte mit Einkommenszuwachsen. Der Einkommenseffekt wirkt tendenziell auf

eine Ausweitung des Arbeitsangebots hin. Die Anreize sind um so stärker, je höher der Anrechnungssatz im Bereich der negativen Einkommensteuer ist, weil weniger Haushalte von den Transfers profitieren und die Zahl der Haushalte sinkt, deren Steuerschuld niedriger ist als im Status quo. Hinzu kommt, daß sich die Zahl der Haushalte mit Kindern erhöht, die Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, weil bei den Bürgergeldvarianten für Steuerpflichtige jenseits der Transfergrenze unterstellt wird, daß das Kindergeld durch Kinderfreibeträge ersetzt wird.

**c. Gesamteffekt**

Um eine Aussage über den Gesamteffekt einer Bürgergeldreform auf das Arbeitsangebot der abhängig Beschäftigten treffen zu können, müssen Substitutionseffekt und Einkommenseffekt zusammen betrachtet werden. Im folgenden wird davon ausgegangen, daß die Richtung, in der sich die Arbeitsanreize verändern, eindeutig bestimmt ist, wenn die Qualitätsindizes des Substitutionseffekts und des Einkommenseffekts dasselbe Vorzeichen haben, also z.B. sowohl Einkommens- als auch Substitutionseffekt auf eine Verringerung des Arbeitsangebots hinwirken:  $Q_E, Q_S < 0$ . Außerdem gilt der Gesamteffekt als eindeutig, wenn entweder durch den Einkommenseffekt oder den Substitutionseffekt die Arbeitsanreize spürbar verändert sind und gleichzeitig der andere Teileffekt nicht signi-

Übersicht 2 — Kriterien der qualitativen Einstufung des Zusammenwirkens von Einkommenseffekt und Substitutionseffekt (Gesamteffekt) auf das Arbeitsangebot

Qualitative Einstufung	Bedingung
Eindeutig positive Wirkung auf das Arbeitsangebot	Substitutionseffekt ist signifikant positiv und Einkommenseffekt ist signifikant positiv oder insignifikant, oder umgekehrt $[Q_S \in \{1,2\} \wedge Q_E \in \{0,1,2\}] \vee [Q_E \in \{1,2\} \wedge Q_S \in \{0,1,2\}]$
Eindeutig negative Wirkung auf das Arbeitsangebot	Substitutionseffekt ist signifikant negativ und Einkommenseffekt ist signifikant negativ oder insignifikant, oder umgekehrt $[Q_S \in \{-2,-1\} \wedge Q_E \in \{-2,-1,0\}] \vee [Q_E \in \{-2,-1\} \wedge Q_S \in \{-2,-1,0\}]$
Gegenläufige Effekte auf das Arbeitsangebot	Substitutionseffekt ist signifikant negativ und Einkommenseffekt ist signifikant positiv oder insignifikant, oder umgekehrt $[Q_S \in \{-2,-1\} \wedge Q_E \in \{1,2\}] \vee [Q_E \in \{-2,-1\} \wedge Q_S \in \{1,2\}]$
Kein Effekt auf das Arbeitsangebot	Substitutionseffekt und Einkommenseffekt sind insignifikant $Q_S = Q_E = 0$

fikant ist (Übersicht 2). Hingegen kann nicht entschieden werden, ob die Arbeitsanreize im Ergebnis positiv oder negativ beeinflusst werden, wenn Substitutionseffekt und Einkommenseffekt in unterschiedliche Richtung wirken. Außerdem gibt es Haushalte, bei denen weder die marginale Belastung des Einkommens noch die Höhe des verfügbaren Einkommens spürbar verändert werden; für diese Haushalte wird unterstellt, daß auch das Arbeitsangebot unberührt bleibt.

Die Ergebnisse einer Auswertung der Simulationsrechnungen für die verschiedenen Bürgergeldvarianten enthält Tabelle 54.<sup>176</sup> Es ist ersichtlich, daß im Fall der Einführung eines Bürgergeldes in Höhe der Sozialhilfe (Version A) die Zahl der Haushalte mit eindeutig verringertem Arbeitsangebot die Zahl der Haushalte mit tendenziell erhöhtem Arbeitsangebot deutlich übersteigt. Umgekehrt werden erheblich mehr Haushalte ihr Arbeitsangebot tendenziell ausweiten als einschränken, wenn ein Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums (Version B) gezahlt wird.

Tabelle 54 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten (Gesamteffekt) (1 000)

Bürgergeldvariante (BG) (Anrechnungssatz)	Zahl der Haushalte			
	mit eindeutig positiver Wirkung auf das Arbeitsangebot	mit eindeutig negativer Wirkung auf das Arbeitsangebot	mit gegenläufiger Wirkung auf das Arbeitsangebot	ohne Wirkung auf das Arbeitsangebot
BG1A (50 vH)	1 245	11 713	3 951	2 749
BG1A (60 vH)	1 733	9 827	2 311	5 787
BG1B (50 vH)	3 010	4 269	670	11 709
BG1B (60 vH)	3 732	1 186	674	14 066
BG2A (50 vH)	1 401	12 118	897	5 260
BG2A (60 vH)	1 295	6 207	534	11 623
BG2B (50 vH)	2 632	1 568	645	14 812
BG2B (60 vH)	3 511	209	268	15 670
BG3A (50 vH)	939	8 711	9 625	383
BG3A (60 vH)	1 659	16 085	1 900	13
BG3A (70 vH)	1 167	8 047	475	9 969
BG3B (50 vH)	2 737	8 880	4 865	3 177
BG3B (60 vH)	2 103	3 327	422	13 806
BG3B (70 vH)	3 618	192	177	15 671

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>176</sup> Zu den Ergebnissen getrennt nach früherem Bundesgebiet und neuen Bundesländern siehe Tabelle A4 in Anhang III.

In Tabelle 55 werden die Ergebnisse zusammengefaßt, indem eine Rangfolge der untersuchten Bürgergeldvarianten hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das Arbeitsangebot aufgestellt wird.<sup>177</sup> Dabei ist Rang 1 der Bürgergeldvariante zugeordnet, bei der die Erhöhung der Arbeitsanreize am ausgeprägtesten ist, der letzte Rang (14) bezeichnet die Variante, die die stärkste Verringerung des Arbeitsangebots erwarten läßt. Die Rangfolge wird für die alten und die neuen Bundesländer getrennt berechnet, die jeweiligen Rangziffern werden gemäß dem (gerundeten) Anteil an der Beschäftigung (0,8 für Westdeutschland, 0,2 für Ostdeutschland) gewichtet. Es werden Rangfolgen auf drei verschiedenen Wegen ermittelt.

Tabelle 55 — Rangfolge der Bürgergeldvarianten nach ihrer Wirkung auf das Arbeitsangebot

Bürgergeldvariante (BG)	Rangziffer <sup>a</sup>		
	R1 <sup>b</sup>	R2 <sup>c</sup>	R3 <sup>d</sup>
BG1A (50 vH)	12	12	10
BG1A (60 vH)	11	8	9
BG1B (50 vH)	6	5	6
BG1B (60 vH)	3	3	5
BG2A (50 vH)	13	14	14
BG2A (60 vH)	7	9	11
BG2B (50 vH)	4	4	7
BG2B (60 vH)	2	2	4
BG3A (50 vH)	10	10	1
BG3A (60 vH)	14	13	13
BG3A (70 vH)	9	11	12
BG3B (50 vH)	8	7	2
BG3B (60 vH)	5	6	8
BG3B (70 vH)	1	1	3

<sup>a</sup>Die niedrigste Rangziffer (1) ist der hinsichtlich der Wirkung auf das Arbeitsangebot günstigsten Variante zugeordnet, die höchste Rangziffer (14) der Variante, die das Arbeitsangebot am stärksten beeinträchtigt; die Rangziffern für die alten und die neuen Bundesländer sind mit Anteilen von 0,8 bzw. 0,2 gewichtet. — <sup>b</sup>Rangfolge gemäß qualitativem Gesamteffekt. — <sup>c</sup>Rangfolge gemäß gleichgewichtetem Einkommens- und Substitutionseffekt. — <sup>d</sup>Rangfolge gemäß (nach Elastizität) gewichtetem Einkommens- und Substitutionseffekt.

Zu weiteren Erläuterungen siehe Text, S. 203–204.

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>177</sup> Für die entsprechenden Ergebnisse getrennt nach Wirtschaftsgebiet siehe Tabelle A5 in Anhang III.

Zunächst werden die Bürgergeldvarianten geordnet, indem die Differenz zwischen der Zahl der Haushalte mit einem eindeutig positiven Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot und der Zahl der Haushalte mit einem eindeutig negativen Gesamteffekt (Tabelle 54) gebildet wird. Es ergibt sich für die Bürgergeldvarianten eine Rangfolge gemäß der Rangziffer R1. Bei dieser Vorgehensweise bleibt unberücksichtigt, in welcher Relation starke und leichte Effekte auf das Arbeitsangebot stehen, denn es wird bei der Ermittlung des qualitativen Gesamteffekts (vgl. Übersicht 2) lediglich nach dem Vorzeichen des Qualitätsindex differenziert und nicht zusätzlich nach dem Betrag (1 oder 2).

Um die Informationen, die im Betrag des Qualitätsindex enthalten sind, zu nutzen, wird eine weitere Rangfolge (R2) erstellt. Hierbei werden für die Bürgergeldvarianten die Werte für den gewichteten Einkommenseffekt (Tabelle 53) und den gewichteten Substitutionseffekt (Tabelle 51) addiert und gemäß der Summe gruppiert.

In die Berechnung der Rangfolge R2 fließt implizit die Annahme ein, daß eine Veränderung der Grenzbelastung des Einkommens um einen bestimmten Betrag (in Prozentpunkten) eine gleich starke Wirkung auf das Arbeitsangebot hat wie eine entsprechende Veränderung des verfügbaren Einkommens (in vH). Es wird unterstellt, daß die kompensierte Lohnsatzelastizität<sup>178</sup> (Substitutionseffekt) und die Einkommenselastizität des Arbeitsangebots vom Betrag her gleich groß sind. Es gibt zwar empirische Ergebnisse, die diese Annahme als nicht unberechtigt erscheinen lassen; so wurden in den Feldexperimenten zur Einführung der negativen Einkommensteuer in den Vereinigten Staaten teilweise Elastizitäten ermittelt, die betragsmäßig sehr nahe beieinander liegen (vgl. Tabelle 50). Es erscheint aber vor dem Hintergrund der großen Unsicherheit bezüglich der tatsächlichen Elastizitäten angebracht, zu prüfen, welche Rangfolge sich ergibt, wenn von unterschiedlich großen Beträgen der Teilelastizitäten ausgegangen wird. Die Resultate vieler Studien machen die Annahme plausibel, daß die (kompensierte) Lohnsatzelastizität vom Betrag her größer ist als die Einkommenselastizität. Wählt man als Beträge für die Elastizitäten die in Tabelle 49 wiedergegebenen Medianwerte auf der Basis empirischer Arbeiten der zweiten Generation (0,09 für den Substitutionseffekt und 0,01 für den Einkommenseffekt) und korrigiert die Werte des gewichteten Substitutions- bzw. Einkommenseffekts entsprechend, so ergibt sich Rangfolge 3.

Ein Vergleich der nach den verschiedenen Methoden ermittelten Rangfolgen der untersuchten Bürgergeldvarianten zeigt, daß das Ergebnis, nach dem die Arbeitsanreize der abhängig Beschäftigten bei einem niedrigen Bürgergeld (Ver-

---

<sup>178</sup> Genaugenommen handelt es sich bei der Lohnsatzelastizität um eine Semi-Elastizität, da die Veränderung des Arbeitsangebots auf eine um einen Prozentpunkt veränderte Grenzbelastung bezogen ist.

sion B) vergleichsweise günstig beeinflußt werden, robust ist hinsichtlich der Methodik, nach der die Rangfolge aufgestellt wird. Lediglich bei einer starken Gewichtung des Substitutionseffekts (R3) wird für eine Bürgergeldvariante mit einem Existenzminimum in Höhe des Sozialhilfeanspruchs (Version A) ein Spitzenrang ermittelt. Es handelt sich um die Variante 3A mit einem Anrechnungssatz von 50 vH, bei der über das gesamte Einkommensspektrum eine effektive Grenzbelastung von 50 vH resultiert.<sup>179</sup> Dieser Satz ist für nahezu alle Haushalte deutlich niedriger als die kumulierte Grenzbelastung (einschließlich Sozialabgaben) nach geltendem Recht. Aufgrund der starken Gewichtung des durch die Differenz bei der Grenzbelastung bewirkten Substitutionseffekts ergibt sich ein deutliches Übergewicht der positiven Wirkungen auf die Arbeitsanreize. Abgesehen von Variante 3A sind die Varianten mit einem Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsanreize durchgängig einem System mit einem Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfesatzes vorzuziehen.

#### 4. Auswirkungen von Verhaltensänderungen auf die Finanzen des Staates

Um zu einer Abschätzung der mittelfristig zu erwartenden Effekte auf die Staatseinnahmen und Transferausgaben des Staates zu kommen, die darin begründet sind, daß sich das Arbeitsangebot verändert, ist die Kenntnis der Arbeitsangebotselastizitäten nicht hinreichend. Denn bei der Messung der Elastizität des Arbeitsangebots wird allgemein auf die Zahl der Arbeitsstunden Bezug genommen. Nicht berücksichtigt werden hingegen andere Dimensionen des Arbeitsangebots wie die Intensität der Arbeit, die Art der Beschäftigung, die Bereitschaft, Risiken und Verantwortung einzugehen u.ä., die ebenfalls durch Änderungen der Steuersätze beeinflußt werden können (Feldstein 1995a). Eine Reaktion bei diesen Variablen, die nur schwer quantifizierbar sind, kommt ebenfalls in einer Veränderung des zu versteuernden Einkommens zum Ausdruck, und diese Größe ist bei der Abschätzung von fiskalischen Wirkungen veränderten Verhaltens entscheidend, weil sie die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist.<sup>180</sup>

<sup>179</sup> Bei dieser Variante ist die effektive Grenzbelastung (einschließlich der Belastung durch die Sozialabgaben) auf 50 vH begrenzt. Die marginale Belastung liegt in dem Bereich mit den weitaus meisten Haushalten im Status quo darüber (vgl. auch Abschnitt C.VI), was dazu führt, daß die fiskalischen Kosten besonders groß sind.

<sup>180</sup> „The response of income is not the same as the response of labor supply... [It] includes, but is by no means limited to labor supply responses“ (Lindsey 1987).



Tabelle 56 — Nettolohnsatzelastizität des zu versteuernden Einkommens in den Vereinigten Staaten

Untersuchung	Untersuchungsgegenstand	Nettolohnsatzelastizität <sup>a</sup>
Lindsay (1987)	Steuerreform 1981	1,58
Auten und Carroll (1994)	Steuerreform 1986	1,33
Feldstein (1995b)	Steuerreform 1986	1,04
Feldstein und Feenberg (1996)	Steuerreform 1993	0,74

<sup>a</sup>Mittlere Werte.

Für die Vereinigten Staaten ergeben Untersuchungen der Reaktion des zu versteuernden Einkommens auf die drastischen Steuersatzsenkungen während der achtziger Jahre, daß die kompensierte Elastizität des zu versteuernden Einkommens bezüglich des Nettolohnanteils<sup>181</sup> („net-of-tax share“) — der Nettolohnanteil entspricht 1 minus dem Steuersatz — beträchtlich ist; sie liegt in der Größenordnung von 1 (Tabelle 56). Die Untersuchungen beziehen sich sowohl auf Steuerreformen, die in einer Senkung der Grenzsteuersätze resultierten (1981, 1986), als auch auf Steuersatzanhebungen (1993).

Der methodische Ansatz besteht darin, die Veränderung der Grenzsteuersätze (bzw. des reziproken Wertes Nettolohnanteil) für Gruppen, die von einer Steuerreform unterschiedlich betroffen sind, zu den Veränderungen der jeweiligen zu versteuernden Einkommen in Beziehung zu setzen.<sup>182</sup> Es zeigt sich, daß die Haushalte, deren Grenzbelastung durch die Steuerreform gesunken ist, einen

---

Die Veränderung des zu versteuernden Einkommens ist darüber hinaus der relevante Maßstab zur Abschätzung der Wohlfahrtseffekte einer Steuerreform (Feldstein 1995c).

- <sup>181</sup> Die kompensierte Elastizität  $\varepsilon$  des zu versteuernden Einkommens  $Y_{St}$  ergibt sich aus der unkompensierten Elastizität  $\eta$ , indem letztere um die Veränderung des zu versteuernden Einkommens bereinigt wird, die daraus resultiert, daß sich infolge der Variation des Nettolohnsatzes  $(1-t)$  ohne eine Verhaltensanpassung das verfügbare Einkommen  $Y_v$  ändert (Einkommenseffekt). Dabei ist der Einkommenseffekt um so größer, je stärker der Durchschnittssteuersatz  $t_a$  auf die Veränderung der Grenzbelastung reagiert (vgl. Feldstein 1996: 101):

$$\varepsilon = \eta - (1-t) \frac{dt_a}{d(1-t)} \frac{dY_{St}}{dY_v}$$

- <sup>182</sup> Die (unkompensierte) Elastizität des zu versteuernden Einkommens bezüglich der Veränderung des Nettolohnanteils ergibt sich für zwei Steuerzahler(gruppen) A und B als

$$\eta = \frac{dY_{St}^A - dY_{St}^B}{d(1-t)^A - d(1-t)^B}$$

stärkeren Anstieg des zu versteuernden Einkommens aufweisen als Haushalte, deren Grenzsteuersätze unverändert blieben. Eine Kontrolluntersuchung mit Daten der Jahre 1983 und 1985 — in diesem Zeitraum blieben die Grenzsteuersätze in den Vereinigten Staaten unverändert — zeigt keinen signifikant schnelleren Zuwachs bei Haushalten mit hohen Grenzsteuersätzen. Diese hatten von der Steuerreform 1981 am meisten profitiert und den relativ größten Anstieg beim zu versteuernden Einkommen aufgewiesen. Damit wird die Interpretation bestätigt, daß die gemessenen relativen Veränderungen des zu versteuernden Einkommens auf Veränderungen der Steuersätze zurückzuführen sind (Feldstein 1995b: 565, Fußnote 20).

Der gleiche methodische Ansatz („differences in differences approach“) wird von Eissa (1995, 1996) zur Schätzung der Lohnsatzelastizität des eng definierten (auf Arbeitsstunden beschränkten) Arbeitsangebots benutzt. Er vermeidet einige mit alternativen Schätzmethoden verbundene Probleme, bestätigt aber weitgehend bestehende Ergebnisse. Dies legt den Schluß nahe, daß die ausgeprägte Reaktion des zu versteuernden Einkommens auf Steuersatzänderungen zum überwiegenden Teil auf andere Faktoren als die Arbeitsmarktpartizipation zurückzuführen ist. Solche anderen Faktoren umfassen Arbeitsintensität, Arbeitsplatzwahl, Humankapitalbildung, Entlohnungsformen etc. Außerdem wird darauf verwiesen, daß Anreize vermindert werden, Einkommensbestandteile in einer Form zu beziehen, die der Besteuerung nicht unterliegt (z.B. sogenannte Fringe-Benefits). Darüber hinaus sinkt der Anreiz, Steuerschlupflöcher zu suchen oder Steuern ganz zu hinterziehen (Feldstein 1995b).

Für Deutschland liegen vergleichbare Untersuchungen nicht vor. Dies ist auch darin begründet, daß für Deutschland Paneldaten der Steuerstatistik, wie sie der Mehrzahl der Untersuchungen für die Vereinigten Staaten zugrunde liegen, nicht verfügbar sind. Eine empirisch untermauerte Elastizität kann daher nicht verwandt werden. Um dennoch eine Vorstellung von den möglichen „dynamischen“ Effekten einer Umstellung des Steuer-Transfer-Systems durch Verhaltensänderungen zu bekommen, die die Höhe des zu versteuernden Einkommens und damit die fiskalischen Kosten beeinflussen, sind Simulationen mit verschiedenen Elastizitätswerten durchgeführt worden. Die Ergebnisse können zwar nicht als fundierte Prognose der zu erwartenden Effekte gewertet werden; sie erlauben es aber abzuschätzen, ob die dynamischen Wirkungen einer Bürgergeldreform von der Größenordnung her ins Gewicht fallen und daher mit ins Kalkül gezogen werden müssen.<sup>183</sup>

Die den Simulationen zugrunde gelegten Werte der Elastizitäten sind bewußt moderat angesetzt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die Gestaltungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer hinsichtlich der relevanten Parameter in Deutsch-

<sup>183</sup> Die bislang vorgelegten Schätzungen über fiskalische Effekte der Einführung einer negativen Einkommensteuer gehen von unverändertem Erwerbsverhalten aus.

land vermutlich geringer sind als in den Vereinigten Staaten. Ein Grund für diese Annahme liegt in den tarifvertraglichen Bindungen, die den Gestaltungsraum für individuelle Arbeitsverträge einschränken; auch läßt das Steuerrecht insbesondere bei abhängig Beschäftigten weniger Spielraum zu.<sup>184</sup>

Die (kompensierte) Lohnsatzelastizität wurde so gewählt, daß ein Anstieg des Nettolohnanteils (ein Rückgang des Grenzsteuersatzes) um einen Prozentpunkt zu einem Anstieg des zu versteuernden Einkommens um alternativ 0,2 vH, 0,5 vH oder 1 vH führt. Für die Elastizität des zu versteuernden Einkommens bezüglich eines autonomen Anstiegs des verfügbaren Einkommens gibt es nur wenig empirische Evidenz. Feldstein und Feenberg (1996) weisen für die Vereinigten Staaten eine Einkommenselastizität von  $-0,37$  aus. Sie berücksichtigt, daß neben dem aus dem Einkommen-Freizeit-Modell bekannten Einkommenseffekt auf die Nachfrage nach Freizeit auch das Ausmaß an absetzbaren Ausgaben und die Höhe der „fringe benefits“ tangiert wird. Für die hier vorgelegten Simulationen werden ebenfalls drei Werte ( $-0,05$ ,  $-0,15$  und  $-0,25$ ) angenommen, die vergleichsweise moderat sind.

Die Ergebnisse für das Lohnsteueraufkommen und das Volumen an Transfers an abhängig Beschäftigte im früheren Bundesgebiet variieren stark in Abhängigkeit von der Höhe der Elastizität, wichtig ist aber auch, welche Bürgergeldvariante und welcher Anrechnungssatz gewählt wird. Die Erhöhung der Grenzbelastung im stark besetzten Bereich mittlerer Einkommen führt, verbunden mit dem Einkommenseffekt, der aus der Senkung der Durchschnittsbelastung resultiert, bei den Varianten mit einem Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus (Version A) zu zusätzlichen „dynamischen“ Kosten, die teilweise beträchtlich sind. So kommt es im Fall eines Bürgergeldes der Variante 1A mit einem Anrechnungssatz von 50 vH aufgrund von Verhaltensanpassungen zu Steuerausfällen bzw. Zuwächsen bei den Transfers in Höhe von 5,9 Mrd. DM, wenn eine (betragsmäßig) geringe Elastizität (Substitutionselastizität 0,2, Einkommenselastizität  $-0,05$ ) unterstellt wird (Tabelle 57). Bei einer höheren Elastizität (Substitutionselastizität 1,0, Einkommenselastizität  $-0,25$ ) ergeben sich zusätzliche Kosten von 16,8 Mrd. DM. Mit besonders großen dynamischen Effekten, die bis zu 70 Mrd. DM betragen, muß bei den Varianten gerechnet werden, die in der Analyse ohne Verhaltensänderungen vergleichsweise kostengünstig sind, weil die aus der Ausweitung des Grundfreibetrags resultierenden Steuerentlastungen mit steigendem Einkommen wieder aufgeholt werden (Varianten 2A und 3A). Dies resultiert daraus, daß bei diesen Varianten besonders viele Haushalte mit einer gestiegenen Grenzbelastung konfrontiert sind.

Wird ein Bürgergeld in niedrigerer Höhe gewählt (Version B), führen die zu meist verbesserten Arbeitsanreize bei den angenommenen Elastizitäten zu Steu-

---

<sup>184</sup> Beispielsweise sind die Vorschriften für die steuerliche Behandlung von Sparformen, die zur Alterssicherung dienen, unterschiedlich.

Tabelle 57 — Zusätzliche Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldes durch Verhaltensanpassungen mit weitem Einkommensbegriff (Mrd. DM)

Bürgergeld- variante (BG) (Anrechnungssatz)	Substitutionselastizität									Durch- schnitt
	0,2			0,5			1			
	Einkommenselastizität									
	-0,05	-0,15	-0,25	-0,05	-0,15	-0,25	-0,05	-0,15	-0,25	
	<i>Version A</i>									
BG1B (50 vH)	5,9	8,5	16,8	8,0	15,6	20,0	12,9	27,0	24,7	15,5
BG1A (60 vH)	3,9	7,5	11,1	7,0	10,6	14,2	11,4	15,1	18,7	11,1
BG2A (50 vH)	14,7	17,8	20,8	34,2	37,1	40,0	67,0	69,4	72,2	41,4
BG2A (60 vH)	10,7	11,5	12,3	26,2	27,0	27,7	48,0	48,8	49,6	29,1
BG3A (50 vH)	4,5	8,6	12,8	4,7	9,1	13,4	4,6	8,8	13,2	15,6
BG3A (60 vH)	11,4	15,2	18,2	19,6	28,6	31,1	36,8	45,4	49,6	31,8
BG3A (70 vH)	8,9	10,2	11,5	24,4	22,7	23,9	35,2	38,6	41,2	25,3
	<i>Version B</i>									
BG1B (50 vH)	-0,5	0,4	1,3	-2,0	-1,1	-0,3	-5,4	-4,5	-3,5	-1,7
BG1A (60 vH)	-1,1	-1,6	-2,1	-2,7	-3,2	-3,6	-5,5	-6,0	-6,5	-3,6
BG2A (50 vH)	-2,4	-2,6	-2,9	-2,8	-3,0	-3,2	-3,4	-3,7	-4,0	-3,1
BG2A (60 vH)	-1,4	-3,2	-6,1	-1,1	-2,8	-5,7	-1,8	-3,6	-6,4	-3,6
BG3A (50 vH)	1,8	5,5	9,3	1,5	5,3	1,0	0,3	4,1	8,0	5,0
BG3A (60 vH)	1,1	1,0	0,9	2,2	2,1	2,0	3,2	3,1	3,0	2,0
BG3A (70 vH)	-1,1	-1,5	-1,9	-3,0	-3,4	-3,7	-6,0	-6,2	-6,8	-2,7

Quelle: Eigene Berechnungen.

ermehreinnahmen und Transferminderausgaben (Tabelle 57) verglichen mit der statischen Analyse in Kapitel D. In der Folge ergibt sich aus Verhaltensänderungen der abhängig Beschäftigten infolge der Einführung des Bürgergeldes eine Entlastung des Fiskus um bis zu 6,5 Mrd. DM.

### III. Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldsystems auf das Arbeitsangebot nichterwerbstätiger Personen

#### 1. Qualitative Abgrenzung des Personenkreises

Während die Arbeitsanreize für abhängig Beschäftigte durch eine Bürgergeldreform in unterschiedlicher Weise beeinflusst werden können (vgl. die Ausführungen zuvor), ist aus theoretischer Sicht der Effekt auf das Arbeitsangebot von

Personen, für die beim bestehenden System eine Arbeitsaufnahme keine attraktive Option ist, eindeutig. Zu einer Verminderung des Arbeitsangebots aufgrund eines Überwiegens des Einkommenseffekts kann es nicht kommen, da im Status quo ja keine Arbeit angeboten wird. Der aufgrund einer Reform (deutlich) verminderte Anteil des Erwerbseinkommens, der auf den Transferanspruch angerechnet wird, führt dazu, daß die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit attraktiver wird. Ein Einkommenseffekt dämpft zwar den positiven Substitutionseffekt, er kann aber erst zum Tragen kommen, wenn tatsächlich Erwerbseinkommen vorliegt. Allerdings ist eine Situation denkbar, bei der es auch im Bürgergeldsystem nicht zur Arbeitsaufnahme kommt. Dies ist dann der Fall, wenn die Indifferenzkurve  $I_{11}$  in Schaubild 53 (S. 200) sehr stark gekrümmt ist und auch bei der neuen Situation kein Tangentialpunkt mit der Budgetrestriktion ( $Y_1^{EDBF}$ ) zustande kommt. In einer solchen Indifferenzkurve spiegeln sich ein hohes Arbeitsleid bzw. sehr hohe Kosten der Aufgabe einer Stunde Freizeit. Hohe Opportunitätskosten der Arbeit können darin begründet sein, daß das Wirtschaftssubjekt „arbeitssscheu“ ist (Vaubel 1996), es können aber auch, z.B. bei Alleinerziehenden, andere Gründe vorliegen, die eine Arbeitsaufnahme teuer machen.

## 2. Quantitative Abgrenzung des Personenkreises

Für eine Abschätzung des Potentials für zusätzliches Arbeitsangebot aus der Gruppe der Nichterwerbstätigen muß zunächst der relevante Personenkreis abgegrenzt werden. Nichterwerbstätige Ehegatten von Erwerbstätigen werden in diesem Zusammenhang nicht betrachtet. Ihre Reaktion auf das veränderte Steuer-Transfer-System ist im Rahmen der Analyse des Arbeitsangebots der abhängigen Beschäftigten miteinfaßt, und zwar als sogenannte Partizipationselastizität, die Teil der gesamten Lohnelastizität ist. Aus dem gleichen Grund brauchen Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Rentnern, die im bestehenden System aufgrund ihres Einkommens keine Ansprüche auf die hier betrachteten steuerfinanzierten Transfers haben, und von Angehörigen in Haushalten ohne Anspruch auf einkommensabhängige Transfers nicht gesondert analysiert zu werden.

Hingegen verändern sich die Rahmenbedingungen bei der Umstellung des Steuer-Transfer-Systems vom Status quo auf ein Bürgergeldsystem für den Personenkreis stark, dessen Erwerbseinkommen im bestehenden System nahezu vollständig angerechnet würde. Eine solche Systemänderung ist in den empirisch geschätzten Lohnelastizitäten nicht enthalten.<sup>185</sup> Für Bezieher von Arbeitslosengeld, die keinen Sozialhilfeanspruch haben, ändern sich die Arbeitsanreize nicht,

<sup>185</sup> Zwar wurden die in den Vereinigten Staaten experimentell ermittelten Elastizitäten im Rahmen der Einführung einer negativen Einkommensteuer berechnet. Das Ausgangssystem war aber mit dem deutschen Status quo nicht vergleichbar.

da unterstellt wird, daß der Modus der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Arbeitslosengeld beibehalten wird. Geht man davon aus, daß finanzielle Anreize auf das Arbeitsangebot von Personen wirken, die im bestehenden System Transfers der sozialen Mindestsicherung beziehen, so können die Bezieher von Sozialhilfe in Form von Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Bezieher von Arbeitslosenhilfe als relevanter Personenkreis aufgefaßt werden.<sup>186</sup>

Die Zahl der Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen betrug 1993: 2 060 000 (Tabelle 58). Vom Kreis der Bezieher von Sozialhilfe sind freilich nur jene zu berücksichtigen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Wird zunächst die Zahl derjenigen abgezogen, die als Hauptursache des Sozialhilfebezugs Krankheit oder Alter angeben, verbleiben 1 689 000 Haushalte mit Personen, die grundsätzlich als erwerbsfähig gelten. Hinzu kommen die Bezieher von Arbeitslosenhilfe (759 000),<sup>187</sup> die aller-

Tabelle 58 — Zahl der Haushalte Nichterwerbstätiger mit potentieller Erwerbstätigkeit im gesamten Bundesgebiet 1993 (1 000)

	Haushaltsgruppe	Zahl der Haushalte
(1)	Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) außerhalb von Einrichtungen	2 060
(2)	– Haushalte von Empfängern von HzL mit Krankheit als Hauptursache der Hilfgewährung	97
(3)	– Haushalte von Empfängern von HzL mit Alter als Hauptursache der Hilfgewährung	274
(4)	= Haushalte von Empfängern von HzL mit potentieller Erwerbstätigkeit	1 689
(5)	+ Bezieher von Arbeitslosenhilfe	759
(6)	– Haushalte von Empfängern von HzL, die gleichzeitig Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen <sup>a</sup>	304
(7)	– Haushalte von Empfängern von HzL, bei denen Erwerbseinkommen angerechnet wird	254
(8)	= Haushalte Nichterwerbstätiger mit potentieller Erwerbstätigkeit	1 890

<sup>a</sup>In der Sozialhilfestatistik wird zwischen Beziehern von Arbeitslosengeld und Beziehern von Arbeitslosenhilfe nicht unterschieden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13, Reihe 2* (versch. Jgg.); Sesselmeier et al. (1996: 150); eigene Berechnungen.

<sup>186</sup> Dieser Ansatz entspricht dem Vorgehen in Sesselmeier et al. (1996: 148–150).

<sup>187</sup> Es wird vereinfachend angenommen, daß nur eine Person pro Haushalt Arbeitslosenhilfe bezieht. Dadurch dürfte, vermutlich geringfügig, die Zahl der Haushalte überzeichnet werden.

dings teilweise bereits in der Zahl der Sozialhilfe empfangenden Haushalte enthalten ist. Die Zahl dieser Haushalte<sup>188</sup> muß abgezogen werden, außerdem die Zahl der Haushalte, bei denen bereits im bestehenden System Erwerbseinkommen angerechnet wird. Es verbleibt die Zahl von 1 890 000 Haushalten, die potentiell durch die veränderten Anreize im Bürgergeldsystem zu einer Arbeitsaufnahme gebracht werden können.

Diese Zahl dürfte freilich die tatsächliche Größenordnung der den verbesserten Anreizen zugänglichen Personengruppe erheblich überzeichnen. So ist zweifelhaft, ob auch nur der größere Teil faktisch erwerbsfähig ist. Abstriche müssen in erheblichem Umfange einmal deshalb gemacht werden, weil die Erwerbsfähigkeit bei Alleinerziehenden mindestens eingeschränkt ist. So beziehen 353 000 Haushalte alleinerziehender Mütter laufende Hilfe zum Lebensunterhalt; hinzu kommen rund 16 000 alleinerziehende Väter. Ferner ist vermutlich eine nicht geringe Zahl von hier zunächst als erwerbsfähig eingestuften Personen tatsächlich nur bedingt oder nicht erwerbsfähig, weil eine Krankheit vorliegt, auch wenn sie nicht als Hauptgrund der Sozialhilfegewährung in der amtlichen Statistik erscheint. In vielen Fällen dürfte z.B. eine Abhängigkeit von Alkohol oder anderen Drogen die Erwerbsfähigkeit, auch objektiv, herabsetzen. Nach Angaben des Gesundheitsministeriums sind nur etwa 500 000 Sozialhilfeempfänger arbeitsfähig (Spermann 1996b). Zuzüglich der Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die keine ergänzende Sozialhilfe erhalten, ergäbe sich nach dieser „Rechnung“ eine relevante Zahl von Haushalten, die 1 Million kaum übersteigen dürfte.

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, daß die Zahl von 1,2 Millionen als Obergrenze anzusetzen ist für die Zahl der Haushalte, die Transfers der sozialen Mindestsicherung beziehen und mindestens ein erwerbsfähiges Haushaltsmitglied enthalten; diese wären den Anreizen, die von einem Bürgergeldsystem bzw. einer negativen Einkommenssteuer ausgehen, zugänglich.

### 3. Anreizwirkungen bei verschiedenen Bürgergeldvarianten

Betrachtet man die Anreizwirkungen der verschiedenen untersuchten Bürgergeldvarianten, muß einmal hinsichtlich des Anrechnungssatzes unterschieden werden. Die effektive Grenzbelastung liegt im relevanten Bereich<sup>189</sup> bei den

<sup>188</sup> Die Sozialhilfestatistik weist die Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld nicht getrennt aus. Genau genommen sind nur die Empfänger von Arbeitslosenhilfe doppelt gezählt; der größere Teil der Sozialhilfeempfänger mit Lohnersatzleistung dürfte auf Empfänger von Arbeitslosenhilfe entfallen.

<sup>189</sup> Es wird unterstellt, daß das Einkommen, das bei einer Arbeitsaufnahme erzielt werden kann, geringer ist als der Sozialhilfeanspruch bei fehlendem Einkommen nach geltendem Recht.

Bürgergeldvarianten 1 und 2 um rund 10 Prozentpunkte über dem tariflichen Anrechnungssatz, sofern Sozialabgaben geleistet werden (vgl. die Analyse in Abschnitt C.VI). Sie beträgt also rund 60 vH bei einem negativen Steuersatz von 50 vH und etwa 70 vH bei einem negativen Steuersatz von 60 vH. Beim Bürgergeld der Variante 3 entspricht die effektive der tariflichen Belastung (50 vH, 60 vH oder 70 vH). Ein effektiver Grenzsteuersatz von 70 vH dürfte freilich die Arbeitsanreize nur begrenzt erhöhen.<sup>190</sup> Es muß bedacht werden, daß immer die Möglichkeit eines Ausweichens auf die Schattenwirtschaft besteht. Um eine spürbare Reaktion des Arbeitsangebots beim hier untersuchten Personenkreis herbeizuführen, dürfte ein tariflicher Anrechnungssatz von 50 vH (60 vH bei Variante 3) wohl nicht deutlich überschritten werden.

Erheblich verstärkt werden die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit, wenn das Bürgergeld für Erwerbsfähige auf einen Betrag unterhalb des heutigen Sozialhilfeniveaus gesenkt wird. Bei einer solchen Ausgestaltung wird auf zwei Wegen auf eine Arbeitsaufnahme hingewirkt. Einmal macht die gegenüber dem Status quo verringerte Anrechnung des Erwerbseinkommens die Aufnahme von Arbeit lohnend (Substitutionseffekt). Gleichzeitig sinkt das Einkommen bei Nichterwerbstätigkeit; dies bewirkt einen zusätzlichen Anreiz — man möchte sagen „Zwang“ — zur Arbeit. Da bei einem System mit verringertem Bürgergeld für Erwerbsfähige die fiskalischen Kosten *ceteris paribus* niedriger sind als bei einem allgemeinen Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus, kann ein niedriger Anrechnungssatz, der für sich genommen zu höheren Kosten führt, eher realisiert werden. Dies erhöht die Arbeitsanreize tendenziell nochmals.

Ein Problem besteht bei einem solchen System darin, daß zwischen Arbeitsfähigen und nicht Arbeitsfähigen unterschieden werden muß. Letzteren steht ein Bürgergeld in Höhe des (unveränderten) sozialen Existenzminimums zu. Es kann in der Folge attraktiv sein, sich als nicht erwerbsfähig klassifizieren zu lassen.<sup>191</sup> Daß dies ein reales Problem sein kann, zeigen die Erfahrungen, die in den Niederlanden mit einer großzügig ausgestalteten Erwerbsunfähigkeitsrente gemacht wurden. Die Zahl der Erwerbsunfähigen stieg nach Einführung des Systems rasant, was nur zum Teil mit objektiven, z.B. demographischen, Faktoren erklärt werden kann (OECD 1991).

<sup>190</sup> Vielfach wird angenommen, daß ab einer Grenzbelastung von 50 vH erhebliche Disincentives bezüglich des Arbeitsangebots auftreten. Eine solche marginale Belastung ist allerdings, berücksichtigt man die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, im bestehenden System eher die Regel als die Ausnahme (vgl. Abschnitt B.IV).

<sup>191</sup> Dies wäre z.B. für Wirtschaftssubjekt 1 in Schaubild 53 der Fall, wenn ein Bürgergeld in Höhe von  $Y_3^v$  gezahlt würde. Wirtschaftssubjekt 1 würde seinen Nutzen erhöhen, wenn es bei Erwerbsunfähigkeit das höhere Bürgergeld  $Y_1^v$  gezahlt bekäme und nicht arbeiten würde. Der optimale Punkt würde sich von  $(E'')$  (auf der Indifferenzkurve  $I_{13}$ ) zum Punkt  $Y_1^v$  auf der Indifferenzkurve  $I_{11}$ ) verlagern.



Will man daran festhalten, daß grundsätzlich jede Person das soziale Existenzminimum erreichen kann (Sozialstaatsprinzip), so muß darüber hinaus denjenigen das höhere Bürgergeld gezahlt werden, die zwar erwerbsfähig sind, aber keine Stelle finden, deren Ertrag zusammen mit der negativen Einkommensteuer mindestens die Höhe des Sozialhilfeniveaus nach geltendem Recht ausmacht.<sup>192</sup> Dies gilt um so mehr, als nicht vorausgesetzt werden kann, daß sich für das zusätzliche Arbeitsangebot eine entsprechende Nachfrage einstellt. Damit könnte nur gerechnet werden, wenn die Regeln am Arbeitsmarkt (z.B. die Tarifvertragsgesetzgebung) eine Entlohnung zu niedrigeren Tarifen zulassen. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde sich ein ausgeprägter Niedriglohnsektor wohl erst im Laufe der Zeit herausbilden.

Aus diesem Grunde wäre unfreiwillig Arbeitslosen (Arbeitssuchenden) ebenfalls das höhere Bürgergeld auszuzahlen. Dabei ist freilich zu bedenken, daß jeder Arbeitslose z.B. durch sein Verhalten während des Vorstellungsgesprächs verhindern kann, daß eine Beschäftigung zustande kommt. Um dieses Problem zu vermeiden, wird vorgeschlagen, daß Arbeitgeber bei über das Arbeitsamt oder eine private Arbeitsvermittlung zustande gekommenen Vorstellungsgesprächen Mitteilung darüber machen, warum es gegebenenfalls nicht zu einem Arbeitsverhältnis gekommen ist. Wird dem Arbeitssuchenden vom potentiellen Arbeitgeber mit zulässiger Begründung Arbeitsunwilligkeit bescheinigt, wäre der Bürgergeldanspruch zu kürzen (Vaubel 1996). Allerdings gibt es bereits ein solches Verfahren bei der Arbeitsvermittlung. Arbeitslose müssen nach einem erfolglosen Bewerbungsgespräch ein Formblatt einreichen, auf dem auch vermerkt wird, warum die Beschäftigung nicht zustande kam. Das Unternehmen, bei dem ein Arbeitsloser sich vorstellen soll, erhält ebenfalls ein entsprechendes Formular und ist gehalten, es zurückzusenden. Sollten die Angaben beider Parteien Widersprüche aufweisen, wird nachgeforscht und gegebenenfalls die Arbeitslosenunterstützung gesperrt oder die Sozialhilfe gekürzt. Allerdings ist der Rücklauf von den Unternehmen nur gering. Unternehmen fürchten vermutlich, in eine sozialrechtliche Auseinandersetzung zu geraten, die Ressourcen in Anspruch zu nehmen würde. Deshalb scheint es auch wenig erfolgversprechend, die Teilnahme an einem solchen Mitteilungsverfahren verbindlich zu machen.

---

<sup>192</sup> Lediglich wenn jedem arbeitsfähigen Antragsteller vom Staat eine ausreichend entlohnte Beschäftigung garantiert würde, ließe sich dies vermeiden. Dann wäre freilich wieder eine Sozialverwaltung erforderlich, die durch das Bürgergeld ja gerade abgebaut werden soll.

#### 4. Fiskalische Auswirkungen zusätzlichen Arbeitsangebots durch Nichterwerbstätige

Im Rahmen dieser Arbeit können keine fundierten Schätzungen über die fiskalischen Effekte einer verstärkten Erwerbstätigkeit der Empfänger von Transfers der Mindestsicherung vorgelegt werden; das IfW-STM umfaßt diese Personengruppe nicht. Es soll aber mit einigen Beispielrechnungen angedeutet werden, welche Größenordnung an eingesparten Transfers denkbar ist. Diese Überlegungen sind freilich äußerst spekulativ.

Ausgegangen wird von einer Zahl von Haushalten in Höhe von 1,2 Millionen, die potentiell durch die Einführung eines Bürgergeldes zur Aufnahme einer Beschäftigung bewegt werden können (vgl. S. 211–212). Im Durchschnitt erhielten die Empfänger von Arbeitslosenhilfe im Jahr 1993 Arbeitslosenhilfezahlungen in Höhe von 18 400 DM. Die Ausgaben der Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) betragen im selben Jahr 6 600 DM pro Haushalt. Es muß jedoch bedacht werden, daß viele Haushalte nur vorübergehend für kurze Zeit im Jahr Sozialhilfe beziehen (Buhr 1994); außerdem wird der Durchschnitt dadurch niedrig, daß in vielen Fällen Sozialhilfe lediglich ergänzend zu anderen Einkunftsarten gezahlt wird. Es wird im folgenden unterstellt, ohne daß diese Annahme empirisch untermauert werden kann, daß die hier betrachteten Haushalte mit erwerbsfähigen Beziehern von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe im Durchschnitt 15 000 DM im Jahr aus diesen Transferarten erhalten.<sup>193</sup> Es ergibt sich im bestehenden System ein Transfervolumen für diese Haushalte von 18 Mrd. DM.

Im folgenden wird angenommen, daß die Hälfte des den verbesserten Arbeitsanreizen zugänglichen Potentials an Erwerbsfähigen tatsächlich eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Darüber hinaus wird unterstellt, daß das Erwerbseinkommen jeweils 50 vH des Sozialhilfeanspruchs bzw. der Arbeitslosenhilfe erreicht. Unter diesen Annahmen ergibt sich, daß Transferbezieher ein Erwerbseinkommen von 9 Mrd. DM erzielen. Bei einem Anrechnungssatz von effektiv 60 vH (Spalte 1 in Tabelle 59) werden von diesem Einkommen 5,4 Mrd. DM angerechnet, so daß sich die Bürgergeldzahlungen von 18 Mrd. DM bei einem Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus — sie entsprechen in diesem Fall den Transfers im Status quo — auf 12,6 Mrd. DM reduzieren. Es ergibt sich eine Ersparnis von 5,4 Mrd. DM. Bei einer höheren Quote des Erwerbseinkommens bezogen auf den Transferanspruch im Status quo (z.B. 75 vH) sowie bei einem höheren Anrechnungssatz errechnen sich Minderausgaben gegenüber dem geltenden System,

<sup>193</sup> Dieser Betrag liegt der folgenden Überschlagsrechnung zugrunde. Werden andere Werte für plausibler gehalten, ändern sich die Ergebnisse entsprechend. Alternative Rechnungen lassen sich leicht durchführen.

Tabelle 59 — Einsparpotential bei Transfers der Grundsicherung durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Transferempfänger (Mrd. DM)

	Anteil des Erwerbseinkommens am Transfer-einkommen nach geltendem Recht			
	50 vH		75 vH	
	Effektiver Anrechnungssatz			
	60 vH	70 vH	60 vH	70 vH
Transfers im Status quo	18,0	18,0	18,0	18,0
Erwerbseinkommen	9,0	9,0	13,5	13,5
Angerechnetes Erwerbseinkommen	5,4	6,3	8,1	9,5
Transfers im Bürgergeldsystem <sup>a</sup>				
Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus	12,6	11,7	9,9	8,5
Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums	6,0	5,1	3,3	1,9
Ersparnis an Transferausgaben im Bürgergeldsystem gegenüber dem Status quo				
Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus	5,4	6,3	8,1	9,5
Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums	12,0	12,9	14,7	16,1

<sup>a</sup>Bürgergeld abzüglich des angerechneten Erwerbseinkommens. Das Bürgergeld entspricht den Transfers im Status quo, wenn es sich am Sozialhilfeniveau bemißt. Es beträgt 11,4 Mrd. DM (63,4 vH), wenn es für Erwerbstätige auf das physische Existenzminimum gesenkt wird.

die über diesen Betrag hinausgehen; ein höherer Anrechnungssatz würde allerdings die finanziellen Anreize schwächen.

Nochmals erheblich größer fällt die Ersparnis bei den Transferausgaben aus, wenn ein Bürgergeld für Erwerbsfähige in Höhe des physischen Existenzminimums unterstellt wird. Dann werden im Fall eines effektiven Anrechnungssatzes von 60 vH (Spalte 1 in Tabelle 59) 5,4 Mrd. DM Erwerbseinkommen auf einen Bürgergeldanspruch von 11,4 Mrd. DM angerechnet; es verbleiben Bürgergeldzahlungen in Höhe von 6 Mrd. DM. Gegenüber den Transfers im Status quo ergibt sich eine Ersparnis von 12 Mrd. DM. Insbesondere bei einer Ausgestaltung des Bürgergeldes mit gesenktem Betrag für Erwerbsfähige erscheint es nicht unrealistisch, daß die Erwerbstätigkeit erwerbsfähiger Transferempfänger beträchtlich zunimmt.<sup>194</sup> Denn durch die Minderung der Mindestsicherung entsteht ein Druck zur Arbeitsaufnahme, weil das verfügbare Einkommen sonst spürbar

<sup>194</sup> Unterstellt ist immer, daß eine entsprechende Nachfrage nach niedrig entlohnerten Arbeitsplätzen seitens der Unternehmen auch besteht bzw. wirksam werden kann.

sinkt. Zur Erlangung des Einkommens, das im Status quo ohne Erwerbstätigkeit erzielt werden kann (in der Rechnung 15 000 DM) ist bei einem Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums und einem effektiven Anrechnungssatz von 60 vH (er entspricht bei den Bürgergeldvarianten 1 und 2 einem tariflichen Satz von 50 vH) ein Erwerbseinkommen von rund 11 000 DM im Jahr (915 DM pro Monat) erforderlich.<sup>195</sup> Dieser Einkommenseffekt verstärkt den Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, der von dem gegenüber dem Status quo verringerten Anrechnungssatz ausgeht.

#### IV. Zusammenfassung und Bewertung

Die theoretische Analyse der Wirkungen auf das Arbeitsmarktangebot, die im Zuge einer Bürgergeldreform zu erwarten sind, erfolgt im statischen neoklassischen Wahlhandlungsmodell. Ein Wirtschaftssubjekt maximiert den Nutzen aus Freizeit und Konsumgütern, deren Menge vom erzielten Einkommen abhängt, unter Beachtung der Budgetrestriktion.

Der Verlauf der Budgetrestriktion wird maßgeblich vom Steuer-Transfer-System beeinflusst. Die Einführung eines Bürgergeldes hat je nachdem, welche Variante gewählt wird, verschiedene Auswirkungen auf den Grenzsteuersatz, mit dem ein Steuerpflichtiger bei einem bestimmten Einkommen besteuert wird, und auf das verfügbare Einkommen. Entsprechend ergeben sich unterschiedliche Substitutions- und Einkommenseffekte. So kann ein Systemwechsel bewirken,

- daß der Grenzsteuersatz sinkt und das verfügbare Einkommen sich nicht verändert,
- daß das verfügbare Einkommen sinkt und der Grenzsteuersatz gleich bleibt oder
- daß der Grenzsteuersatz sinkt und gleichzeitig das verfügbare Einkommen zurückgeht.

In allen diesen Fällen nimmt infolge der Einführung des Bürgergeldes das Arbeitsangebot zu. Die Richtung des Effekts ist eindeutig, weil von dem niedrigeren Grenzsteuersatz oder dem geringeren verfügbaren Einkommen verstärkte Arbeitsanreize ausgehen, ohne daß der Substitutionseffekt bzw. der Einkommenseffekt von dem jeweils anderen konterkariert werden.

Infolge der Umstellung des Steuer-Transfer-Systems kann sich für die Haushalte umgekehrt eine Situation ergeben, bei der

---

<sup>195</sup> Dieser Betrag entspricht fast 75 vH der Transfers im Status quo.

- der Grenzsteuersatz steigt und das verfügbare Einkommen nicht verändert wird,
- das verfügbare Einkommen zunimmt und der Grenzsteuersatz konstant bleibt oder
- der Grenzsteuersatz sowie das verfügbare Einkommen gegenüber dem Status quo erhöht sind.

Liegt eine dieser Konstellationen vor, nimmt das Arbeitsangebot eindeutig ab.

Der Effekt auf das Arbeitsangebot ist hingegen aus theoretischer Sicht unbestimmt, wenn Einkommens- und Substitutionseffekt in verschiedene Richtungen wirken, wenn also ein (verglichen mit geltendem Recht) gesunkener Grenzsteuersatz mit einem gestiegenen verfügbaren Einkommen einhergeht oder umgekehrt. Schließlich kann der Fall eintreten, daß von einer Systemreform weder die Grenzbelastung des Erwerbseinkommens noch die Höhe des verfügbaren Einkommens verändert werden; dann ist mit einer Reaktion des Arbeitsangebots nicht zu rechnen.

Die komparativ-statistischen Modellsimulationen der Einführung eines Bürgergeldes auf der Basis der Lohnsteuerstatistik (Kapitel D) werden benutzt, um die verschiedenen Bürgergeldvarianten hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Arbeitsangebot der abhängig Beschäftigten zu bewerten. Dabei wird ein Bürgergeld mit Bedürftigkeitsprüfung (kalibriertes Modell) unterstellt, weil ein unbedingtes Bürgergeld schon aufgrund der hohen fiskalischen Kosten keine realistische Option zu scheitern scheint. Es wird für alle untersuchten Bürgergeldvarianten ermittelt, wie groß jeweils die Zahl der Haushalte mit abhängig Beschäftigten ist, für die ein Effekt auf das Arbeitsangebot erwartet werden kann, weil sich die Grenzbelastung oder das verfügbare Einkommen spürbar ändern.

Die Ergebnisse werden ausgewertet, um zu einer Rangfolge der Bürgergeldvarianten hinsichtlich der Wirkung ihrer Einführung auf das Arbeitsangebot von Haushalten abhängig Beschäftigter zu gelangen. In einem weiteren Schritt werden Simulationsrechnungen durchgeführt, um die fiskalischen Wirkungen der Reaktion des Arbeitsangebots (der im Status quo Beschäftigten) auf die Einführung eines Bürgergeldes abzuschätzen. Sie sind bei einer Reihe von Varianten beträchtlich. Unabhängig von der verwandten Methode zeigt sich, daß unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsanreize ein niedriger Bürgergeldbetrag einem höheren vorzuziehen ist. Für ein Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus ergibt sich regelmäßig, daß die Zahl der Haushalte, bei denen die Grenzbelastung steigt und auf eine Verminderung des Arbeitsangebots hinwirkt, größer ist, als die Zahl der Haushalte, bei denen die Grenzbelastung sinkt und tendenziell zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots veranlaßt. Besonders starke negative Anreizwirkungen ergeben sich bei den Varianten 2 und 3, bei denen der (relativ hohe) Anrechnungssatz der negativen Einkommensteuer über die Steuer-Transfergrenze hin-

aus gilt. Im Extremfall (Variante 2A mit Anrechnungssatz von 50 vH) sind per saldo reichlich 12 Millionen Haushalte von einer gestiegenen Grenzbelastung betroffen. Hinzu kommt, daß der Einkommenseffekt überwiegend auf eine Einschränkung des Arbeitsangebots hinwirkt, auch wenn eine Mehrwertsteuerfinanzierung der Kosten des Bürgergeldes mit einbezogen wird. Zusammengenommen vermindern sich bei einem relativ großzügigen Bürgergeld die Arbeitsanreize für die Erwerbstätigen überwiegend.

Hingegen ist bei einer Mindestsicherung für Erwerbstätige in Höhe des physischen Existenzminimums per saldo eine Ausdehnung des Arbeitsangebots der Haushalte von abhängig Beschäftigten zu erwarten. Es ergeben sich in diesem Fall im Vergleich zum geltenden Recht für eine beträchtliche Zahl von Haushalten (bis zu 2 Millionen) in komparativ-statischer Betrachtung Einbußen beim Einkommen. Diese Haushalte reagieren darauf tendenziell, indem sie vermehrt arbeiten. Zudem ist die Zahl der Haushalte, deren Grenzbelastung gegenüber dem Status quo steigt — anders ist es bei einem Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus — geringer als die Zahl der Haushalte, deren marginale Belastung sinkt; maßgeblich dafür ist, daß der niedrigere Bürgergeldbetrag bei einem erheblich kleineren Erwerbseinkommen abgeschmolzen ist.

Was den negativen Steuersatz angeht, so sollte aus der Sicht der Erhaltung der Arbeitsanreize für die im Status quo Erwerbstätigen ein hoher Satz gewählt werden. Je höher der Anrechnungssatz ist, desto niedriger ist das Einkommen, bei dem die Steuer-Transfer-Schwelle (bzw. bei den Varianten 2 und 3 die Steuergleichstandsgrenze) erreicht ist und der (relativ hohe) negative Steuersatz vom relativ geringen Steuersatz der positiven Einkommensteuer ersetzt wird. Entsprechend kleiner ist die Zahl der Haushalte, deren Grenzbelastung gegenüber dem Status quo steigt.<sup>196</sup>

Allerdings widerspricht ein hoher Anrechnungssatz dem Ziel, die Arbeitsanreize für nicht erwerbstätige Transferempfänger zu verbessern. Die Zahl der Haushalte dieser Personengruppe, die von einer Bürgergeldreform angesprochen werden kann, wird auf rund 1,2 Millionen geschätzt. Dazu zählen vor allem Empfänger von Arbeitslosenhilfe und ein Teil der Bezieher von Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt.

Eine Überschlagsrechnung ergibt, daß ein erhebliches Einsparpotential bei den Transfers daraus resultiert, daß bei Einführung eines Bürgergeldes Erwerbsfähige, die beim bestehenden Steuer-Transfer-System nicht (offiziell) arbeiten, eine Beschäftigung aufnehmen. Die Minderausgaben gegenüber dem Status quo belaufen sich, je nach getroffener Annahme, auf 5 Mrd. bis reichlich 15 Mrd. DM.

<sup>196</sup> Hinzu kommt, daß unter sonst gleichen Umständen bei einem höheren Anrechnungssatz ein geringerer Transferanspruch bzw. eine größere Steuerschuld resultiert und von daher ein Einkommenseffekt auf eine Ausweitung des Arbeitsangebots hinwirkt.

Wieviele Personen aus der Gruppe der nicht erwerbstätigen Transferempfänger bei Einführung eines Bürgergeldsystems Arbeit anbieten würden, kann nicht seriös geschätzt werden. Der Umfang des zusätzlichen Arbeitsangebots wird aber um so größer sein, je niedriger der Anrechnungssatz gewählt wird. Außerdem würden die Arbeitsanreize erheblich verstärkt, wenn das Bürgergeld für Erwerbsfähige auf einen Betrag unter dem gegenwärtigen Sozialhilfeniveau festgesetzt würde (hier: physisches Existenzminimum). Der von einer solchen Regelung ausgehende Einkommenseffekt würde den Anreiz, der von dem im Vergleich zum Status quo verringerten Anrechnungssatz ausgeht, verstärken und zu einer zusätzlichen Ausweitung des Arbeitsangebots führen. Damit sich die entsprechende Nachfrage nach Arbeit einstellt, sind freilich gleichzeitig Reformen der Institutionen am Arbeitsmarkt notwendig.<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Für eine Diskussion struktureller Probleme am Arbeitsmarkt und Lösungsstrategien vgl. z.B. OECD (1994), Sachverständigenrat (1994), Siebert (1996, 1998) und Soltwedel (1997).

## **F. Weitere Aspekte der Einführung eines Bürgergeldes**

### **I. Wirkungen auf Lohnstruktur und Lohnniveau**

Im vorigen Kapitel ist die Reaktion des Arbeitsangebots unter der Annahme untersucht worden, daß die Bruttolöhne der Beschäftigten unverändert bleiben. Es ist jedoch zu erwarten, daß eine Veränderung des Arbeitsangebots (in seiner Menge und seiner Struktur) auch zu einer Veränderung des Lohnniveaus und der Lohnstruktur führt. Dies ist geradezu notwendig, damit das Ziel einer Erhöhung des Beschäftigungsstandes erreicht wird.

In diesem Abschnitt werden Überlegungen darüber vorgelegt, in welcher Weise sich Lohnniveau und Lohnstruktur bei Einführung einer negativen Einkommensteuer verändern werden. Dabei liegt die Vorstellung zugrunde, daß der Arbeitsmarkt von einem komplexen Geflecht von Institutionen gebildet wird, die sich gegenseitig beeinflussen und im Ergebnis zu einem bestimmten Niveau und einer bestimmten Struktur von Beschäftigung und Arbeitsmarkt beitragen (Siebert 1997a).

#### **1. Negative Einkommensteuer und Festsetzung der Tariflöhne**

Die Ausgestaltung des Systems der sozialen Grundsicherung<sup>198</sup> ist wesentlich für die Höhe des Anspruchslohns, der mindestens erforderlich ist, um eine Arbeitsaufnahme attraktiv werden zu lassen (Reservationslohn). Die Einführung einer negativen Einkommensteuer, insbesondere wenn sie mit einer Absenkung des Mindesteinkommens verbunden ist, kann dazu beitragen, den Anspruchslohn zu senken, und damit Raum für eine stärkere Differenzierung der Tariflöhne geben. Eine solche Reform läuft ins Leere, wenn überhöhte Tariflöhne verhindern, daß dem vermehrten Arbeitsangebot eine entsprechende Nachfrage nach Arbeitskräften gegenübersteht. Die Einführung eines Bürgergeldsystems müßte da-

---

<sup>198</sup> Neben der sozialen Grundsicherung gibt es mit den Sozialversicherungen eine weitere Ebene im Sozialsystem. Insbesondere die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung wirkt ebenfalls auf den Anspruchslohn. Die Arbeitslosenversicherung, ihre Effekte, Probleme und Reformvorschläge sollen hier jedoch nicht diskutiert werden (vgl. hierzu z.B. Sachverständigenrat 1996: Ziff. 446–457; OECD 1994).



her begleitet sein von einer stärkeren Differenzierung der Tariflöhne nach Qualifikationen. Eine solche Differenzierung wird bislang durch das System der Tarifbindung wesentlich behindert; gesetzliche Regelungen, das Günstigkeitsprinzip, die Unabdingbarkeit und in nicht zu vernachlässigendem Maße Allgemeinverbindlicherklärungen durch den Staat (Siebert 1994: 176) wirken hier verschärfend.<sup>199</sup> Die Differenzierung der Löhne sollte im Interesse eines höheren Beschäftigungsstandes dadurch gefördert werden, daß der gesetzliche Schutz des Tarifkartells weitgehend beseitigt wird. Mindestens aber müssen erwerbsfähige Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe das Recht erhalten, unter den Tariflöhnen Beschäftigung anzunehmen (Vaubel 1996).<sup>200</sup>

Bislang gibt es lohndifferenzierende Maßnahmen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (Eingliederungsbeihilfen, Einarbeitungszuschüsse, Beihilfen für Langzeitarbeitslose). Außerdem sind vereinzelt Einstiegstarife für Arbeitslose vereinbart worden.<sup>201</sup> Problematisch bei allen diesen Maßnahmen ist, daß sie auf einen begrenzten Personenkreis beschränkt und zeitlich befristet sind.<sup>202</sup> Damit es zu einer erheblichen Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze kommt, die sich für die Gruppe der nicht erwerbstätigen Transferempfänger eignen, müssen die Unternehmen aber dauerhaft mit geringen Beschäftigungskosten rechnen. Denn die Umstellung auf eine arbeitsintensive Produktionsweise ist in vielen Fällen mit Kosten verbunden.

Bei Einführung eines Bürgergeldes geriete das Tarifkartell, was die unteren Lohnsegmente betrifft, unter Anpassungszwang. Die Bereitschaft, Arbeit anzubieten, nimmt bei verringertem Anrechnungssatz zu, die Tarifvertragsparteien müßten reagieren. Verstärkt würde dieser Effekt, wenn das Mindesteinkommen für Erwerbsfähige abgesenkt und damit ein zusätzlicher Druck zur Arbeitsaufnahme ausgeübt wird.

---

<sup>199</sup> Die aktuell in Deutschland für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge sind in BMF (1998) aufgeführt.

<sup>200</sup> Bei diesen Personengruppen ist die Beendigung des Tarifzwangs besonders dringlich, insbesondere dann, wenn das Bürgergeld für Erwerbsfähige auf einen niedrigen Betrag festgesetzt wird. Es ist aber grundsätzlich nicht einzusehen, warum überhaupt verhindert werden soll, daß eine untertarifliche Beschäftigung zustande kommt. Schließlich ist ein Arbeitsvertrag ein privater Vertrag auf freiwilliger Basis.

<sup>201</sup> Im Jahr 1995 hat zunächst die chemische Industrie Einstiegstarife für Arbeitslose vereinbart.

<sup>202</sup> Hinzu kommt, daß viele Programme den Charakter von Lohnsubventionen haben. Mit Lohnsubventionen ist immer die Gefahr verbunden, daß es in nennenswertem Umfang zu Mitnahmeeffekten kommt.

## 2. **Wirkungen auf die innerbetriebliche Lohnstruktur**

Die Möglichkeit einer stärkeren Spreizung der Lohnstruktur dürfte zunächst vor allem in neuen Unternehmen wahrgenommen werden, weil es Rückwirkungen auf Arbeitsklima und Arbeitsmotivation nicht geben kann, die mit einer Änderung eines bestehenden Lohngefüges einhergehen können (Sadowski und Schneider 1996). Es ist darüber hinaus zu bedenken, daß mit der Lohnstruktur an sich — und nicht nur mit ihrer Veränderung — Anreizwirkungen verbunden sind. So ist damit zu rechnen, daß in vielen Betrieben eine stärkere Lohndifferenzierung nur in begrenztem Maße oder nur sehr allmählich vorgenommen würde. Die stärksten Effekte sind für den Dienstleistungsbereich zu erwarten, vermutlich weniger für die Industrie.<sup>203</sup> Um eine möglichst große Beschäftigungswirkung zu erzielen, wäre es erforderlich, die Lohnfindung verstärkt auf die betriebliche Ebene zu verlagern (Soltwedel 1997).

## 3. **Wirkungen auf die Lohnstruktur**

Bei der Personengruppe, deren Arbeitsanreize durch die Einführung einer negativen Einkommensteuer in besonderem Maße verbessert werden (nicht erwerbstätige Bezieher steuerfinanzierter Transferleistungen), kann davon ausgegangen werden, daß in der Regel eine vergleichsweise geringe Qualifikation vorliegt. Kommt es durch die Einführung einer negativen Einkommensteuer zu einer beträchtlichen Ausweitung der Beschäftigung im Bereich niedriger Produktivität und Entlohnung, weil einerseits der Anreiz zur Aufnahme einer solchen Erwerbstätigkeit spürbar erhöht ist und andererseits eine entsprechende Zahl von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor bereitgestellt wird, ist mit einer spürbaren Veränderung der Löhne zu rechnen. Bei Arbeitsverhältnissen mit geringen Qualifikationsanforderungen (und relativ niedrigen Löhnen) sind vergleichsweise geringe Lohnzuwächse oder sogar sinkende Lohnsätze, zumindest in realer Rechnung, zu erwarten.

---

<sup>203</sup> Besonders der industrielle Sektor sieht sich dem verstärkten weltwirtschaftlichen Wettbewerb (Globalisierung) gegenüber, der durch weltweit veränderte Faktorknappheiten und den zunehmend freieren internationalen Handel bedingt ist (Minford 1996; Siebert 1997c). Hierauf haben die Unternehmen durch organisatorische Reformen reagiert (Bickenbach und Soltwedel 1996b); dies war oftmals mit einem nachhaltigen Beschäftigungsabbau verbunden. Gleichzeitig steigen in den Industrieunternehmen die Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter (Lindbeck und Snower 1996). Vor diesem Hintergrund ist eine spürbare Zunahme der Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften im industriellen Sektor auch bei einer stärkeren Lohnspreizung nicht zu erwarten.

Die Entwicklung der Löhne im Bereich höherer Produktivität hängt zum einen davon ab, in welcher Weise diese Beschäftigten ihr Arbeitsangebot bei Einführung eines Bürgergeldes anpassen; reagieren sie, was bei einem großzügig ausgestalteten Bürgergeld überwiegen dürfte, mit einer Senkung des Arbeitsangebots, so führt dies tendenziell zu stärkeren Lohnsteigerungen bei höheren Tarifgruppen. Zum anderen ist zu erwarten, daß die Schaffung von Niedriglohnarbeitsplätzen auch mit neuen Arbeitsplätzen verbunden ist, die eine relativ hohe Qualifikation erfordern (Komplementarität). Dieser Effekt wirkt auf eine Verknappung von Arbeitskräften im Segment höherer Löhne und in der Folge auf kräftigere Lohnsteigerungen in diesem Bereich hin.

Unter der Voraussetzung, daß die Einführung einer negativen Einkommensteuer dazu beiträgt, die Akzeptanz von markträumenden Lohnsätzen im Lohnverhandlungsprozeß zu erhöhen, kann eine stärkere Differenzierung der Lohnentwicklung erwartet werden. Erfahrungen mit einer marktgemäßen Lohnbildung gibt es in den Vereinigten Staaten. Hier haben die institutionell bedingt größere Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und stärkere Arbeitsanreize (vgl. Anhang II) dazu beigetragen, daß in großem Ausmaß Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entstanden sind (OECD 1996). In der Folge sind die Löhne in diesem Sektor relativ zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben und real gesunken. So sind z.B. die Löhne im Einzelhandel zwischen 1980 und 1994 nominal um 46,9 vH gestiegen und haben real<sup>204</sup> um 18,3 vH abgenommen, während im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (Privatwirtschaft) ein Lohnzuwachs von nominal 64,1 und ein realer Rückgang von lediglich 9,1 vH zu verzeichnen waren (US Department of Labor, versch. Jgg.). Gleichzeitig nahm die Zahl der Beschäftigten im Einzelhandel um 36,5 vH, in der Gesamtwirtschaft hingegen nur um 28,1 vH zu.<sup>205</sup>

Anders ist die Entwicklung in Westdeutschland verlaufen, wo die Institutionen am Arbeitsmarkt insgesamt — und die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems im besonderen — eine differenzierte Lohnentwicklung verhindert

---

<sup>204</sup> Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.

<sup>205</sup> Auch wenn in einzelnen Branchen mit überwiegend geringqualifizierten Beschäftigten die Beschäftigung rascher ausgedehnt wurde als in der Gesamtwirtschaft, wird der in der Öffentlichkeit verbreitete Eindruck, in den Vereinigten Staaten seien vorwiegend sogenannte „bad jobs“ entstanden, durch die Fakten nicht gestützt. Die Zahl der Beschäftigten hat in allen Einkommenssegmenten stark zugenommen (OECD 1996). Tatsächlich wurden seit 1983 in der Gesamtwirtschaft sogar überwiegend gut-bezahlte Vollzeit Arbeitsplätze geschaffen (Addison 1997); zuletzt nahmen im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt auch die Reallöhne wieder zu (Economic Report of the President 1997). Im übrigen muß betont werden, daß in den Vereinigten Staaten eine hohe Einkommensmobilität bei Beziehern niedriger Löhne besteht. Arbeitnehmer, die zu Mindestlöhnen eingestellt wurden, verdienen größtenteils nach kurzer Zeit mehr als den Mindestlohn (Smith und Vavricheck 1992).

haben. Hier sind die Löhne im Einzelhandel zwischen 1980 und 1994 mit 77,1 vH nominal und 19,4 vH real sogar stärker gestiegen als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (66,1 vH bzw. 12,1 vH). Damit einher ging freilich ein nur geringer Zuwachs bei der Zahl der Beschäftigten (8,8 vH); dies war etwa gleichviel wie in der Gesamtwirtschaft (Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, versch. Jgg.).<sup>206</sup>

#### 4. Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau

Unterstellt man, daß von der Einführung eines Bürgergeldsystems erhebliche Beschäftigungseffekte ausgehen, so ist zu erwarten, daß das Lohnniveau bei einfachen Beschäftigungen insgesamt sinkt. Die grundsätzlichen Zusammenhänge zwischen Angebot und Nachfrage legen diesen Schluß nahe. Von niedrigen Löhnen sind nicht nur diejenigen betroffen, die erwerbslos waren und bei Einführung eines Bürgergeldes eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, weil sich eine Beschäftigung lohnt. Ein Rückgang der Löhne, relativ oder absolut, wird tendenziell auch bei denen zu verzeichnen sein, die beim herrschenden Regelwerk in den entsprechenden niedrigproduktiven Tätigkeiten beschäftigt sind und mit dem zusätzlichen Arbeitsangebot konkurrieren.

Wie das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau von einer Umstellung des Steuer-Transfer-Systems betroffen wäre, ist schwer zu prognostizieren. Wenn höhere Lohngruppen nicht berührt sind, ergibt sich zwar *ceteris paribus* ein niedrigeres gesamtwirtschaftliches Lohnniveau. Es ist aber denkbar, daß mit einer Ausweitung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich auch die Nachfrage nach (komplementären) qualifizierten Arbeitskräften steigt. Bei in diesem Segment unverändertem Arbeitsangebot ergäbe sich in höheren Lohngruppen ein Lohnanstieg. Es muß darüber hinaus bedacht werden, daß ein Bürgergeld, je nach Ausgestaltung, unterschiedliche Wirkungen auf das Arbeitsangebot in höheren Lohngruppen hätte.

In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist zu erwarten, daß mit einer arbeitsintensiveren Produktionsweise infolge einer Bürgergeldreform ein geringeres Wachstum der Arbeitsproduktivität und eine entsprechend geringere Zunahme der Reallöhne einhergeht. Diese Einschätzung wird durch die unterschiedliche Lohn- und Beschäftigungsentwicklung in Deutschland und in den Vereinigten Staaten gestützt. Darüber, wie stark die Wirkung der Einführung eines Bürger-

<sup>206</sup> Vergleicht man, um den Effekt der deutschen Einigung auszuschalten, die Entwicklung zwischen 1980 und 1989, ergibt sich, daß in diesem Zeitraum die Zahl der Beschäftigten im Einzelhandel leicht gesunken ist (-0,8 vH), während die Zahl der Beschäftigten insgesamt deutlich gestiegen war (+3,3 vH).

geldes auf das Lohnniveau in der Gesamtwirtschaft ist und in welcher Weise einzelne Segmente des Arbeitsmarktes betroffen sind, kann nur spekuliert werden. Für eine fundierte Analyse wäre ein umfassendes und stark disaggregiertes Modell der Gesamtwirtschaft erforderlich. Es müßte die Wirkungen auf die Löhne berücksichtigen, die daraus resultieren, daß die Einführung eines Bürgergeldes zu Anpassungen beim Arbeitsangebot führt. Gleichzeitig müßten die Rückwirkungen auf das Arbeitsangebot erfaßt werden, die sich aus dieser Veränderung der Löhne ergeben. Die Rückwirkungen können, je nachdem, ob der Substitutionseffekt oder der Einkommenseffekt der Lohnsatzänderung überwiegen, die primäre Wirkung verstärken oder abmildern.

## 5. Rückwirkungen auf die fiskalischen Kosten

Wie die fiskalischen Kosten einer Bürgergeldeinführung durch die beschriebenen Zusammenhänge, gewissermaßen die „second round effects“, beeinflußt werden, kann angesichts der Komplexität der Wirkungen nicht verläßlich geschätzt werden. Tendenziell dürfte aber, verglichen mit einer Betrachtung, die lediglich die Primärwirkungen auf das Arbeitsangebot einbezieht, der Transferbedarf eher zunehmen. Hierauf wirkt zunächst hin, daß bei einem niedrigeren Lohnsatz für geringqualifizierte Personen *ceteris paribus* ein geringeres Einkommen resultiert, das zu einer niedrigeren Steuerschuld bzw. einer höheren Transferzahlung führt. Die Reaktion der betroffenen Arbeitnehmer wiederum auf den gesunkenen Lohnsatz hängt davon ab, wie stark sie die relative Verbilligung der Freizeit (Substitutionseffekt) im Vergleich zu dem Verlust an Einkommen (Einkommenseffekt) bewerten. Die durch die primäre Einkommenswirkung entstehenden fiskalischen Wirkungen können durch die Reaktion beim Arbeitsangebot, die sich aus der Kombination von Einkommenseffekt, der auf eine Vermehrung des Arbeitsangebots hinwirkt, und Substitutionseffekt, der die Arbeitsanreize vermindert, ergibt, sowohl verstärkt als auch vermindert werden. In jedem Fall wird bei einem niedrigeren Lohnsatz im Niedriglohnbereich die Aufnahme solcher Arbeit, im Vergleich zu einer Situation mit einem unveränderten Lohnniveau im Niedriglohnsektor, für diejenigen weniger attraktiv, die beim Status quo keine Arbeit anbieten. Dadurch werden tendenziell weniger Nichterwerbstätige bei Einführung eines Bürgergeldes eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Die Einsparungen an Transfers, die durch verstärkte Erwerbstätigkeit von Transferempfängern zu erwarten sind, werden in der Folge ebenfalls geringer ausfallen. Die fiskalischen Effekte, die von einer möglichen Steigerung des Lohnniveaus für höher qualifizierte Arbeit ausgehen können, lassen sich aufgrund der Unbestimmtheit des Gesamteffekts einer solchen Veränderung des Lohnsatzes auf das Arbeitsangebot auch der Richtung nach nicht vorhersagen.

## II. Bürgergeld sowie gesellschaftliche Normen und Wertvorstellungen

Die Einführung eines Bürgergeldes als Ersatz für wesentliche Teile des gegenwärtigen Transfersystems hätte über die unmittelbar ökonomischen Konsequenzen hinaus möglicherweise Folgen für die Akzeptanz bestimmter gesellschaftlicher Normen und Wertvorstellungen. Denkbar wäre es z.B., daß eigenverantwortliches Handeln weniger hoch eingeschätzt wird als bisher, daß die Leistungsbereitschaft abnimmt und daß sich damit die Einstellung der Bevölkerung zum staatlichen Angebot von Sozialleistungen so ändert, daß es im Zeitablauf zu einer Inflation der Ansprüche an den Staat kommt (Siebert 1994: 160).

Bei der Diskussion dieses Problems stellt sich zunächst die Frage, welche Form der Absicherung bestimmter Risiken des Daseins von der Gesellschaft präferiert wird. Die grundsätzlichen Leitbilder Sozialstaat und Leistungsgesellschaft (Hüther 1990: 69–73) respektive freie Marktwirtschaft stehen dabei nicht in ihren Extremformen zur Diskussion. Vielmehr ist weitgehend unstrittig, daß die Marktwirtschaft einer sozialen Komponente bedarf, die die Lebensrisiken (Krankheit, Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Einkommensschwankungen) absichert. Soziale Sicherung und sozialer Ausgleich werden einmal aus ethisch-moralischen Grundsätzen, z.B. der katholischen Soziallehre, heraus abgeleitet; sie lassen sich aber auch im ökonomischen Kontext begründen. Die Absicherung gegen existentielle Risiken ermöglicht es, auch risikoscheuen Menschen, am ergebnisoffenen Marktprozeß teilzunehmen und erhöht somit die Produktivität des Systems (Sinn 1995, 1996; Soltwedel 1997: 5).<sup>207</sup> Kleinere Risiken, deren Auswirkungen individuell tragbar sind, können hingegen der individuellen Absicherung überlassen bleiben (Siebert 1998: 222–224).

Mit dieser grundsätzlichen Position ist freilich weder die Höhe noch die konkrete Ausgestaltung der sozialen Sicherung bestimmt. Die sozialstaatlichen Regeln und Institutionen beeinflussen systematisch das Verhalten der Menschen; deshalb ist immer wieder zu prüfen, ob diese Regeln das individuelle Handeln in eine gesellschaftsverträgliche Richtung lenken (Bickenbach und Soltwedel 1996a).

Prinzipiell lassen sich die Lebensrisiken privat absichern (vor allem durch Vermögensbildung),<sup>208</sup> durch Organisation staatsfreier Solidarität durch persön-

---

<sup>207</sup> In diesem Sinne argumentiert auch Rodrik (1997), der postuliert, daß die Integration der Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft erst durch den Ausbau des Sozialsystems von der Bevölkerung akzeptiert wurde.

<sup>208</sup> Ausreichende Vermögensbildung setzt ein entsprechendes Einkommen voraus; insofern kann sich der Staat nicht auf die Förderung privater Vermögensbildung be-

liche Zuwendungen (direkt oder mit Hilfe privater Organisationen)<sup>209</sup> oder durch den Staat (über die gesetzlichen Sozialversicherungen oder steuerfinanzierte Transfers).

In Deutschland haben sich die Gewichte im Zeitablauf zunehmend zur staatlichen Absicherung verschoben.<sup>210</sup> Dabei entstanden ökonomische Anreize zur Ausnutzung der Solidargemeinschaft, weil in bestimmten Fällen Eigeninitiative nicht oder kaum belohnt wird.<sup>211</sup> Die ökonomischen Anreize wirken nur begrenzt, solange gesellschaftliche Normen zu zusätzlichen sozialen Kosten eines Transferbezugs führen (Lindbeck 1995). In dieser Sichtweise sind stigmatisierende Wirkungen einer Transferregelung gewissermaßen eine „Bremse“ bei der Inanspruchnahme der Sozialleistungen.

Stigmatisierung wird von vielen Befürwortern einer negativen Einkommensteuer als ein wichtiger Mangel des bestehenden Systems gesehen. Zusammen mit für den einzelnen unangenehmen Antragsprozeduren, Unkenntnis der komplizierten Rechtslage und materiellen Ermessensspielräumen der Behörden führt die Angst vor einem sozialen Abstieg, der mit dem Bezug eines Transfers der Grundsicherung (in Deutschland vor allem der Sozialhilfe) verbunden ist, dazu, daß Ansprüche auch dann nicht geltend gemacht werden, wenn sie berechtigt sind. Dies verletzt das Gebot der horizontalen Gerechtigkeit. Durch die anonymisierte, quasi „automatische“ und pauschalisierte Gewährung eines Bürgergeldes im Rahmen der negativen Einkommensteuer durch das Finanzamt würde eine Stigmatisierung der Transferempfänger vermieden; gleichzeitig entfielen jedoch die soziale Kontrolle, die zu einer begrenzten Inanspruchnahme des Staates beiträgt.

Bei der Abwägung der Argumente ist zu bedenken, daß sich soziale Normen im Zeitablauf ändern. Die Voraussetzung für Stigmatisierung ist, daß die von der Gesellschaft abgewerteten Personen in irgendeiner Weise „besonders“ sind (Rainwater 1982). In Deutschland hat die Zahl der Sozialhilfeempfänger, insbesondere die der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, seit dem Beginn der siebziger Jahre stark zugenommen. Dies gilt auch, wenn man berücksichtigt, daß ein Teil des Anstiegs durch die Zunahme von Asylverfahren in diesem Zeitraum bedingt war. Der Umstand, daß der Lebensunterhalt durch Sozialleistungen gedeckt wird, ist — auch infolge der hohen und häufig langanhaltenden Arbeitslo-

---

schränken, wenn er ein bestimmtes Maß an sozialer Grundsicherung bereitstellen will.

<sup>209</sup> Zur Ökonomie privater Spendentätigkeit vgl. Paqué (1986).

<sup>210</sup> Jüngstes Beispiel ist die Einführung der Pflegeversicherung.

<sup>211</sup> Die Anreizwirkungen, die vom System steuerfinanzierter Sozialleistungen ausgehen, wurden in Kapitel B ausführlich dargestellt.

sigkeit — weit verbreitet.<sup>212</sup> Insoweit ist zu vermuten, daß die stigmatisierende Wirkung des Bezugs von steuerfinanzierten Transfers geringer geworden ist.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die Sozialhilfe in immer stärkerem Maße von jüngeren Menschen in Anspruch genommen wird. Die altersspezifischen Quoten, gemessen an der Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) in einer bestimmten Altersgruppe in Relation zur Zahl aller Personen dieser Altersgruppe, haben im früheren Bundesgebiet im Laufe der Jahrzehnte zugenommen (Statistisches Bundesamt 1995b). Gravierende Änderungen der Quoten ergeben sich für Personen im Alter bis zu 50 Jahren. Demgegenüber haben sich die Quoten für ältere Personen kaum verändert. Einen Einfluß hatte dabei wohl der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit. Dennoch könnte die Zunahme der Quoten darauf hindeuten, daß das bestehende System einen Wertewandel eingeleitet hat, der sich in einer veränderten Einstellung zum Bezug steuerfinanzierter Sozialleistungen ausdrückt. Sollte eine Bürgergeldreform eine Abschwächung der Bedürftigkeitsprüfung beinhalten, beispielsweise dadurch, daß die Arbeitsbereitschaft nicht überprüft wird, bestünde insbesondere bei einem großzügig ausgestalteten Basistransfer die Gefahr, daß sich diese Tendenz weiter verstärkt.

Bedeutsam für die Beurteilung der Konzeption des Bürgergeldes bzw. einer negativen Einkommensteuer ist, ob, wie von vielen Befürwortern unterstellt wird, Bedürftigkeit nichts anderes bedeutet als negative individuelle Leistungsfähigkeit im steuerlichen Sinne bzw. ob umgekehrt Leistungsfähigkeit als negative Bedürftigkeit zu verstehen ist. Nach dem vorherrschenden Verständnis des deutschen Transfersystems besteht ein solches symmetrisches Verhältnis von Bedürftigkeit und (steuerlicher) Leistungsfähigkeit nicht (Sachverständigenrat 1996: Ziff. 463; Uelner 1997; Transfer-Enquête-Kommission 1981: Ziff. 365). Die Tatsache, daß die steuerliche Leistungsfähigkeit verneint wird, also eine Einkommensteuerschuld nicht besteht, ist nicht gleichbedeutend mit einem Anspruch auf Transfers der Grundsicherung. Der Verzicht des Staates darauf, auf die Ressourcen eines Haushalts durch (direkte) Steuern zuzugreifen, begründet nicht den Anspruch auf staatliche Transfers. Dies gilt insbesondere bei einem eng definierten steuerlichen Einkommensbegriff, wie er in Deutschland existiert. Wichtig ist von daher, inwieweit in einem reformierten System die in bestimmter Weise definierte Bedürftigkeit überprüft wird.

Die Prüfung der Bedürftigkeit im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes umfaßt vier Elemente: Es wird bei der Festlegung der Leistungen erstens nach bestimm-

---

<sup>212</sup> Im übrigen muß darauf verwiesen werden, daß es 155 verschiedene Sozialleistungen gibt (Mitschke 1995b). In der Folge nimmt nahezu jeder in der einen oder anderen Form den Sozialstaat in Anspruch.



ten Merkmalen wie z.B. Alter und Familienstand differenziert.<sup>213</sup> Dies läßt sich im Rahmen des Bürgergeldkonzepts beibehalten; die üblichen Bürgergeldkonzeptionen beinhalten eine Differenzierung nach dem Familienstand, eine Abstufung nach dem Alter, die häufig nicht vorgesehen ist, ist problemlos möglich. Es werden zweitens der Arbeitswille und die Arbeitsfähigkeit, jedenfalls grundsätzlich, überprüft. Gemäß den üblichen Reformvorstellungen entfielen dieses Kriterium in einem reformierten System, das auf pekuniäre Anreize setzt; allerdings ist dies nicht zwingend. Es wird drittens der Nachrang, also die Subsidiarität, überprüft; das bedeutet, daß nur dann Sozialhilfe gezahlt wird, wenn andere Private nicht unterhaltsverpflichtet sind und wenn andere Träger staatlicher Sozialleistungen die Absicherung nicht übernehmen. Ein neues System läßt sich in dieser Hinsicht durchaus ähnlich, aber auch unterschiedlich gestalten. So ist es möglich, private Unterhaltsansprüche weit zu definieren oder sie nur gegenüber einer eng definierten „Familie“ (Ehegatte, minderjährige Kinder) zu berücksichtigen.<sup>214</sup> Es werden viertens die Einkommens- und Vermögensverhältnisse überprüft. Dieses Kriterium behielte Relevanz, mindestens in der Hinsicht, daß das Einkommen festgestellt werden müßte; die Einkommensdefinition kann im Bereich der negativen Einkommensteuer so ausgestaltet werden, daß sie der im Sozialhilferecht entspricht. Grundsätzlich können auch bei einem integrierten System die Vermögenslage festgestellt<sup>215</sup> und vorhandenes Vermögen nach Abzug von Freibeträgen herangezogen<sup>216</sup> werden (Sachverständigenrat 1993).

Bei Einführung eines Bürgergeldsystems bliebe der Wohlfahrtsstaat grundsätzlich bestehen; er würde lediglich „rationalisiert“. Es bliebe bei der in der Vergangenheit zunehmend gewählten Form, bestimmte Risiken des Daseins abzusichern. Das Niveau dieser Sicherung muß im gesellschaftlichen Prozeß bestimmt werden. Ein Vorteil eines Bürgergeldsystems liegt darin, daß eine Vielzahl von Sozialleistungen in einem Transfer gebündelt werden kann, so daß die effektive Höhe der Grundsicherung direkt erkennbar ist; dies vereinfacht die Ab-

<sup>213</sup> Dies entspricht einer Bemessung der Transfers am Bedarf (vgl. die Diskussion bei Liefmann-Keil 1961: 16–19).

<sup>214</sup> Dabei ist zu bedenken, daß Reformen durchaus zu Veränderungen der Rolle führen können, die die Familie in der Gesellschaft spielt.

<sup>215</sup> Nach Mitschke (1994) spielt die Vermögensanrechnung schon im bestehenden System faktisch keine bedeutsame Rolle. „Die Vorschriften zur Vermögensanrechnung sind ... lediglich formalrechtliche Optik“ (Mitschke 1994: 8–9). Im Gegensatz dazu wird behauptet, die prinzipielle Nachrangigkeit der Sozialhilfe komme auch zum Ausdruck „in einem weitgehenden Einsatz von Vermögen, der im wesentlichen lediglich kleine Hausgrundstücke, Hausrat, Barvermögen bis 2 000 DM und Bausparverträge ausnimmt“ (Hüther 1994: 135).

<sup>216</sup> Der Kronberger Kreis (Engels, Gutowski et al. 1986) hat vorgeschlagen, den Anspruchsberechtigten ein vermindertes Bürgergeld anzubieten, wenn sie auf die Überprüfung der Vermögenslage verzichten. Zweck der Regel ist es, den Verwaltungsaufwand zu begrenzen.

wägung zwischen den konfligierenden Zielen, die wirtschaftliche Dynamik zu stärken und die soziale Absicherung zu erhalten oder zu verbessern. Im Ergebnis kann die Einführung eines Bürgergeldes dazu führen, daß das Niveau der steuerfinanzierten Sozialleistungen im Vergleich zum gegenwärtigen Stand abgesenkt wird; es ist aber auch denkbar, daß der politische Prozeß eine Anhebung des Niveaus der sozialen Sicherung bewirkt, weil sich Parteien, „wenn sie Wahlen gewinnen wollen, darin überbieten, das Bürgergeld zu erhöhen“ (Siebert 1995).

Letztlich läßt sich die Frage, ob es zu einer Anspruchsinflation käme, nicht eindeutig beantworten. Bei Einführung eines Bürgergeldes mit großzügigem Leistungsniveau und begrenzter Bedürftigkeitsprüfung wäre aber wohl die Gefahr groß, daß die Verantwortung für die Lebensumstände des einzelnen in noch stärkerem Maße dem Staat und weniger dem Individuum selbst zugerechnet würde. Vor allem für kommende Generationen könnte sich aus einer solchen Wertverschiebung eine nachhaltige Minderung der Leistungsbereitschaft ergeben. Eine alternative Strategie zu einem Bürgergeld bestünde darin, die sozialpolitisch motivierten Transfers konsequent auf die Zielgruppe zu konzentrieren. Die Transfers sollten aufeinander abgestimmt und im einzelnen so ausgestaltet werden, daß die negativen Anreizwirkungen, die von ihnen ausgehen, verringert werden (Sachverständigenrat 1996: Ziff. 463–468).

### III. Bürgergeld und Verwaltungsaufwand

Es ist nach den bisherigen Ausführungen unmittelbar klar, daß das gegenwärtige System mit der weitgehend fehlenden Saldierung von Einkommensteuer und Transfers<sup>217</sup> die öffentlichen Haushalte aufbläht und hohe Verwaltungsausgaben verursacht. „Heutzutage verwalten 38 Sorten von Behörden und Quasibehörden 155 beitrags- und steuerfinanzierte Sozialleistungen“ (Mitschke 1995b). Ein großer Teil dieser Leistungen enthält familienbezogene Komponenten (Zeppernick 1995). Für die drei eigentlichen familienpolitischen Leistungen sind drei verschiedene Stellen zuständig (Taube 1994): für das Kindergeld (grundsätzlich) das Arbeitsamt, für den Kinderfreibetrag das Finanzamt und für das Erziehungsgeld ein drittes Amt.<sup>218</sup>

<sup>217</sup> Seit Jahresbeginn 1996 werden allerdings die Lohnsteuerschuld und das Kindergeld in den meisten Fällen verrechnet, die Lohnsteuer wird also netto erhoben.

<sup>218</sup> Die Zuständigkeit für das Erziehungsgeld ist in den einzelnen Bundesländern verschieden geregelt. So ist in Nordrhein-Westfalen das Versorgungsamt zuständig, in Sachsen das Sozialamt der Kreise oder kreisfreien Städte, in Niedersachsen das Jugendamt.

Im gegenwärtigen System entstehen Antrags-, Koordinierungs-, Berechnungs- und Auszahlungsaufwand. „Die Sozialämter erheben zur Ermittlung des Hilfeanspruchs Daten, die etwa bei Arbeitsämtern, Jugendämtern, Versorgungsämtern, Wohngeldämtern, BAföG-Ämtern, aber auch Finanzämtern bereits vorliegen“ (Mitschke 1995b).

Für die in dieser Arbeit vor allem analysierten Transfers (Kindergeld (bzw. Kinderfreibetrag), Wohngeld, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe) sind weitaus weniger als 38 Ämter zuständig. Es handelt sich beim Kindergeld um die „Kindergeldkassen“ der Arbeitsämter, beim Wohngeld um die „Wohngeldstellen“ der für Wohnungswesen zuständigen Ämter und bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt um Teile der in den Bundesländern im einzelnen verschiedenen Sozialhilfeverwaltung (Landessozialämter, Landeswohlfahrtsverbände, Sozialämter der Kreise und kreisfreien Städte).

Die Kosten der Verwaltung des herrschenden Systems lassen sich nicht einmal grob quantifizieren. Die Finanzstatistik weist für die von den Gebietskörperschaften abgewickelten Transfers die interessierenden Daten nicht aus. Lediglich einen Anhaltspunkt für einige Sozialleistungen geben die Daten nach dem Sozialbudget des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Als Verwaltungskosten sind dabei die Ausgaben für Allgemeine Dienste und Leistungen anzusehen. Diese Kosten beliefen sich bei der (gesamten) Sozialhilfe im Jahr 1994 auf 5,4 Mrd. DM (12,5 vH der gesamten Leistungen an Berechtigte), beim Kindergeld auf 0,6 Mrd. DM.

Die Kosten der Verwaltung des Kindergeldes durch die Bundesanstalt für Arbeit lassen sich alternativ messen an der Pauschale, die der Bund an die Bundesanstalt zahlt (1995: 0,71 Mrd. DM). Trotz des Wegfalls des Kindergeldzuschlags und der Auszahlung des Kindergeldes durch die Unternehmen<sup>219</sup> zum Jahresbeginn 1996 ist für die Verwaltungskostenpauschale im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 1996 ein nur minimal geringerer Betrag angesetzt worden (0,69 Mrd. DM). Es hat sich gezeigt, daß bei dem neuen System, das Einkommensteuer und Kindergeldzahlung (teilweise) integriert, keine wesentlichen Ersparnisse bei den zuvor ausschließlich mit der Kindergeldverwaltung beauftragten Stellen („Kindergeldkassen“) aufgetreten sind (FAZ 1998). Gleichzeitig sind bei den Unternehmen zusätzliche Kosten entstanden, die auf 25 Mill. DM beziffert werden (ebenda). In der Folge wird erwogen, die Auszahlung des Kindergeldes wieder vollständig auf die „Kindergeldkassen“ zurückzuverlagern.

Fraglich ist, inwieweit durch die Einführung eines Bürgergeldes, in welcher Form auch immer, Verwaltungskosten vermieden werden könnten. Einsparun-

---

<sup>219</sup> Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten können für das „alte“ Auszahlungssystem optieren. 1997 wurde knapp ein Drittel des Kindergeldes von privaten Arbeitgebern ausgezahlt.

gen bei den Verwaltungskosten sind für viele ein wichtiges Argument für den Übergang zu einem Bürgergeldsystem.

Die Einführung eines Systems, das eine große Zahl steuerfinanzierter Transfers im Rahmen einer negativen Einkommensteuer ersetzt, könnte die Kosten des gegenwärtigen Systems wohl erheblich senken. „Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse des weitaus überwiegenden Teils von Leistungsempfängern werden ... vom Finanzamt durch Überprüfung von Kontrollmitteilungen und Einkommensteuererklärungen, durch Lohnsteuerprüfen, Lohnsteuerermäßigung und Antragsveranlagung festgestellt“ (Mitschke 1994: 6). Die Finanzbehörden ermitteln bei der Gewährung von Steuervergünstigungen (§§ 32, 33 bis 33d EStG) zum Teil dieselben Kriterien, die Sozialbehörden feststellen und benutzen, um Sozialleistungen zu zahlen. „Dem Wegfall von Bearbeitungsvorgängen bei den Sozialbehörden steht mithin [beim Übergang zu einem Bürgergeldsystem] kein nur entfernt vergleichbarer Arbeitszuwachs bei den Finanzämtern gegenüber“ (Mitschke 1994: 6). Allerdings muß bedacht werden, daß bei einer Einbindung von Transfers in die Einkommensteuer Teile der administrativen Kosten auf die Unternehmen verlagert werden.

Die Einführung eines Bürgergeldsystems im Sinne der in dieser Arbeit diskutierten Varianten, bei denen nur steuerfinanzierte Transfers ersetzt werden, die direkt auf die Sicherung des Existenzminimums abstellen, würde, gemessen an dem Einsparvolumen eines umfassenden Modells, wesentlich geringere Verwaltungskostenersparnisse mit sich bringen. Die Bürgergeldverwaltung durch das Finanzamt würde zwar die Kindergeld- und die Wohngeldverwaltung ganz, die Sozialhilfeverwaltung teilweise ersetzen, es bliebe aber die Verwaltung der meisten von Mitschke genannten beitrags- oder steuerfinanzierten Sozialleistungen bestehen, weil diese Leistungen nicht in das Bürgergeld integriert wären. Es handelt sich bei diesen um die Ausbildungsleistungen, das Erziehungsgeld, die Kinder- und Jugendhilfe, das Mutterschaftsgeld, wesentliche Teile der Sozialhilfe (vor allem die Hilfe in besonderen Lebenslagen), die Kriegsopferfürsorge und -versorgung, den Lastenausgleich, die Unterhaltssicherung und die Umverteilungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung. Damit löst das Bürgergeld nur die Ebene des sozialen Sicherungssystems (Siebert 1997a) ab, die auf die Sicherung des Existenzminimums abstellt. Die zweite Ebene, die vor allem im Rahmen der Sozialversicherung eine weitergehende Einkommenssicherung, die mit einer Beitragsleistung und dadurch mit dem Einkommen vor Bezug der Sozialleistung in Beziehung steht, bleibt unverändert. Außerdem wird im Rahmen der in dieser Arbeit diskutierten Bürgergeldvarianten das Steuersystem grundsätzlich als gegeben unterstellt. Es würden also durch die Einführung einer der diskutierten Varianten des Bürgergeldes keine Verwaltungskostenersparnisse dadurch eintreten, daß Steuervergünstigungen entfallen.

Wie hoch die potentiellen Kostenersparnisse sind, hängt auch davon ab, ob das Bürgergeld, das vom Finanzamt verwaltet wird, die betrachteten Transfers vollständig ersetzt. Es muß dabei bedacht werden, daß die Höhe eines Bürgergeldes stark pauschaliert ist und eine Berücksichtigung individueller Bedürfnislagen nur sehr begrenzt möglich wäre.<sup>220</sup> Hingegen wird vor allem die Sozialhilfe einzelfallbezogen abgewickelt, d.h., es können z.B. außerordentliche Umstände berücksichtigt werden. Auch sind im Rahmen der Sozialhilfe nichtmonetäre Leistungen wie Beratung und persönliche Hilfe bei der Lebensführung vorgesehen. Soll zumindest die Möglichkeit einer an individuellen Verhältnissen orientierten Einzelfallhilfe bestehen bleiben<sup>221</sup>, würden sich die Ersparnisse bei der Verwaltung der Sozialhilfe verringern. Sie blieben vermutlich dennoch spürbar, da die Bearbeitung eines Großteils der Anträge auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt entfielen.

Neben den Wohngeldstellen in den Wohnungsämtern und der Kindergeldverwaltung beim Arbeitsamt könnten weitere Verwaltungen ganz oder teilweise abgeschafft werden, wenn das Bürgergeld die entsprechenden Transfers beinhalten würde. Es geht dabei z.B. um die Erziehungsgeldverwaltung, die Verwaltung der Arbeitslosenhilfe bei der Bundesanstalt für Arbeit oder die Ausbildungsförderungsämter, soweit sie mit der Abwicklung der Ausbildungsförderung im Rahmen des BAföG befaßt sind (vgl. Hauser 1996: 111–113). Allerdings ist es grundsätzlich fraglich, inwieweit es ratsam ist, das Ziel der Einkommenssicherung mit weiter gefaßten verteilungspolitischen Zielen zu vermengen (Hüther und Premer 1997).

Den Einsparungen bei der Verwaltung der Sozialleistungen stünde ein beträchtlicher Mehraufwand bei den Finanzämtern gegenüber, die für die Abwicklung der negativen Einkommensteuer bzw. des Bürgergeldes zuständig wären. Pro Jahr wäre mit bis zu 50 Millionen Erklärungen zu rechnen, während bisher weniger als 30 Millionen Fälle, davon die meisten durch die Arbeitgeber, zu bearbeiten sind (Hauser 1996: 111). Hinzu kommt, daß je nach konkreter Ausgestaltung für die Veranlagung zur negativen Einkommensteuer Angaben erforderlich sind, die über die bislang notwendigen Daten hinausgehen.

220 Eine ausgeprägte Differenzierung des Bürgergeldes nach einer Vielzahl von individuellen Merkmalen (Behinderung, Schwangerschaft, Kriegsteilnahme etc.) würde wohl kaum zur Einsparung von Verwaltungskosten und statt dessen zur Zentralisierung bestehender Verwaltungsabläufe in einer „Superbehörde“ führen.

221 So argumentieren beispielsweise Krupp (1995) und Albers (1990) gegen ein Bürgergeld, weil es nicht wie das bestehende System in der Lage sei, die vielen Ziele der Sozialpolitik gleichzeitig zu erreichen. Neben der Garantie eines angemessenen Mindesteinkommens sollen z.B. Ehe und Familie gefördert, die Bildungschancen für Angehörige von Familien mit geringem Einkommen verbessert, die Vermögensbildung einkommensschwacher Haushalte angeregt werden usw. (Sachverständigenrat 1996: Ziff. 376).

Insgesamt zeigt sich, daß die beim Übergang zu einem Bürgergeldsystem zu erwartenden Senkungen der Verwaltungskosten, gemessen an den fiskalischen Kosten eines solchen Regimewechsels (vgl. Abschnitt D.VI), gering wären. Lediglich bei einem radikalen Systemumbau gäbe es erhebliche Ersparnisse.

## **G. Zusammenfassende Überlegungen zur Reform des Steuer- und Transfersystems**

Die Schwächen des Steuer- und Transfersystems, insbesondere unter Anreizaspekten, sind dargestellt worden. Die explizite und implizite Belastung zusätzlichen Arbeitseinkommens ist bei Berücksichtigung des Zusammenspiels der Besteuerung, der Sozialbeiträge und der Vielzahl von Sozialleistungen hoch, vor allem dann, wenn ein Sozialhilfeanspruch wegen Bedürftigkeit besteht.

Ein Ansatz zur Beseitigung der „Armutsfalle“ besteht darin, daß die hohen Anrechnungssätze für niedrige Arbeitseinkommen im Zuge der Einführung einer negativen Einkommensteuer gesenkt werden. Die Folge ist allerdings, daß unter sonst gleichen Bedingungen auch Beschäftigte mit unteren bis mittleren Einkommen einen Anspruch auf Transfers haben und ihr Einkommen an der Grenze effektiv vergleichsweise hoch besteuert wird. Wenn die Existenzminima für die einzelnen Haushaltstypen in Höhe des gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden (Version A im Sinne der Definition in Abschnitt C.V), dann führt ein Bürgergeldsystem zu hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte und zu negativen Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot. Die Leistungsanreize für bestimmte Personengruppen werden zwar gestärkt, die für andere (zahlenmäßig bedeutsamere) Gruppen werden aber geschwächt.

Die finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte sind besonders hoch für den Fall, daß eine Variante des Bürgergeldes eingeführt wird, die durch eine Anhebung des Grundfreibetrages für alle gekennzeichnet ist (Variante 1); sie lassen sich verringern, wenn die Variante 2 gewählt wird, die so konstruiert ist, daß die Steuerentlastung infolge der Anhebung des Grundfreibetrags mit zunehmendem Einkommen „abgeschmolzen“ wird. Die negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Haushalte mit mittleren Einkommen sind dann freilich noch gravierender, weil Einkommen auch nach Überschreiten der Transfergrenze zunächst noch gemäß dem hohen Anrechnungssatz besteuert werden. Simulationsrechnungen zeigen, daß die Reaktion des (weit definierten) Arbeitsangebots, die sich in einer Veränderung des zu versteuernden Einkommens zeigt, zu beträchtlichen zusätzlichen Kosten für den Staat führen dürfte, gerade bei den Varianten des Bürgergeldes, die in statischer Betrachtung, ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen, vergleichsweise geringe fiskalische Kosten aufweisen.

Eine Bemessung der Transfers am zu versteuernden Einkommen hat zur Folge, daß viele Personen einen Transferanspruch haben, die nicht bedürftig sind; dies bedeutet extrem hohe fiskalische Kosten. Es ist notwendig, daß im Transfer-

bereich ein weitgefaßter, auf den Haushalt bezogener Einkommensbegriff verwandt wird, wie er im Sozialrecht vorherrscht.

Wenn bei Einführung eines Bürgergeldsystems die Transfers auf der Grundlage eines weitgefaßten Einkommensbegriffs berechnet werden, so fallen, bei gegebener Variante, die Kosten eines Systemwechsels deutlich niedriger aus als in einem System ohne Bedürftigkeitsprüfung. Dies bedeutet aber, daß die Vorteile, die sich viele von einem Bürgergeldsystem versprechen, teilweise verlorengehen, weil zwei verschiedene Einkommensbegriffe bei der Bemessung der „herkömmlichen“ Einkommensteuerschuld und des Transferanspruchs zugrunde gelegt werden. Insbesondere bei einer solchen Konstruktion können Verwaltungskostenersparnisse nicht erwartet werden.

Die Kosten des Übergangs zu einem Bürgergeldsystem können nur dann wirklich gering gehalten werden, wenn ein System mit Bedürftigkeitsprüfung und Absenkung des Bürgergeldes (Version B) gewählt wird. Im Fall einer Minderung des Bürgergeldes für Erwerbsfähige um rund ein Drittel, wie es in den Simulationen unterstellt ist, ergeben sich sogar spürbare Nettomehreinnahmen des Staates, vor allem wenn Verhaltensanpassungen infolge der veränderten Anreize berücksichtigt werden (Tabelle 60). Version B, das muß bedacht werden, ist dadurch gekennzeichnet, daß ein Mindesteinkommen in Höhe des gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus nicht mehr allgemein garantiert wäre. Dies gilt auch, wenn das Bürgergeld nur für die Haushalte mit erwerbsfähigen Haushaltsvorständen auf ein physisches Existenzminimum gesenkt und Nichterwerbsfähigen ein Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus gezahlt wird. Denn es ist möglich, daß das Erwerbseinkommen, das erzielt werden kann, nicht ausreicht, um das (gesenkte) Bürgergeld soweit zu ergänzen, daß ein Gesamteinkommen mindestens in Höhe der Sozialhilfe resultiert. Soll ausgeschlossen werden, daß dieser Fall („working poor“) eintritt, müßten zusätzliche Vorkehrungen im Rahmen des Sozialsystems getroffen werden. Eine „reine“ Bürgergeldlösung würde dann allerdings verwässert und der mit dem Systemwechsel verbundenen Verbesserung der Anreizstruktur vermutlich entgegengewirkt.

Ein anderer Ansatz, die Fehlwirkungen des Sozialsystems insbesondere auf dem Arbeitsmarkt (Siebert 1998) zurückzudrängen, besteht darin, im bestehenden System (begrenzte) Reformen vorzunehmen. Die Politik hat in jüngerer Zeit einige Maßnahmen beschlossen, die in diese Richtung zielen. So werden im Bereich der Sozialhilfe die Regelsätze ab der Jahresmitte 1996 bis zum Jahr 1999 im Einklang mit der Entwicklung der Renten und damit der Nettoverdienste der Beschäftigten verändert. Damit soll eine weitere Verringerung des Abstands zu den Löhnen im unteren Segment verhindert werden. Dies ist aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ein Schritt in die richtige Richtung;<sup>222</sup> er ist aber nicht hinreichend,

<sup>222</sup> Aus sozialpolitischer Sicht ist freilich zu bedenken, daß der Zweck der Sozialhilfe darin liegt, Menschen, die in existentielle Not geraten sind, ein soziales Existenz-



Tabelle 60 — Gesamteffekt der Einführung eines Bürgergeldes mit Bedürftigkeitsprüfung auf die Finanzen des Staates (Mrd. DM)

Bürgergeld-variante (BG)	Kosten ohne Verhaltensanpassungen <sup>a</sup>	Zusätzliche Kosten durch Verhaltensänderungen der Beschäftigten <sup>b</sup>	Zusätzliche Kosten durch Verhaltensänderungen der Nichtbeschäftigten <sup>c</sup>	Gesamtkosten
BG1A (50 vH)	151,3	15,5	-5,4	161,4
BG1A (60 vH)	92,5	11,1	-6,3	97,3
BG2A (50 vH)	63,1	41,4	-5,4	99,1
BG2A (60 vH)	19,4	29,1	-6,3	42,2
BG3A (50 vH)	290,6	15,6	-4,5	301,7
BG3A (60 vH)	124,5	31,8	-5,4	135,6
BG3A (70 vH)	30,1	25,3	-6,3	49,1
BG1B (50 vH)	18,3	-1,7	-12,0	4,6
BG1B (60 vH)	-19,3	-3,6	-12,9	-35,8
BG2B (50 vH)	-4,8	-3,1	-12,0	-20,4
BG2B (60 vH)	-6,8	-3,6	-12,9	-23,3
BG3B (50 vH)	105,4	5,0	-11,1	99,3
BG3B (60 vH)	-0,3	2,0	-12,0	-9,4
BG3B (70 vH)	-6,8	-2,7	-12,9	-22,4

<sup>a</sup>Vgl. Tabelle 48. — <sup>b</sup>Mittelwert der Simulationen (vgl. Tabelle 57). — <sup>c</sup>Anteil des Erwerbseinkommens an den Transferausgaben nach geltendem Recht: 50 vH (vgl. Tabelle 59).

Quelle: Eigene Berechnungen.

denn zur Erhöhung des Beschäftigungsstandes ist eine Spreizung der Lohnstruktur erforderlich (Siebert 1997b). Um die Nachfrage nach Arbeitskräften mit geringerer Qualifikation, die besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind und den Großteil der arbeitsfähigen Empfänger von Sozialhilfe ausmachen, zu steigern, sollten die Reallöhne für wenig qualifizierte Arbeit gesenkt werden. Damit sich bei einer solchen Entwicklung der Lohnabstand nicht verringert, müßten auch die Sozialhilfesätze entsprechend real gesenkt werden. Dies dürfte, weil die Sozialhilfesätze an die Entwicklung der durchschnittlichen Nettoentgelte gekoppelt sind, nicht der Fall sein.

Im Jahr 1997 wurde beschlossen, daß der Regelsatz um 25 vH gemindert werden soll, wenn ein Sozialhilfeempfänger die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit

---

minimum zu garantieren. Die Bindung der Sozialhilfesätze an eine Lohngröße ist dann nicht gerechtfertigt, wenn die Entwicklung des sozialen Existenzminimums mit dieser Lohngröße nicht zumindest eng korreliert ist. Legt man einen bestimmten Warenkorb bei der Bemessung des Existenzminimums zugrunde, so wäre die Orientierung an der Entwicklung der Preise für die in diesem Warenkorb enthaltenen Güter als Maßstab vorzuziehen.

verweigert. Eine solche Kürzung war zwar zuvor schon möglich, in der Praxis wurde aber offenbar von der Kann-Bestimmung kaum Gebrauch gemacht. Im Bereich der Arbeitslosenhilfe wird das Bemessungsentgelt für die Festsetzung der Arbeitslosenhilfe jährlich um 3 vH gesenkt; es bleibt freilich bei der jährlichen Anpassung entsprechend der Entwicklung der Nettolöhne der Beschäftigten. Die Zumutbarkeitskriterien sind verschärft worden. Diese Maßnahmen zielen in die richtige Richtung. Was die Änderungen beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe betrifft, so sind Hemmnisse, die einer kurzzeitigen Beschäftigung im Wege stehen, auch nach der seit Beginn des Jahres 1998 gültigen Neuregelung groß.

Wenn es darum geht, arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe (oder Arbeitslosenhilfe) zu einer Erwerbstätigkeit zu veranlassen, so sollten grundsätzlich pekuniäre Arbeitsanreize bestehen. Eine deutliche Absenkung des Anrechnungssatzes<sup>223</sup> ist nach den hier vorgelegten Berechnungen wegen der fiskalischen Kosten und der Anreizwirkungen im Bereich der Einkommen, die im bestehenden System gerade jenseits der Transferschwelle liegen, nur erwägenswert, wenn sie mit einer Absenkung des Regelsatzes für Arbeitsfähige einhergeht. Hierbei kann es freilich dazu kommen, daß es Haushalten trotz Erwerbsarbeit nicht möglich ist, das abgesenkte Mindesteinkommen so zu erhöhen, daß es der heutigen Sozialhilfe entspricht. Außerdem wären die Anreize groß, auf eine Einstufung als nicht arbeitsfähig hinzuwirken.

Ein anderer Weg besteht darin, nur einen geringen Teil des Erwerbseinkommens von der Anrechnung auf die Sozialhilfe freizustellen. Gleichzeitig wird die Arbeitsbereitschaft verstärkt überprüft und bei Arbeitsverweigerung die Transferleistung gekürzt. Dieser Ansatz wird seit Mitte der achtziger Jahre im Vereinigten Königreich im Grundsatz praktiziert (Minford 1996: 62–64), und es bestehen dort Bestrebungen, den „work test“ weiter zu verschärfen (*The Economist* 1997).

In Deutschland sind die Kommunen in jüngerer Zeit vermehrt dazu übergegangen, arbeitsfähigen Antragstellern einen Arbeitsplatz anzubieten, dessen Entlohnung die Sozialhilfe nur geringfügig übersteigt.<sup>224</sup> Arbeitsplätze werden zum einen in der freien Wirtschaft eingeworben, teils in Zusammenarbeit mit privaten Vermittlungsagenturen; es sind aber auch öffentliche Beschäftigungsgesellschaften gegründet worden, die gemeinnützige Arbeiten ausführen (Der Spiegel 1998). Die Beschäftigung ist in der Regel sozialversicherungspflichtig; im öf-

<sup>223</sup> Sie entspräche in etwa dem in dieser Arbeit untersuchten Modell einer negativen Einkommensteuer mit Bedürftigkeitsprüfung, die beim Sozialamt angesiedelt und somit verwaltungsmäßig von der Einkommensteuer getrennt wäre.

<sup>224</sup> In Lübeck wird beispielsweise von der städtischen Gemeinnützige Ausbildungs- und Beschäftigungs-GmbH (GAB) zusätzlich zur Sozialhilfe ein Lohn von DM 2,- pro Stunde gezahlt (GAB 1997).

fentlichen Bereich ist sie regelmäßig befristet. Nach Ablauf der Beschäftigungsmaßnahme besteht dann ein Anspruch auf Lohnersatzleistungen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes, so daß die Sozialhilfebelastung der Kommunen sinkt, auch wenn eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht gelungen ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Verschiebung der Lasten von den Kommunen zur Arbeitslosenversicherung und dem Bund der wesentliche Effekt dieser Maßnahmen sein wird. Dann würden die Kosten der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen<sup>225</sup> aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vermutlich überwiegen. Erste Ergebnisse geben jedoch Hinweise, daß die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt in nicht wenigen Fällen gelingt. Außerdem gibt es Anhaltspunkte dafür, daß infolge des „work test“ ein nicht geringer Teil der Antragsteller auf den Sozialhilfebezug ganz verzichtet (GAB 1997). In dem Maße, in dem sich durch dieses Verhalten der Zugang des Antragstellers zu anderen privaten Ressourcen offenbart,<sup>226</sup> bedeutet dies, daß der ungerechtfertigte Bezug von Sozialhilfe vermieden wurde.

Abschließend muß betont werden, daß eine Reform der sozialen Grundsicherung nur dann dazu führt, daß die Beschäftigung im Niedriglohnbereich spürbar ausgeweitet wird und die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten sinkt, wenn Arbeit zu entsprechend niedrigen Löhnen möglich ist und nicht durch das Tarifvertragsrecht verhindert wird. Arbeitslose Empfänger von Sozialhilfe bzw. Bürgergeld müssen generell das Recht haben, unter Tarif eine Beschäftigung anzunehmen oder freiwillig wenigstens vorübergehend auf gesetzlich verankerte („unabdingbare“) Rechte (z.B. Kündigungsschutz) zu verzichten (Soltwedel 1997: 34–37).

Letztlich hängt die Bewertung, in welcher Form das soziale Grundsicherungssystem ausgestaltet werden sollte, wesentlich davon ab, welche Rolle dem Staat bei der Bewältigung der Lebensrisiken zugemessen wird. Ein Bürgergeld entspricht, insbesondere wenn es in der Höhe großzügig ausgestaltet ist, der Vorstellung eines Versorgungsstaates, der eine Grundversorgung seiner Bürger gewährleistet und ihnen auf dieser Basis, unter Abzug der zur Finanzierung der Sozialleistungen nötigen Steuern, die persönliche Entwicklung freistellt. Im Kontrast dazu steht die Sicht des Fürsorgestaates, der grundsätzlich seine Bürger auf sie selbst (oder ihr nahes Umfeld) verweist und nur dann eintritt, wenn eine Befriedigung der gesellschaftlich akzeptierten Grundbedürfnisse nachweisbar aus eigenen Ressourcen nicht möglich ist. Im sozialen Sicherungssystem in Deutschland hat zunächst die Vorstellung des Fürsorgestaates dominiert, im Zeitablauf haben sich aber vermehrt Elemente eines Versorgungsstaates durchgesetzt. Eine

<sup>225</sup> Zur Beurteilung der Effizienz von Beschäftigungsprogrammen siehe OECD (1994) und Sachverständigenrat (1997: Ziff. 168); für Deutschland: Walter (1995).

<sup>226</sup> Der „work test“ hat gewissermaßen eine Funktion als zusätzliche Bedürftigkeitsprüfung.

weitere Stärkung der Elemente des Versorgungsstaates liefe dem Ziel zuwider, den Staatseinfluß zu verringern und die Selbstverantwortlichkeit in der Bevölkerung zu stärken.

# Anhang

## I. Das IfW-Steuer-Transfer-Modell in Gleichungen

Die Variablen beziehen sich, wenn nicht anders vermerkt, auf die laufende Periode ( $t$ ). Die in Klammern angegebenen numerischen Werte der exogenen Variablen entsprechen den in den alten Bundesländern gültigen Regelungen.

### 1. Haushaltscharakteristik

#### *Exogene Variable*

- $FST$ : Familienstand (1 = ledig; 2 = verheiratet)  
 $k_7$ : Zahl der Kinder unter 7 Jahren  
 $k_{12}$ : Zahl der Kinder von 7 bis unter 12 Jahren  
 $k_{14}$ : Zahl der Kinder von 12 bis unter 14 Jahren  
 $k_{15}$ : Zahl der Kinder von 14 bis unter 15 Jahren  
 $k_{16}$ : Zahl der Kinder von 15 bis unter 16 Jahren  
 $k_{18}$ : Zahl der Kinder von 17 bis 18 Jahren  
 $k_{19}$ : Zahl der Kinder über 18 Jahren  
 $k_{BfGi}$ : Zahl studierender Kinder, die zu Hause wohnen  
 $k_{BfGa}$ : Zahl studierender Kinder, die auswärts untergebracht sind  
 $Y$ : Haushaltsbruttoeinkommen (Erwerbseinkommen)  
 $V$ : Zahl der Verdiener (1 oder 2)  
 $g$ : Anteil des Erstverdieners am Haushaltsbruttoeinkommen

Es gilt dabei:  $g + (1 - g) = 1$

$M$ : Monatliche Kosten der Unterkunft (einschließlich Heizkosten)

#### *Endogene Variable*

Zahl der Kinder  $k$ :  $k = \sum_i k_i$  mit  $i = 7, 11, 14, 16, 18, 19$

Zahl der studierenden Kinder  $k_{BfG}$ :  $k_{BfG} = k_{BfGi} + k_{BfGa}$

Zahl der Haushaltsmitglieder (Haushaltsgröße):  $HG = FST + k$

## 2. Ermittlung der Sozialversicherungsbeiträge

### Exogene Variable

- $b_{RV}$ : Beitragssatz für die gesetzliche Rentenversicherung (1996: 19,2 vH)  
 $b_{ALV}$ : Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung (6,5 vH)  
 $b_{KV}$ : Beitragssatz für die gesetzliche Krankenversicherung (13,6 vH)<sup>227</sup>  
 $b_{PV}$ : Beitragssatz für die Pflegeversicherung (1,7 vH)  
 $USB$ : Sozialabgabefreies Einkommen (7 320 DM)<sup>228</sup>  
 $OSB_{RV}$ : Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (96 000 DM)  
 $OSB_{KV}$ : Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung (72 000 DM)

### Endogene Variable

(1) Sozialversicherungsbeiträge des Erstverdieners (Arbeitnehmeranteil) für die

– Rentenversicherung:

$$RV1 = \begin{cases} 0 & \text{für } gY \leq USB \\ b_{RV} \cdot 0,5 \cdot gY & \text{für } USB < gY \leq OSB_{RV} \\ b_{RV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{RV} & \text{für } gY > OSB_{RV} \end{cases}$$

– Arbeitslosenversicherung:

$$ALV1 = \begin{cases} 0 & \text{für } gY \leq USB \\ b_{ALV} \cdot 0,5 \cdot gY & \text{für } USB < gY \leq OSB_{RV} \\ b_{ALV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{RV} & \text{für } gY > OSB_{RV} \end{cases}$$

<sup>227</sup> Durchschnitt der Beitragssätze bei den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung.

<sup>228</sup> Hier wird die sogenannte Geringverdienergrenze berücksichtigt, bis zu der die Sozialabgaben vollständig vom Arbeitgeber gezahlt werden. Tatsächlich versicherungsfrei ist eine geringfügige Beschäftigung. Sie liegt vor, wenn die Arbeitszeit regelmäßig weniger als 15 Stunden pro Woche beträgt und das regelmäßige Einkommen 7 080 DM im Jahr oder 590 DM im Monat nicht übersteigt (Stand: 1996).

– Krankenversicherung:

$$KV1 = \begin{cases} 0 & \text{für } gY \leq USB \\ b_{KV} \cdot 0,5 \cdot gY & \text{für } USB < gY \leq OSB_{KV} \\ b_{KV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{KV} & \text{für } gY > OSB_{KV} \end{cases}$$

– Pflegeversicherung:

$$PV1 = \begin{cases} 0 & \text{für } gY \leq USB \\ b_{PV} \cdot 0,5 \cdot gY & \text{für } USB < gY \leq OSB_{KV} \\ b_{PV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{KV} & \text{für } gY > OSB_{KV} \end{cases}$$

(2) Sozialversicherungsbeiträge des Zweitverdieners (Arbeitnehmeranteil) für die

– Rentenversicherung:

$$RV2 = \begin{cases} 0 & \text{für } (1-g)Y \leq USB \\ b_{RV} \cdot 0,5 \cdot (1-g)Y & \text{für } USB < (1-g)Y \leq OSB_{RV} \\ b_{RV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{RV} & \text{für } (1-g)Y > OSB_{RV} \end{cases}$$

– Arbeitslosenversicherung:

$$ALV2 = \begin{cases} 0 & \text{für } (1-g)Y \leq USB \\ b_{ALV} \cdot 0,5 \cdot (1-g)Y & \text{für } USB < (1-g)Y \leq OSB_{RV} \\ b_{ALV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{RV} & \text{für } (1-g)Y > OSB_{RV} \end{cases}$$

– Krankenversicherung:

$$KV2 = \begin{cases} 0 & \text{für } (1-g)Y \leq USB \\ b_{KV} \cdot 0,5 \cdot (1-g)Y & \text{für } USB < (1-g)Y \leq OSB_{KV} \\ b_{KV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{KV} & \text{für } (1-g)Y > OSB_{KV} \end{cases}$$

– Pflegeversicherung:

$$PV2 = \begin{cases} 0 & \text{für } (1-g)Y \leq USB \\ b_{PV} \cdot 0,5 \cdot (1-g)Y & \text{für } USB < (1-g)Y \leq OSB_{KV} \\ b_{PV} \cdot 0,5 \cdot OSB_{KV} & \text{für } (1-g)Y > OSB_{KV} \end{cases}$$

(3) Sozialversicherungsbeiträge des Haushalts (Arbeitnehmeranteil) für die

– Rentenversicherungsbeiträge  $RV$ :

$$RV = RV1 + RV2$$

- Arbeitslosenversicherungsbeiträge *ALV*:

$$ALV = ALV1 + ALV2$$

- Krankenversicherungsbeiträge *KV*:

$$KV = KV1 + KV2$$

- Pflegeversicherungsbeiträge *PV*:

$$PV = PV1 + PV2$$

- Sozialversicherungsbeiträge insgesamt *SV*:

$$SV = RV + ALV + KV + PV$$

### 3. Ermittlung der zu zahlenden Einkommensteuer

#### a. Steuerlich wirksame Vorsorgeaufwendungen

##### *Exogene Variable*

*VA<sub>Z</sub>*: Steuerlich relevante Vorsorgeaufwendungen, die nicht Arbeitnehmerbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen sind

*HB*: Absetzbarer Höchstbetrag (2 610 DM)

*VWA*: Vorwegabzug (6 000 DM)

*v*: Prozentsatz, um den der Vorwegabzugsbetrag gemindert wird (16 vH)

*p*: Anteil des im Rahmen der Vorsorgepauschale berücksichtigten Bruttoerwerbseinkommens (20 vH)

##### *Endogene Variable*

(1) Tatsächliche Vorsorgeaufwendungen *VA<sub>ist</sub>*:

$$VA_{ist} = SV + VA_Z$$

(2) Höchstbetragsregelung:

Schritt 1: Vorwegabzug (gekürzt) *VWA<sub>k</sub>*:

$$VWA_k = \max\{(FST \cdot VWA - v \cdot Y); 0\}$$

Schritt 2: Effektiver Vorwegabzug *VWA<sub>eff</sub>*:

$$VWA_{eff} = \min\{VA_{ist}; VWA_k\} \text{ mit } VA_{ist} = SV$$

Schritt 3: Effektiver Höchstbetrag *HB<sub>eff</sub>*:

$$HB_{eff} = \min\{VA_{ist} - VWA_{eff}; FST \cdot HB\}$$



Schritt 4: Effektiver hälftiger Höchstbetrag  $HBH_{eff}$ :

$$HBH_{eff} = \min \{ (VA_{ist} - VWA_{eff} - HB_{eff}) \cdot 0,5; FST \cdot HB \cdot 0,5 \}$$

Schritt 5: Nach Höchstbetragsregelung abzugsfähige Vorsorgeaufwendungen  $VA_{HBR}$ :

$$VA_{HBR} = VWA_{eff} + HB_{eff} + HB_{eff}$$

(3) Vorsorgepauschale:

Schritt 1: Pauschaler Abzug  $VP_p$ :

$$VP_p = \min \{ p \cdot Y; \max \{ FST \cdot VWA - v \cdot Y; 0 \} \}$$

Schritt 2: Pauschaler Höchstbetrag  $VP_{HB}$ :

$$VP_{HB} = \min \{ p \cdot Y - VP_p; FST \cdot HB \}$$

Schritt 3: Pauschaler hälftiger Höchstbetrag  $VP_{HBH}$ :

$$VP_{HBH} = \min \{ (p \cdot Y - VP_p - VP_{HB}) \cdot 0,5; FST \cdot HB \cdot 0,5 \}$$

Schritt 4: Vorsorgepauschale (gerundet)<sup>229</sup>  $VA_{VP}$ :

$$VA_{VP} = \left[ (VP_p + VP_{HB} + VP_{HBH}) / 54 \right] \cdot 54$$

(4) Steuerlich berücksichtigte Vorsorgeaufwendungen  $VA_{St}$ :

$$VA_{St} = \max \{ VA_{HBR}; VA_{VP} \}$$

## b. Freibeträge und Pauschalen

### Exogene Variable

**WKP\***: Werbungskostenpauschale (2 000 DM)

**SAP\***: Sonderausgabenpauschbetrag (108 DM)

**KBP\***: Kinderbetreuungspauschbetrag (480 DM pro Kind)

**KFB\***: Kinderfreibetrag (6 264 DM)

**HFB\***: Haushaltsfreibetrag (5 616 DM)

**AFB\***: Ausbildungsfreibetrag für zu Hause wohnende Studierende (2 400 DM)

**AFB<sub>a</sub>\***: Ausbildungsfreibetrag für auswärts untergebrachte Studierende (4 200 DM)

<sup>229</sup> Zur Vereinfachung der mathematischen Darstellung der Rundungsvorschrift wird die sogenannte Gaußklammer verwandt:  $[x]$  ist die größte ganze Zahl kleiner oder gleich der reellen Zahl  $x$ .

*Endogene Variable*

Abzugsfähige Werbungskosten *WKP*:

$$WKP = \min\{g \cdot Y; WKP^*\} + \min\{(1-g)Y; WKP^*\}$$

Abzugsfähige Sonderausgaben *SAP*:

$$SAP = FST \cdot SAP^*$$

Abzugsfähige Kinderbetreuungskosten *KBP*:

$$KBP = (2 - FST) \cdot k \cdot KBP^*$$

Steuerlich wirksame Kinderfreibeträge *KFB*:

$$KFB = FST \cdot 0,5 \cdot k \cdot KFB^*$$

Steuerlich wirksamer Haushaltsfreibetrag *HFB*:

$$HFB = \begin{cases} (2 - FST) \cdot HFB^* & \text{für } k \geq 1 \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

Steuerlich wirksamer Ausbildungsfreibetrag *AFB*:

$$AFB = \max\{(K_{BfGi} \cdot AFB_i^* + K_{BfGa} \cdot AFB_a^*) - BFG \cdot 0,5; 0\}^{230}$$

**c. Berechnung des zu versteuernden Einkommens**

Zu versteuerndes Einkommen mit Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen (gerundet)  $Y_{St}^{KFB}$ :

$$Y_{St}^{KFB} = \left[ \frac{Y - W < p - SAP - VA_{St} - KFB - AFB - HFB - KBP}{54} \right] \cdot 54 \cdot FST^{-1}$$

Zu versteuerndes Einkommen ohne Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen (gerundet)  $Y_{St}^0$ :

$$Y_{St}^0 = \left[ \frac{Y - WKP - SAP - VA_{St} - AFB - HFB - KBP}{54} \right] \cdot 54 \cdot FST^{-1}$$

**d. Berechnung der Einkommensteuerschuld**

*Exogene Variable*

$T(Y_{St})$ : Steuertariffunktion für 1996 mit:

---

<sup>230</sup> *BFG*: Effektiver BAföG-Anspruch (vgl. Abschnitt I.4.f im Anhang).

$$T(Y_{St}^*) = \begin{cases} 0 & \text{für } Y_{St} \leq 12095 \\ (86,63 \cdot y + 2590) \cdot y & \text{für } 12095 < Y_{St} \leq 55727 \\ (151,91 \cdot z + 3346) \cdot z + 12949 & \text{für } 55727 < Y_{St} \leq 120041 \\ 0,53 \cdot Y_{St} - 22842 & \text{für } 120041 < Y_{St} \end{cases}$$

mit  $y = \frac{(Y_{St} - 12042)}{10000}$   
und  $z = \frac{(Y_{St} - 55674)}{10000}$   
mit  $Y_{St}^* \in \{Y_{St}^{KFB}, Y_{St}^0\}$

*Endogene Variable*

Einkommensteuerschuld mit Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen (gerundet)  $ES_{St}^{KFB}$ :

$$ES_{St}^{KFB} = [T(Y_{St}^{KFB})] \cdot FST$$

Einkommensteuerschuld ohne Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen (gerundet)  $ES_{St}^0$ :

$$ES_{St}^0 = [T(Y_{St}^0)] \cdot FST$$

Effektive Einkommensteuerschuld  $ES_{St}$ :

$$ES_{St} = \begin{cases} ES_{St}^0 & \text{wenn } ES_{St}^0 - ES_{St}^{KFB} \leq KG_{Br} \quad 231 \\ ES_{St}^{KFB} & \text{wenn } ES_{St}^0 - ES_{St}^{KFB} > KG_{Br} \end{cases}$$

Effektives Kindergeld  $KG$ :

$$KG = \begin{cases} KG_{Br} & \text{wenn } ES_{St}^0 - ES_{St}^{KFB} \leq KG_{Br} \\ 0 & \text{wenn } ES_{St}^0 - ES_{St}^{KFB} > KG_{Br} \end{cases}$$

Zu zahlende Einkommensteuer  $ES_{St}^*$ :

$$ES_{St}^* = ES_{St} - KG$$

**e. Berechnung des Solidaritätszuschlags***Exogene Variable*

s: Solidaritätszuschlagsatz (0,075)

FGS: Freigrenze für den Solidaritätszuschlag (1 332 DM)

<sup>231</sup> Zur Berechnung von  $KG_{Br}$  vgl. Abschnitt I.4.a im Anhang.

*Endogene Variable*

Effektiv zu zahlender Solidaritätszuschlag *SolZ*:

$$SolZ = \begin{cases} 0 & \text{für } \frac{ES^{KFB}}{FST} \leq FGS \\ \min \left\{ s \cdot ES^{KFB} ; 0,2 \cdot \left( \frac{ES^{KFB}}{FST} - FGS \right) \right\} & \text{sonst} \end{cases}$$

**4. Berechnung der Transferansprüche**

**a. Kindergeld**

*Exogene Variable*

*KG1*: Monatliches Kindergeld für das ein Kind (200 DM)

*KD2*: Monatliches Kindergeld für das zwei Kind (200 DM)

*KG3*: Monatliches Kindergeld für das drei Kind (300 DM)

*KG4*: Monatliches Kindergeld für das vier und jedes weitere Kind (350 DM)

*Endogene Variable*

Zustehendes Kindergeld (Kindergeld brutto) *KG<sub>br</sub>*:

$$KG_{br} = \begin{cases} KG1 \cdot 12 & \text{für } k = 1 \\ KG1 \cdot 12 + KG2 \cdot 12 & \text{für } k = 2 \\ KG1 \cdot 12 + KG2 \cdot 12 + KG3 \cdot 12 & \text{für } k = 3 \\ KG1 \cdot 12 + KG2 \cdot 12 + KG3 \cdot 12 + (k - 3) \cdot KG4 \cdot 12 & \text{für } k \geq 4 \end{cases}$$

**b. Erziehungsgeld**

*Exogene Variable*

*e*: Schaltvariable (0 = Anspruchsvoraussetzungen für Erziehungsgeld nicht erfüllt; 1 = erfüllt)

*EG<sub>m</sub>*: Monatliches Erziehungsgeld (600 DM)

*EGFBI<sub>vh</sub>\**: Für die Sockelung des Erziehungsgeldes relevanter Einkommensfreibetrag für verheiratete Paare (29 400 DM)

$EGFB1_s^*$ : Für die Sockelung des Erziehungsgeldes relevanter Einkommensfreibetrag für sonstige Berechtigte (23 700 DM)

$EGFB2_{vh}^*$ : Einkommensgrenze für den Anspruch auf Erziehungsgeld für verheiratete Paare (100 000 DM)

$EGFB2_s^*$ : Einkommensgrenze für den Anspruch auf Erziehungsgeld für sonstige Berechtigte (75 000 DM)

$EGFBK^*$ : Für die Berechnung des Erziehungsgeldanspruchs relevanter Einkommensfreibetrag für jedes weitere Kind, für das Kindergeld zusteht (4 200 DM)

### Endogene Variable

Erziehungsgeldrelevantes Einkommen  $Y_{EG}$ :

$$Y_{EG} = (Y - WKP) \cdot 0,73$$

Ungekürztes Erziehungsgeld (umgerechnet auf ein Jahr)  $EG_{br}$ :

$$EG_{br} = \frac{EG_m \cdot 24}{2}$$

Gesockeltes Erziehungsgeld (umgerechnet auf ein Jahr)  $EG^*$ :

$$EG^* = \frac{EG_m \cdot 6}{2}$$

Für die Sockelung des Erziehungsgeldes relevanter Einkommensfreibetrag für verheiratete Paare  $EGFB1_{vh}$ :

$$EGFB1_{vh} = EGFB1_{vh}^* + (k - 1)EGFBK^*$$

Für die Sockelung des Erziehungsgeldes relevanter Einkommensfreibetrag für sonstige Berechtigte  $EGFB1_s$ :

$$EGFB1_s = EGFB1_s^* + (k - 1)EGFBK^*$$

Effektive Einkommensgrenze für den Anspruch auf Erziehungsgeld für verheiratete Paare  $EGFB2_{vh}$ :

$$EGFB2_{vh} = EGFB2_{vh}^* + (k - 1)EGFBK^*$$

Effektive Einkommensgrenze für den Anspruch auf Erziehungsgeld für sonstige Berechtigte  $EGFB2_s$ :

$$EGFB2_s = EGFB2_s^* + (k - 1)EGFBK^*$$

Ausgezahltes Erziehungsgeld für verheiratete Paare  $EG_{vh}$ :

$$EG_{vh} = \begin{cases} EG_{br} & \text{für } Y_{EG} \leq EGFB1_{vh} \\ \max\{EG_{br} - (Y_{EG} - EGFB1_{vh}) \cdot 0,4; EG^*\} & \text{für } EGFB1_{vh} < Y_{EG} \leq EGFB2_{vh} \\ 0 & \text{für } Y_{EG} > EGFB2_{vh} \end{cases}$$

Ausgezahltes Erziehungsgeld für sonstige Berechtigte  $EG_s$ :

$$EG_s = \begin{cases} EG_{br} & \text{für } Y_{EG} \leq EGFB1_s \\ \max\{EG_{br} - (Y_{EG} - EGFB1_s) \cdot 0,4; EG^*\} & \text{für } EGFB1_s < Y_{EG} \leq EGFB2_s \\ 0 & \text{für } Y_{EG} > EGFB2_s \end{cases}$$

Effektiv ausgezahltes Erziehungsgeld  $EG$ :

$$EG = ((FST - 1) \cdot EG_{vh}^* + (2 - FST) \cdot EG_s) \cdot e$$

### c. Wohngeld

(1) Berechnung der „zuschußfähigen“ Miete oder Belastung

*Exogene Variable*

- m: Schaltvariable (0 = exogene Höchstbeträge werden nicht berücksichtigt; 1 = exogene Höchstbeträge werden berücksichtigt)
- MMAX1: Höchstbetrag für die monatliche Miete oder Belastung bei einem Einpersonenhaushalt (417 DM)
- MMAX2: Höchstbetrag für die monatliche Miete oder Belastung bei einem Zweipersonenhaushalt (535 DM)
- MMAX3: Höchstbetrag für die monatliche Miete oder Belastung bei einem Dreipersonenhaushalt (638 DM)
- MMAX4: Höchstbetrag für die monatliche Miete oder Belastung bei einem Vierpersonenhaushalt (731 DM)
- MMAX5: Höchstbetrag für die monatliche Miete oder Belastung bei einem Fünfpersonenhaushalt (825 DM)
- MMAXX: Zusätzlicher Höchstbetrag für die monatliche Miete oder Belastung pro zusätzliches Haushaltsmitglied (103 DM)

*Endogene Variable*

Höchstbetrag für die monatliche Miete oder Belastung  $M_{MAX}$ :

$$M_{MAX} = \begin{cases} M_{MAX1} & \text{für } HG = 1 \\ M_{MAX2} & \text{für } HG = 2 \\ M_{MAX3} & \text{für } HG = 3 \\ M_{MAX4} & \text{für } HG = 4 \\ M_{MAX5} & \text{für } HG = 5 \\ M_{MAX5} + (HG - 5) \cdot M_{MAX} & \text{für } HG \geq 6 \end{cases}$$

Bei der Wohngeldberechnung zu berücksichtigende („zuschußfähige“) Miete oder Belastung  $M_{WG}$ :

$$M_{WG} = m \cdot \min\{M; M_{MAX}\} + (1 - m) \cdot M$$

(2) Berechnung des relevanten Einkommensfreibetrags<sup>232</sup>

*Exogene Variable*

$WFB1$ : Einkommensfreibetrag bei einem Einpersonenhaushalt (240 DM)

$WFB2$ : Einkommensfreibetrag bei einem Zweipersonenhaushalt (300 DM)

$WFB3$ : Einkommensfreibetrag bei einem Dreipersonenhaushalt (400 DM)

$WFB4$ : Einkommensfreibetrag bei einem Vierpersonenhaushalt (500 DM)

$WFB5$ : Einkommensfreibetrag bei einem Fünfpersonenhaushalt (560 DM)

$WFBX$ : Zusätzlicher Einkommensfreibetrag pro zusätzliches Haushaltsmitglied (70 DM)

*Endogene Variable*

Zu berücksichtigender Einkommensfreibetrag  $WFB$ :

$$WFB = \begin{cases} WFB1 & \text{für } HG = 1 \\ WFB2 & \text{für } HG = 2 \\ WFB3 & \text{für } HG = 3 \\ WFB4 & \text{für } HG = 4 \\ WFB5 & \text{für } HG = 5 \\ WFB5 + (HG - 5) \cdot WFBX & \text{für } HG \geq 6 \end{cases}$$

<sup>232</sup> Als Einkommensfreibetrag wird hier das höchste Jahreseinkommen bezeichnet, bei dem das maximale Wohngeld gezahlt wird.

(3) Berechnung des maximalen Wohngeldanspruchs

Maximaler Wohngeldanspruch  $WGMAX$ :

$$WGMAX_i = f_i(M_{WG})$$

$$\text{mit } f_i(M_{WG}) = (c_i + a_i \cdot \ln M_{WG}) \cdot M_{WG} \mid i \in N$$

Zu berücksichtigender maximaler Wohngeldanspruch  $WGMAX$ :

$$WGMAX = WGMAX_i \quad \text{für } HG = i$$

Parameter für  $c_i$  und  $a_i$

$i$	$c_i$	$a_i$
$i = 1$	0,606	0,038
$i = 2$	0,731	0,0193
$i = 3$	0,654	0,0292
$i = 4$	0,547	0,045
$i = 5$	0,506	0,0497
$i = 6$	0,606	0,0342
$i = 7$	0,755	0,017
$i \geq 8$	0,87	0

Quelle: Wohngeldtabellen (BGBl. 1992); WOGG (BGBl. 1993); eigene Berechnungen.

(4) Berechnung der Anrechnungsquote

Anteil des den Freibetrag übersteigenden Einkommens, das auf das Wohngeld angerechnet wird (Anrechnungsquote)  $w_i$ :

$$w_i = f_i(M_{WG})$$

$$\text{mit } f_i(M_{WG}) = p_i + q_i \cdot \frac{M_{WG} - 100}{100} \mid i \in N$$

Parameter für  $p_i$  und  $q_i$

$i$	$p_i$	$q_i$
$i = 1$	0,152	0,0533
$i = 2$	0,1525	0,0342
$i = 3$	0,15	0,0265
$i = 4$	0,1	0,0238
$i = 5$	0,0875	0,0218
$i \geq 6$	0,0683	$0,0221 - (HG - 6) \cdot 0,0005$

Quelle: Wohngeldtabellen (BGBl. 1992); WOGG (BGBl. 1993); eigene Berechnungen.



Zu berücksichtigende Anrechnungsquote  $w$ :

$$w = w_i \text{ für } HG = i$$

(5) Berechnung des wohngeldrelevanten Einkommens

*Exogene Variable*

$L$ : Abzugsbetrag vom Einkommen Alleinerziehender pro Kind unter 12 Jahren und Monat (100 DM)

*Endogene Variable*

Vorläufiges wohngeldrelevantes Einkommen (Monatsbasis)  $Y_{WG}^*$ :

$$Y_{WG}^* = \begin{cases} \frac{(Y - WKP) \cdot 0,94}{12} & \text{für } Y \leq USB \\ \frac{(Y - WKP) \cdot 0,8}{12} & \text{für } Y > USB \text{ und } ESt \leq 0 \\ \frac{(Y - WKP) \cdot 0,7}{12} & \text{für } Y > USB \text{ und } ESt > 0 \end{cases}$$

Wohngeldrelevante BAföG-Zahlungen (Monatsbasis)<sup>233</sup>  $BFG_{WG}$ :

$$BFG_{WG} = \begin{cases} \frac{(k_{BfGi} \cdot 0,6 + k_{BfGa} \cdot 0,4) \cdot 0,5 \cdot BFG}{k_{BfG} \cdot 12} & \text{für } k_{BfG} > 0 \\ 0 & \text{für } k_{BfG} = 0 \end{cases}$$

Wohngeldrelevantes Gesamteinkommen (Monatsbasis)  $Y_{WG}$ :

$$Y_{WG} = Y_{WG}^* - (2 - FST) \cdot (k_7 + k_{12}) \cdot L + BFG_{WG}$$

(6) Berechnung des Wohngeldanspruchs

Wohngeldanspruch (Monatsbasis)  $WG_m^*$ :

$$WG_m^* = \begin{cases} WGMAX & \text{für } Y_{WG} \leq WFB \\ \max\{WGMAX - w(Y_{WG} - WFB); 0\} & \text{für } Y_{WG} > WFB \end{cases}$$

<sup>233</sup>  $BFG$ : Effektiver BAföG-Anspruch (vgl. Abschnitt I.4.f im Anhang).

Ausgezahltes Wohngeld (Monatsbasis)  $WG_m$ :

$$WG_m = \begin{cases} WG_m^* & \text{für } WG_m^* \geq 10 \\ 0 & \text{für } WG_m^* < 10 \end{cases}$$

Ausgezahltes Wohngeld (Jahresbasis)  $WG$ :

$$WG = WG_m \cdot 12$$

**e. Sozialhilfe**

(1) Berechnung des Existenzminimums (Monatsbasis)

*Exogene Variable*

$RS_{HV}$ : Regelsatz für den Haushaltsvorstand

$RS_{19}$ : Regelsatz für Haushaltsmitglieder über 18 Jahre

$RS_{15}$ : Regelsatz für Kinder vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres

$RS_8$ : Regelsatz für Kinder vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres

$RS_7$ : Regelsatz für Kinder bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres

$RS_7^*$ : Regelsatz für Kinder bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres bei Alleinerziehenden

$MB_1$ : Mehrbedarf für Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren oder zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren

$MB_2$ : Mehrbedarf für Alleinerziehende mit vier oder mehr Kindern

Regelsätze ( $RS$ ) und Mehrbedarf ( $MB$ ) in Schleswig-Holstein (DM)

	1.7.1994–30.6.1995	1.7.1995–30.6.1996
$RS_{HV}$	520	526
$RS_{19}$	416	421
$RS_{15}$	468	473
$RS_8$	338	342
$RS_7$	260	263
$RS_7^*$	286	289
$MB_1$	208	210
$MB_2$	312	316

*Endogene Variable*

Existenzminimum (Sozialhilfe brutto) für Familien mit zwei Elternteilen  $SHBR_{vh}$ :

$$SHBR_{vh} = (RS_{HV} + RS_{19} + k_7 \cdot RS_7 + (k_{11} + k_{14}) \cdot RS_8 + (k_{15} + k_{16} + k_{18}) \cdot RS_{15} + k_{19} \cdot RS_{19} - k_{BFG} \cdot RS_{19} + M) \cdot 12$$

Existenzminimum (Sozialhilfe brutto) für Alleinstehende und Alleinerziehende  $SHBR_S$ :

$$SHBR_S = (RS_{HV} + k_7 \cdot RS_7 + (k_{11} + k_{14}) \cdot RS_8 + (k_{15} + k_{16} + k_{18}) \cdot RS_{15} + k_{19} \cdot RS_{19} - k_{BFG} \cdot RS_{19} + MB + M) \cdot 12$$

mit  $MB = d \cdot MB_1 \cdot (2 - d) + \frac{(1 - d) \cdot MB_2 \cdot (2 - d)}{2}$

wobei

$$d = \begin{cases} 0 & \text{für } k \geq 4 \\ 1 & \text{für } k_7 = 1 \vee 2 \leq k \leq 3 \\ 2 & \text{sonst} \end{cases}$$

Zu berücksichtigendes Existenzminimum  $SHBR$ :

$$SHBR = (FST - 1) \cdot SHBR_{vh} + (2 - FST) \cdot SHBR_S$$

## (2) Berechnung des Einkommensfreibetrags

Einkommensfreibetrag für Alleinverdiener  $SHFB1$ :

$$SHFB1 = \min\{RS_{HV} \cdot 0,5 \cdot 12; RS_{HV} \cdot 0,25 \cdot 12 + \max(0,15 \cdot (Y - RS_{HV} \cdot 0,25 \cdot 12); 0)\}$$

Einkommensfreibetrag für Doppelverdiener  $SHFB2$ :

$$SHFB2 = \min\{RS_{HV} \cdot 0,5 \cdot 12; RS_{HV} \cdot 0,25 \cdot 12 + \max(0,15 \cdot (Y - RS_{HV} \cdot 0,25 \cdot 12); 0)\} + \min\{RS_{HV} \cdot 0,5 \cdot 12; RS_{HV} \cdot 0,25 \cdot 12 + \max(0,15 \cdot ((1 - g)Y - RS_{HV} \cdot 0,25 \cdot 12); 0)\}$$

Zu berücksichtigender Einkommensfreibetrag  $SHFB$ :

$$SHFB = (2 - V) \cdot SHFB1 + (V - 1) \cdot SHFB2$$

(3) Berechnung des effektiven Sozialhilfeanspruchs

Auf die Sozialhilfe anzurechnendes Einkommen  $Y_{SH}$ :

$$Y_{SH} = \max\{Y - WKP - Est - SolZ - VA_{ist} - SHFB; 0\} + KG + KGZ + WG$$

Auszuzahlende Sozialhilfe (Sozialhilfe netto)  $SH$ :

$$SH = \max\{SHBR - Y_{SH}; 0\}$$

**f. Ausbildungsförderung nach dem BAföG**

(1) Berechnung des BAföG-Höchstsatzes

*Exogene Variablen*

$BFGMAX_a$ : BAföG-Höchstsatz pro auswärtig untergebrachten Studierenden und Monat (950 DM)

$BFGMAX_i$ : BAföG-Höchstsatz pro zu Hause wohnenden Studierenden und Monat (720 DM)

*Endogene Variablen*

Maximaler BAföG-Anspruch  $BFGMAX$ :

$$BFGMAX = k_{BfGa} \cdot BFGMAX_a + k_{BfGi} \cdot BFGMAX_i$$

(2) Berechnung des BAföG-relevanten Einkommensfreibetrags

*Exogene Variable*

$FBEL$ : Freibetrag für die Eltern pro Monat (1 900 DM)

$FBEL^*$ : Freibetrag für ein alleinstehendes Elternteil pro Monat (1 310 DM)

$FBFK_{BfG}$ : Freibetrag für ein BAföG-berechtigtes Kind pro Monat (160 DM)

$FBFK_{14}$ : Freibetrag für ein anderes Kind bis zur Vollendung des 15. Lebensjahrs pro Monat (505 DM)

$FBFK_{15}$ : Freibetrag für ein anderes Kind über 15 Jahre pro Monat (640 DM)

*Endogene Variable*

BAföG-relevanter Einkommensfreibetrag (Jahresbasis)  $BFB$ :

$$BFB = (FBEL^* + (FST - 1) \cdot (FBEL - FBEL^*)) + k_{BfG} \cdot FBFK_{BfG} + (k_7 + k_{11} + k_{14} + k_{15}) \cdot FBFK_{14} + k_{15} + (k_{16} + k_{18} + k_{19} - k_{BfG}) \cdot FBFK_{15} \cdot 12$$

## (3) Berechnung des BAföG-Anspruchs

*Exogene Variable*

*b*: Satz zur Abgeltung der Sozialversicherungsbeiträge (0,194)

*B*: Höchstbetrag für absetzbare Sozialversicherungsbeiträge (15 400 DM)

*Endogene Variable*

BAföG-relevantes Einkommen  $Y_{BfG}$ :

$$Y_{BfG} = Y_{t-2} - WKP_{t-2} - ESt_{t-2} - SolZ_{t-2} \\ - \min\{b \cdot (Y_{t-2} - WKP_{t-2}); B\} + KG_{t-2} + KGZ_{t-2}$$

Effektiver BAföG-Anspruch  $BFG$ :

$$BFG = \max\{BFGMAX - \max(Y_{BfG} - BFG; 0) \cdot (0,5 - k \cdot 0,05); 0\}$$

## II. Ausländische Erfahrungen: „Earned Income Tax Credit“ und „Family Credit“

Eine der Bürgergeldkonzeption entsprechende Einkommenssicherung wurde bislang in keinem Land eingeführt. Zwar sind insbesondere in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich Pläne für eine negative Einkommensteuer im politischen Prozeß teilweise sehr weit vorangekommen; umgesetzt wurden sie aber letztlich nicht.<sup>234</sup> Auch wurden in den Vereinigten Staaten Feldexperimente durchgeführt, um die Wirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer auf das Arbeitsangebot und auf andere Aspekte sozialen Verhaltens zu erforschen (Munnell 1987). Die Ergebnisse sind bei der Analyse der Effekte der Einführung eines Bürgergeldes auf das Arbeitsangebot berücksichtigt worden (Kapitel E); sie sind für die Bewertung von Reformmaßnahmen in Deutschland aber von begrenztem Nutzen, da es in den Vereinigten Staaten von Amerika eine den deutschen Verhältnissen vergleichbare soziale Absicherung

<sup>234</sup> So scheiterte der „Family Assistance Plan“ der Nixon-Administration, der Züge einer negativen Einkommensteuer trug, 1972 erst im Senat. Die Regierung Carter konnte sich — 1978 — mit einem ähnlichen Projekt („Plan for Better Jobs and Income“) nicht durchsetzen. Im Vereinigten Königreich war eine dem Bürgergeld vergleichbare allgemeine Grundsicherung in den siebziger Jahren in der parlamentarischen Debatte (Dilnot et al. 1984). Zu den polit-ökonomischen Zusammenhängen, die maßgeblich dazu beigetragen haben, daß die Reformen nicht zustande kamen, vgl. Lenkowsky (1986) und Albrecht (1982).

nicht gibt und zur Zeit der Experimente (1968–1982) nicht gab.<sup>235</sup> Führte man in Deutschland ein Bürgergeldsystem ein, so würde ein System mit hoher Absicherung durch ein anderes, allerdings mit geänderten Grenzbelastungen sowie Einkommenswirkungen für bestimmte Gruppen, ersetzt (Mitschke 1994).

Erfahrungen sind darüber hinaus mit Transferprogrammen gemacht worden, die Elemente einer negativen Einkommensteuer enthalten. Zu nennen sind insbesondere der „Earned Income Tax Credit“ in den Vereinigten Staaten und der „Family Credit“ im Vereinigten Königreich.<sup>236</sup> Beide Maßnahmen sind in vieler Hinsicht ähnlich; sie weisen aber auch bedeutende Unterschiede auf. Gemeinsam ist ihnen, daß sie keine generelle soziale Mindestsicherung darstellen, sondern auf Haushalte mit erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern beschränkt sind. Sie haben den Charakter einer Lohnsubvention, die von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängig ist. Unterschiede gibt es in der Ausgestaltung bezüglich der Anspruchsvoraussetzungen, der Höhe der Subvention und des Verlaufs der resultierenden effektiven Grenzbelastung des Einkommens der Empfängerhaushalte sowie in der Administration.

Im folgenden werden in knapper Form die Programme dargestellt und ihre Wirkungen diskutiert. Es folgt eine Bewertung im Lichte der Debatte um das Bürgergeld.

### 1. Der „Earned Income Tax Credit“ in den Vereinigten Staaten

Der „Earned Income Tax Credit“ wurde im Jahre 1975 eingeführt, um Beschäftigten, die Kinder erziehen und ein geringes Arbeitseinkommen beziehen, zu einem größeren Einkommen zu verhelfen und um die Arbeitsanreize für diese Personen zu stärken (Committee on Ways and Means 1993: 1052–1062).<sup>237</sup> Auch sollte die Belastung dieser Personen durch Sozialversicherungsbeiträge gemildert oder beseitigt werden (Eissa und Liebman 1995). Das Programm ist seit seiner Einführung mehrfach ausgeweitet worden; die bedeutendsten Änderungen wurden 1990 und 1993 beschlossen (Scholz 1996).

---

<sup>235</sup> Es gab freilich — insbesondere in New Jersey — mehrere Wohlfahrtsprogramme, beispielsweise „Aid for Families with Dependent Children“ und „Supplemental Security Income“, die, auf niedrigem Niveau, ein Netz der sozialen Sicherheit aufspannten (Pechman und Timpane 1975).

<sup>236</sup> In Irland gibt es eine Einkommensergänzung für Familien („Family Income Supplement“), die der Regelung im Vereinigten Königreich ähnelt (Whitehouse 1996).

<sup>237</sup> Im Rahmen des Berlinhilfegesetzes gab es in Deutschland in den sechziger Jahren eine vergleichbare, nur für Berlin geltende Regelung (Kisker 1967). Sie sollte, zusammen mit einer Reduzierung der Einkommensteuersätze um dreißig Prozent, den Standort Berlin attraktiver machen und insbesondere zur Milderung der Arbeitskräfteknappheit beitragen. Die Höhe des Transfers war allerdings gering; sie überstieg 5 vH des Arbeitseinkommens nicht.

Der Earned Income Tax Credit wird im Rahmen der Einkommensteuer des Bundes verwaltungsmäßig abgewickelt (Alstott 1994). Die begünstigten Gruppen unterliegen grundsätzlich der Bundeseinkommensteuer, erhalten aber einen Anspruch auf Steuererstattung, der einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens, soweit dieses eine feste Grenze nicht übersteigt, ausmacht (Eissa und Liebman 1995). Ist der Steuerrabatt größer als die Steuerschuld gemäß den üblichen Regelungen, so wird die Differenz als Transfer ausbezahlt. Im Jahr 1996 erhielten Familien mit einem Kind, das im Haushalt lebt, einen Steuerrabatt in Höhe von 34 vH des Arbeitseinkommens, maximal 34 vH von 6 490 Dollar, also 2 206 Dollar. Familien mit zwei oder mehr Kindern erhielten 40 vH von bis zu 9 110 Dollar (maximal 3 644 Dollar). Beschäftigte ohne Kinder, die bis zum Jahr 1993 nicht in das System einbezogen waren, hatten Anspruch auf einen Steuerrabatt von 7,65 vH<sup>238</sup> von maximal 4 330 Dollar (maximal 331 Dollar).

Der Steuerrabatt wird reduziert, wenn das Einkommen (entweder das „adjusted gross income“ (AGI) oder das „earned income“) eine bestimmte Grenze übersteigt, und zwar entsprechend einem festen Prozentsatz. Die Einkommensgrenze und der Steuersatz sind für die einzelnen Gruppen verschieden, und die Einkommensgrenzen werden Jahr für Jahr entsprechend dem Anstieg des Preisniveaus erhöht (Indexierung). Die Parameter für das Jahr 1996 sind in Tabelle A1 dargestellt. So wurde in diesem Jahr für Beschäftigte mit einem Kind der Rabatt um 15,98 vH des Einkommens verringert, soweit dieses die Grenze 11 900 Dollar überstieg. Das hatte zur Folge, daß bei einem Einkommen von 25 705 Dollar ein Rabatt nicht mehr gewährt wurde; der Maximalrabatt (von 2 206 Dol-

Tabelle A1 — Parameter des „Earned Income Tax Credit“ für verschiedene Haushaltstypen 1996

Haushaltstyp	Steuer- satz	Gültigkeits- bereich	Maximal- rabatt	Entzugs- rate	Gültigkeitsbereich
	vH	Dollar/Jahr		vH	Dollar/Jahr
Familie mit 1 Kind	-34,00	0-6 490	2 206	15,98	11 900 - 25 705
Familie mit 2 oder mehr Kindern	-40,00	0-9 110	3 644	21,06	11 900 - 29 203
Beschäftigte ohne Kinder	-7,65	0-4 330	331	7,65	5 410 - 9 737

Quelle: Eissa und Liebman (1995: Appendix A).

<sup>238</sup> Der Prozentsatz entspricht dem Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen.

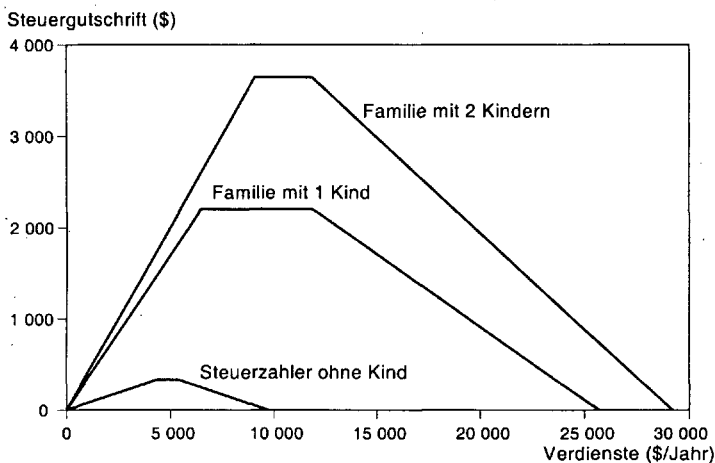
lar) ist aufgebraucht durch die Anrechnung des überschießenden Einkommens zu 15,98 vH (Tabelle A1). Für Beschäftigte mit zwei oder mehr Kindern wurde der Rabatt um 21,06 vH des Einkommens reduziert, wenn dieses die Grenze 11 900 Dollar überstieg; bei einem Einkommen von 29 203 Dollar ist der Rabatt abgeschmolzen. Für Beschäftigte ohne Kinder galten ein anderer Anrechnungssatz und andere Einkommensgrenzen.

Beispielsweise erhält eine Familie mit zwei oder mehr Kindern bei einem Jahreseinkommen unter 9 110 Dollar einen Rabatt von 40 vH, maximal 3 644 Dollar, pro Jahr. Ab einem Jahreseinkommen von 11 900 Dollar sinkt der Transfer schrittweise mit einem Entzugssatz von 21,06 vH, bei 29 203 Dollar entfällt der Zuschuß (Eissa und Liebman 1995). Die Abhängigkeit des Steuerkredits von der Höhe des Einkommens zeigt Schaubild A1.

In dem Bereich, in dem der Steuerrabatt abgeschmolzen wird („phasing out range“), ist die Grenzbelastung höher als der marginale Satz der Einkommensteuer („recapture rate“ plus marginaler Satz der Bundeseinkommensteuer von 15 vH). Die gesamte marginale Belastung kann sogar sehr groß sein. Sie beträgt 1996 (bezogen auf den Lohn einschließlich Arbeitgeberbeiträge) im Bereich der Rückführung des Steuerkredits in der Regel rund 50 vH. Berücksichtigt man, daß gleichzeitig andere einkommensabhängige Transfers reduziert werden (vor allem die Lebensmittelhilfe), ergeben sich Grenzbelastungen von bis zu 75 vH (Holtzblatt et al. 1994).

Als „earned income“ gelten Löhne und Gehälter, sonstige Entgelte und ein spezifisch definiertes Einkommen von Selbständigen. Ergänzende Steuerrabatte

Schaubild A1 — Der „Earned Income Tax Credit“ für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen





gibt es (seit Beginn der neunziger Jahre) für Kinder, die noch nicht ein Jahr alt sind, und für bestimmte Ausgaben zur Krankenversicherung (Committee on Ways and Means 1993).

Die Zahl der Haushalte, die den Earned Income Tax Credit in Anspruch nahmen, stieg von 12,6 Millionen im Jahr 1990 über 14,2 Millionen im Jahr 1994 auf geschätzt 18 Millionen Haushalte im Jahr 1996 (Economic Report of the President 1997: 186). Pro Haushalt stieg der Rabatt im selben Zeitraum von 601 auf 1 400 Dollar. Für die Masse der Begünstigten ergibt sich keine normale Belastung durch die Bundeseinkommensteuer, der Steuerrabatt ist also eine Ausgabe des Staates, wie sie generell in einem System der negativen Einkommensteuer entsteht. Die Kosten des Earned Income Tax Credit beliefen sich 1996 auf 18,4 Mrd. Dollar (Committee on Ways and Means 1996a: 1332).

Der Earned Income Tax Credit wird vom Finanzamt verwaltet und knüpft hinsichtlich der Bemessungsgrundlage an das Einkommensteuerrecht an. Da in den Vereinigten Staaten das Familienprinzip der Einkommenbesteuerung zugrundeliegt,<sup>239</sup> wird die Zahl der Anspruchsberechtigten um diejenigen Zweitverdiener mit geringem Einkommen reduziert, bei denen der Erstverdiener bereits ein ausreichendes Einkommen erzielt.<sup>240</sup> Allerdings ist das Einkommen im Sinne der Bundeseinkommensteuer der Vereinigten Staaten von Amerika relativ eng abgegrenzt. Es gibt viele Ausnahmen und Vergünstigungen. Dies hat zur Folge, daß der Tax Credit auch Personen gewährt wird, die bei angemessener Definition des Einkommens keinen Anspruch hätten (Alstott 1994). Im übrigen wird bemängelt, daß ein Großteil der Berechtigten nicht bedürftig sei, weil das Haushaltseinkommen vor Bezug des Steuerrabatts bereits die Armutslinie übersteigt. Der Anteil dieser Haushalte wird im Jahr 1996, nachdem die Reform von 1993 voll implementiert ist, nach einer Schätzung rund 50 vH betragen (Scholz 1994).

Die Ausdehnung von Transferansprüchen auf Haushalte, die im engeren Sinne nicht bedürftig sind<sup>241</sup>, ist ein Grundproblem einer negativen Einkommensteuer. Bedenklich ist vor allem, daß mit den Transfers auch die (gewöhnlich vergleichsweise hohen) Transferentzugsraten für breite Einkommenschichten

<sup>239</sup> Einschränkung sei darauf verwiesen, daß die Besteuerungseinheit „Familie“ relativ eng definiert ist. Eine Familie besteht aus den Eheleuten und den abhängigen Kindern. Die Vielzahl der Lebensformen, in denen Personengruppen gewissermaßen wie in einer Familie gemeinsam wirtschaften, wird nicht adäquat berücksichtigt. Dieser Mangel im Steuerrecht überträgt sich auf das „tax credit“-System (Alstott 1995).

<sup>240</sup> Der Earned Income Tax Credit kann dazu beitragen, daß Ehepaare im Durchschnitt steuerlich schlechter gestellt sind als getrennt veranlagte, unverheiratete Paare mit gleichem Einkommen (Committee on Ways and Means 1996b: 100, 112). Diese sogenannte Heiratssteuer hat sich durch Änderungen im Steuerrecht im Zeitablauf stark verändert (Alm und Whittington 1996); seit Beginn der neunziger Jahre ist die Höhe der durchschnittlichen „Heiratssteuer“ deutlich gestiegen.

<sup>241</sup> Beispielsweise im Sinne einer der geläufigen Armutsdefinitionen (vgl. Danziger und Weinberg 1994; Pichaud 1992).

wirksam werden. In der Folge werden negative Effekte auf das Arbeitsangebot erwartet. Die Evidenz hierzu ist nicht eindeutig. Zwar wird allgemein eine Verringerung der Zahl der Arbeitsstunden bei den Haushalten beobachtet, deren Einkommen unter dem Steuerkreditsystem an der Grenze hoch belastet ist.<sup>242</sup> Dem steht aber gegenüber, daß die Erwerbsbeteiligung der begünstigten Gruppen gestiegen ist. Nach vorherrschender Einschätzung hat sich die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden insgesamt nicht signifikant geändert (Eissa und Liebman 1995).

Betrachtet man die Effizienz des Systems, so ist zunächst festzustellen, daß die Verwaltungskosten relativ gering sind (US General Accounting Office 1995). Darüber hinaus kann konstatiert werden, daß mit reichlich 80 vH ein vergleichsweise großer Teil der Berechtigten den Steuerkredit tatsächlich in Anspruch nimmt (Scholz 1994). Dies kann damit erklärt werden, daß eine Stigmatisierung in diesem System weitgehend vermieden wird (Liebman 1995b). Allerdings wird der Steuerkredit offenbar in nennenswertem Ausmaß zu Unrecht in Anspruch genommen. Dies betrifft zwei Problembereiche (Steuerle 1997); erstens müßte geprüft werden, ob eine Beschäftigung tatsächlich ausgeführt wurde, und zweitens ist sicherzustellen, daß die angegebenen Kinder auch tatsächlich im Haushalt leben. Es wird geschätzt, daß im Jahr 1990 mindestens 10 vH und möglicherweise 20 vH der Empfänger des Rabatts diesen erhielten, obwohl kein Kind zum Haushalt gehörte, die (damaligen) Anspruchsvoraussetzungen also nicht vorlagen (Liebman 1995a). Der hohe Anteil von Fällen, in denen Steuerrabatte zu Unrecht bezogen werden, weist auf erhebliche Probleme der Verwaltung hin. Ein Effekt tritt dadurch auf, daß (bis zu einer bestimmten Grenze) bei niedrigen Erwerbseinkommen der Steuerkredit mit zunehmendem Einkommen größer wird. In diesem Bereich („phasing in range“) entstehen Anreize, ein Einkommen zu deklarieren, das höher als das tatsächliche ist. Auf eine Manipulation der Steuererklärung in diese Richtung sind die Finanzbehörden nicht eingerichtet (Alstott 1994), denn bei der normalen Besteuerung sind die Anreize umgekehrt. Allerdings haben Untersuchungen ergeben, daß dieses Problem im allgemeinen wenig bedeutsam ist (Joulfaian und Rider 1996).

## 2. Der „Family Credit“ im Vereinigten Königreich

Der „family credit“ im Vereinigten Königreich existiert seit 1988 (Greenaway 1996). Grundsätzlich ist er, wie der Earned Income Tax Credit in den Vereinig-

---

<sup>242</sup> Browning (1995) stellt fest, daß bei Annahme üblicher Werte für die Elastizitäten des Arbeitsangebots der Einkommensverlust aufgrund der Reduktion der Stunden in vielen Fällen den Steuerkredit überkompensiert, es insgesamt also zu einer Verringerung des verfügbaren Einkommens kommt.

ten Staaten, eine Lohnsubvention für Bezieher niedriger Einkommen; der Bezug ist also an eine Erwerbstätigkeit gebunden. Voraussetzungen für die Transfergewährung<sup>243</sup> sind, daß mindestens ein Kind in der Familie lebt<sup>244</sup> und daß ein Erwachsener mindesten 16 Stunden pro Woche arbeitet.<sup>245</sup>

Die Höhe des Family Credits bemißt sich nach der Zusammensetzung der Familie.<sup>246</sup> Der „Credit“ beträgt für Erwachsene 180 £ pro Monat<sup>247</sup>, egal ob es sich um ein Paar oder um eine alleinerziehende Person handelt, und für ein Kind je nach Alter zwischen 46 £ und 131 £ pro Monat. Das Erwerbseinkommen nach Steuern, das einen Einkommensfreibetrag (in Höhe von 292 £ pro Monat) übersteigt, wird zu 70 vH auf den Family Credit angerechnet. Die Zahl der Bezieherhaushalte ist — auch infolge einer Erweiterung des Kreises der Berechtigten durch eine Senkung der Stundengrenze von 24 auf 16 Stunden pro Woche im Jahr 1992 — seit 1988 kontinuierlich von etwas weniger als 300 000 auf reichlich 500 000 Haushalte im Jahr 1995 gestiegen (Institute for Fiscal Studies 1995: 113). Die Kosten des Programms betragen 1988 knapp 400 Millionen. Für 1996 sind rund 1,6 Mrd. £ vorgesehen.

Eine Analyse der Anreizwirkungen, die mit diesem System verbunden sind, ergibt, daß ein hoher Anreiz besteht, eine Erwerbstätigkeit mit einer Arbeitszeit von 16 Stunden aufzunehmen (Institute for Fiscal Studies 1995). Anreize, eine Beschäftigung mit geringerer Arbeitszeit anzunehmen, werden dagegen durch den Family Credit nicht gesetzt. Die Regelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Transfer führt zu einer effektiven Grenzbelastung des Einkommens von nicht selten mehr als 80 vH (Duncan und Giles 1996: 143), so daß häufig eine Ausdehnung der Arbeitszeit über 16 Stunden hinaus nicht attraktiv ist. Um der Kritik an dieser Anreizwirkung zu begegnen und die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu fördern, wird mit Wirkung ab 1. Juli 1995 bei Überschreiten einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden ein zusätzlicher Betrag in Höhe von 40 £ pro Monat gezahlt.<sup>248</sup>

---

<sup>243</sup> Für eine Darstellung der Regelung siehe Duncan und Giles (1996) und Walker und Wiseman (1997).

<sup>244</sup> Eine Ausweitung des Programms auf Alleinstehende und Paare ohne Kinder soll versuchsweise (in einigen Gebieten und befristet auf 3 Jahre) erfolgen (Whitehouse 1996: 134).

<sup>245</sup> Im Gegensatz dazu kann der Steuerkredit nach dem System in den Vereinigten Staaten bereits bei geringfügiger Beschäftigung geltend gemacht werden.

<sup>246</sup> Die „Familie“ umfaßt einen Erwachsenen, gegebenenfalls einen Lebenspartner sowie abhängige Kinder.

<sup>247</sup> Die Beträge pro Woche sind durch Multiplikation mit 4 auf Monatsbeträge umgerechnet worden.

<sup>248</sup> Dies hat wesentlich dazu beigetragen, daß die Zahl der Empfängerhaushalte nochmals spürbar gestiegen ist. Sie belief sich im Februar 1997 auf 733 000. Das sind 12 vH der Arbeitnehmerhaushalte mit Kindern (Walker und Wiseman 1997: 404).

Die Zahl der Studien zu den Wirkungen des Family Credit Systems auf das Arbeitsangebot ist gering. Die Simulationen von Duncan und Giles (1996) ergeben, daß die Effekte begrenzt sind und von den Verteilungswirkungen dominiert werden.

Die Administration erfolgt, im Gegensatz zum Vorgehen in den Vereinigten Staaten, nicht durch das Finanzamt in Form einer negativen Einkommensteuer, sondern durch die Sozialämter. Ein Grund hierfür ist, daß die Besteuerungseinheit der Einkommensteuer im Vereinigten Königreich das Individuum ist, die des Family Credit aber die Familie sein soll.

Die Verwaltungskosten fallen bei der Transfergewährung über das Sozialamt tendenziell höher aus als bei einer Integration in das Steuersystem. Letztere Lösung hat den Vorzug, daß Doppelzahlungen zwischen Staat und Haushalten vermieden werden. Im Vereinigten Königreich zahlen beispielsweise 45 vH der Bezieher von Leistungen im Rahmen des Family Credit Einkommensteuer (Whitehouse 1996).

Die Vorgehensweise bei der Transfergewährung bewirkt, daß ein relativ geringer Teil der Berechtigten (schätzungsweise 50 vH) den Family Credit tatsächlich in Anspruch nimmt (Whitehouse 1996: 136).<sup>249</sup> Bezüglich der Quote der unberechtigten Bezüge gibt es keine verlässlichen Angaben. Ein Grund dafür, daß wohl auch im britischen System bei einem hohen Anteil der Bezieher die Anspruchsvoraussetzungen tatsächlich nicht vorliegen, besteht darin, daß der Family Credit für einen Zeitraum von 6 Monaten gewährt wird, die der Antragsbearbeitung zugrundeliegende Einkommensperiode hingegen 6 bis 8 Wochen beträgt (Whitehouse 1996: 136). Dies eröffnet Spielräume zur zeitlichen Manipulation der Einkommensströme mit dem Ziel, einen Transferanspruch zu erlangen.

### 3. Bewertung im Lichte der Bürgergelddiskussion

Die dargestellten Transfers „Earned Income Tax Credit“ in den Vereinigten Staaten und „Family Credit“ im Vereinigten Königreich können nur bedingt zur Bewertung eines Bürgergeldkonzepts herangezogen werden. Sie sind nicht als generelle soziale Mindestsicherung konzipiert, sondern an die Bedingung der Erwerbstätigkeit geknüpft. Sie sollen durch eine Subvention niedriger Erwerbseinkommen die Relation zwischen Einkommen bei Erwerbstätigkeit und Einkommen bei Nicht-Erwerbstätigkeit dahingehend verändern, daß die Anreize zur Arbeitsaufnahme erhöht werden. Insofern ist hier, was das Ziel der Erhöhung der Arbeitsanreize für Empfänger von Transfers der Grundsicherung anlangt, eine Alternative zur negativen Einkommensteuer gegeben.

---

<sup>249</sup> Nach Regierungsangaben liegt die Quote der Inanspruchnahme mit rund 70 vH deutlich höher (Walker und Wiseman 1997: 405).

### III. Tabellen zur Wirkung auf das Arbeitsangebot

Tabelle A2 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten: Substitutionseffekt (1 000)

Bürgergeldvariante (BG)	Wert des Qualitätsindex $Q_S$					Gewichteter Substitutionseffekt <sup>a</sup>
	-2	-1	0	1	2	
<i>Ergebnisse für das frühere Bundesgebiet</i>						
BG1A (50 vH)	3 046	1 041	7 850	3 587	230	-3 087
BG1A (60 vH)	1 906	713	10 620	2 320	193	-1 818
BG1B (50 vH)	268	173	13 900	1 181	231	932
BG1B (60 vH)	35	277	14 873	365	203	423
BG2A (50 vH)	8 973	1 030	5 503	17	229	-18 500
BG2A (60 vH)	4 182	674	10 652	52	193	-8 601
BG2B (50 vH)	877	709	13 902	36	229	-1 969
BG2B (60 vH)	13	160	15 074	296	210	532
BG3A (50 vH)	427	1 726	5 735	7 599	266	5 550
BG3A (60 vH)	1 174	12 669	1 636	23	251	-14 494
BG3A (70 vH)	5 294	1 254	8 949	69	188	-11 397
BG3B (50 vH)	340	1 832	8 322	4 992	266	3 011
BG3B (60 vH)	186	2 859	12 420	38	251	-2 692
BG3B (70 vH)	10	73	15 138	337	195	635
<i>Ergebnisse für die neuen Bundesländer</i>						
BG1A (50 vH)	377	1 176	1 009	1 280	62	-527
BG1A (60 vH)	791	339	1 278	1 446	51	-374
BG1B (50 vH)	52	466	1 880	1 446	60	996
BG1B (60 vH)	75	369	2 018	1 392	51	974
BG2A (50 vH)	1 411	1 227	742	465	60	-3 463
BG2A (60 vH)	1 422	170	1 451	811	50	-2 102
BG2B (50 vH)	53	500	1 752	1 506	94	1 087
BG2B (60 vH)	50	254	1 716	1 539	345	1 876
BG3A (50 vH)	105	403	1 307	2 023	67	1 546
BG3A (60 vH)	332	2 965	396	149	63	-3 353
BG3A (70 vH)	1 224	442	1 372	817	49	-1 974
BG3B (50 vH)	81	336	1 975	1 446	67	1 082
BG3B (60 vH)	44	538	1 884	1 375	63	876
BG3B (70 vH)	45	241	1 714	1 543	362	1 936

<sup>a</sup>Zahl der Steuerpflichtigen ( $x_i$ ) multipliziert mit Qualitätsindex  $Q_{Si}$  und aufsummiert:  

$$\sum_{i=-2}^2 x_i \cdot Q_{Si}, \quad i \in \{-2, -1, 0, 1, 2\}.$$

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A3 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten: Einkommenseffekt (1 000)

Bürgergeldvariante (BG)	Wert des Qualitätsindex $Q_E$					Gewichteter Substitutionseffekt <sup>a</sup>
	-2	-1	0	1	2	
<i>Ergebnisse für das frühere Bundesgebiet</i>						
BG1A (50 vH)	1 035	12 296	2 415	8	0	-14 358
BG1A (60 vH)	282	9 904	5 566	1	0	-10 468
BG1B (50 vH)	0	3 978	11 365	332	78	-3 491
BG1B (60 vH)	0	1 103	13 126	1 421	103	524
BG2A (50 vH)	1 970	4 204	8 358	1 221	0	-6 924
BG2A (60 vH)	560	2 246	12 390	556	0	-2 811
BG2B (50 vH)	0	122	14 427	1 129	75	1 158
BG2B (60 vH)	0	0	14 323	1 326	104	1 534
BG3A (50 vH)	4 601	9 685	959	508	0	-18 379
BG3A (60 vH)	2 787	7 193	3 411	2 362	0	-10 404
BG3A (70 vH)	533	3 334	11 494	392	0	-4 007
BG3B (50 vH)	11	11 430	3 558	684	70	-10 628
BG3B (60 vH)	0	501	14 670	509	74	156
BG3B (70 vH)	0	0	14 308	341	105	1 551
<i>Ergebnisse für die neuen Bundesländer</i>						
BG1A (50 vH)	145	1 707	2 001	52	0	-1 946
BG1A (60 vH)	39	1 073	2 727	65	0	-1 087
BG1B (50 vH)	0	1	3 037	830	36	902
BG1B (60 vH)	0	0	1 797	2 052	55	2 163
BG2A (50 vH)	443	1 197	1 833	432	0	-1 651
BG2A (60 vH)	79	732	2 863	231	0	-660
BG2B (50 vH)	0	0	3 390	479	36	550
BG2B (60 vH)	0	0	3 332	509	64	636
BG3A (50 vH)	433	2 792	501	178	1	-3 477
BG3A (60 vH)	320	1 609	1 109	867	0	-1 382
BG3A (70 vH)	46	843	2 825	190	0	-746
BG3B (50 vH)	0	981	2 581	312	30	-609
BG3B (60 vH)	0	13	3 401	457	33	511
BG3B (70 vH)	0	0	3 332	501	71	643

<sup>a</sup>Zahl der Steuerpflichtigen ( $x_i$ ) multipliziert mit Qualitätsindex  $Q_{Ei}$  und aufsummiert:  

$$\sum_{i=-2}^2 x_i \cdot Q_{Ei}, i \in \{-2, -1, 0, 1, 2\}.$$

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A4 — Haushalte nach qualitativer Betroffenheit bezüglich des Arbeitsangebots nach Bürgergeldvarianten: Gesamteffekt (1 000)

Bürgergeld- variante (BG)	Zahl der Haushalte			
	mit eindeutig positiver Wirkung auf das Arbeits- angebot	mit eindeutig negativer Wirkung auf das Arbeits- angebot	mit gegenläufiger Wirkung auf das Arbeitsangebot	ohne Wirkung auf das Arbeits- angebot
<i>Ergebnisse für das frühere Bundesgebiet</i>				
BG1A (50 vH)	276	9 822	3 548	2 108
BG1A (60 vH)	417	8 369	2 097	4 870
BG1B (50 vH)	1 306	4 046	374	10 028
BG1B (60 vH)	1 486	1 012	404	12 851
BG2A (50 vH)	766	9 599	701	4 687
BG2A (60 vH)	395	4 708	398	10 252
BG2B (50 vH)	908	1 215	446	13 185
BG2B (60 vH)	1 538	18	155	14 043
BG3A (50 vH)	624	7 229	7 716	184
BG3A (60 vH)	1 207	13 106	1 427	13
BG3A (70 vH)	286	6 453	360	8 655
BG3B (50 vH)	1 472	7 996	4 442	1 843
BG3B (60 vH)	479	2 902	265	12 107
BG3B (70 vH)	1 627	1	82	14 043
<i>Ergebnisse für die neuen Bundesländer</i>				
BG1A (50 vH)	969	1 891	403	641
BG1A (60 vH)	1 315	1 457	214	918
BG1B (50 vH)	1 704	223	295	1 682
BG1B (60 vH)	2 246	175	270	1 215
BG2A (50 vH)	635	2 520	177	572
BG2A (60 vH)	899	1 498	137	1 370
BG2B (50 vH)	1 724	354	199	1 627
BG2B (60 vH)	1 973	191	113	1 627
BG3A (50 vH)	314	1 483	1 909	198
BG3A (60 vH)	452	2 980	473	0
BG3A (70 vH)	882	1 594	115	1 314
BG3B (50 vH)	1 265	884	422	1 333
BG3B (60 vH)	1 623	425	157	1 699
BG3B (70 vH)	1 991	191	95	1 627

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A5 — Rangfolge der Bürgergeldvarianten nach ihrer Wirkung auf das Arbeitsangebot

Bürgergeldvariante (BG)	Rangziffer <sup>a</sup>		
	R1 <sup>b</sup>	R2 <sup>c</sup>	R3 <sup>d</sup>
<i>Ergebnisse für das frühere Bundesgebiet</i>			
BG1A (50 vH)	13	12	10
BG1A (60 vH)	11	9	9
BG1B (50 vH)	6	6	5
BG1B (60 vH)	3	3	6
BG2A (50 vH)	12	14	14
BG2A (60 vH)	7	8	11
BG2B (50 vH)	4	4	7
BG2B (60 vH)	2	2	4
BG3A (50 vH)	10	10	1
BG3A (60 vH)	14	13	13
BG3A (70 vH)	8	11	12
BG3B (50 vH)	9	7	2
BG3B (60 vH)	5	5	8
BG3B (70 vH)	1	1	3
<i>Ergebnisse für die neuen Bundesländer</i>			
BG1A (50 vH)	11	10	10
BG1A (60 vH)	8	8	9
BG1B (50 vH)	4	4	6
BG1B (60 vH)	1	1	3
BG2A (50 vH)	13	14	14
BG2A (60 vH)	9	12	12
BG2B (50 vH)	5	5	5
BG2B (60 vH)	3	3	2
BG3A (50 vH)	12	9	4
BG3A (60 vH)	14	13	13
BG3A (70 vH)	10	11	11
BG3B (50 vH)	7	7	7
BG3B (60 vH)	6	6	8
BG3B (70 vH)	2	2	1

<sup>a</sup>Die niedrigste Rangziffer (1) ist der hinsichtlich der Wirkung auf das Arbeitsangebot günstigsten Variante zugeordnet, die höchste Rangziffer (14) der Variante, die das Arbeitsangebot am stärksten beeinträchtigt; die Rangziffern für die alten und die neuen Bundesländer sind mit Anteilen von 0,8 bzw. 0,2 gewichtet. — <sup>b</sup>Rangfolge gemäß qualitativem Gesamteffekt. — <sup>c</sup>Rangfolge gemäß gleichgewichteter Einkommens- und Substitutionseffekt. — <sup>d</sup>Rangfolge gemäß (nach Elastizität) gewichtetem Einkommens- und Substitutionseffekt.

Quelle: Eigene Berechnungen.



## Literaturverzeichnis

- Aaberge, R., J.K. Dagsvik und S. Strøm (1995). Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms. *The Scandinavian Journal of Economics* 97 (4): 635–659.
- Addison, J.F. (1997). Sectoral Structural Change and the State of the Labor Market in the United States. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labor Market Flexibility. Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen 1997.
- Albers, W. (1980). Einkommensbesteuerung I: Einkommensteuer. In W. Albers et al. (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2*. Stuttgart.
- (1990). Was soll und kann ein integriertes Steuer-Transfersystem erreichen? In F.X. Bea (Hrsg.), *Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- Albrecht, W.P. (1982). Welfare Reform: An Idea Whose Time has Come and Gone. In P.M. Sommers (Hrsg.), *Welfare Reform in America — Perspectives and Prospects*. Boston.
- Alm, J., und L.A. Whittington (1996). The Rise and Fall and Rise ... of the Marriage Tax. *National Tax Journal* 49 (4): 571–599.
- Almsick, J. van (1981). Die negative Einkommensteuer — finanztheoretische Struktur, Arbeitsangebotswirkungen und sozialpolitische Konzeption. In D.J. Broermann (Hrsg.), *Volkswirtschaftliche Schriften* 307. Berlin.
- Alstott, A.L. (1994). The Earned Income Tax Credit and Some Fundamental Institutional Dilemmas of Tax-Transfer Integration. *National Tax Journal* 47 (3): 609–619.
- Arbeitsgesetze* (1995). 47. Auflage, Stand 1. Februar, dtv bzw. C.H. Beck. München.
- Atkinson, A.B. (1995). *Incomes and the Welfare State — Essays on Britain and Europe*. Cambridge.
- Atkinson, A.B., und J.E. Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*. London.
- Auten, G., und R. Carroll (1994). Taxpayer Behavior and the 1986 Tax Reform Act. National Bureau of Economic Research Summer Institute, Cambridge. Mimeo.
- Bach, S., und B. Seidel, unter Mitarbeit von D. Teichmann (1992). Standortsicherungsgesetz — Steuerliche Entlastungen und Belastungen der Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der deutschen Industrie e.V. Berlin. Manuskript.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (1994). *Zur Bemessung der Sozialhilfe-Regelsätze ab 1. Juli 1996. Arbeit und Soziales* 49: 130–159.
- Bean, C.R. (1994). European Unemployment: A Survey. *Journal of Economic Literature* 32 (2): 573–619.
- Becker, I. (1995a). Kostenelemente eines Bürgergeldmodells. Arbeitspapiere des EVS-Projektes. Personelle Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland Nr. 5. Frankfurt am Main.

- Becker, I. (1995b). Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen. *Finanzarchiv* 52 (3): 306–338.
- Becker, I., und R. Hauser (1995). Die Entwicklung der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren. *Konjunkturpolitik* 41 (4): 308–344.
- Beland, U. (1995). *Einkommensbesteuerung und Erwerbstätigkeit in Familien*. Bergisch Gladbach.
- BGBI. (*Bundesgesetzblatt, Teil I*) (1989). Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den leistungsabhängigen Teilerlaß von Ausbildungsförderungsdarlehen (3. BAföG-TeilerlaßVÄndV) vom 3. Januar (2): 58–60.
- (1992). Wohnungsgeldtabellen (15): 546–671.
- (1993). Wohnungsgeldgesetz (5): 183–198.
- (1995). Jahressteuergesetz 1996. (53): 1250–1413.
- (1997). Verordnung über die Förderungshöchstdauer für den Besuch von Höheren Fachschulen und Hochschulen (FöHdV) vom 23. Oktober (70): 2503–2515.
- Bickenbach, F., und R. Soltwedel (1996a). Ethik und wirtschaftliches Handeln in der modernen Gesellschaft: Ordnung, Anreize und Moral. Kieler Diskussionsbeiträge 268. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996b). Trends in Führungsphilosophie und Unternehmensorganisation — Ergebnisse einer vergleichenden Führungskräftebefragung. In: Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Auf den Menschen kommt es an. Führung und Motivation in Unternehmen*. Gütersloh.
- Bises, B.C. (1990). Income Tax Perception and Labour Supply in a Sample of Industry Workers. *Public Finance* 45 (1): 3–17.
- Blinder, A.S., und H.S. Rosen (1985). Notches. *American Economic Review* 75: 736–747.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1998). *Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand: 1. Januar*. Bonn.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) (1995). *BAföG 95/96 — Gesetz und Beispiele*. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1995). *Finanzbericht 1996*. Bonn, August.
- (1996). *Steuereinnahmen des Bundes und der Länder*. Bonn, Januar.
- Boss, A. (1986). Ein Modell zur Simulation des Lohnsteueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland — ein Beispiel für die Nutzbarmachung sekundärstatistischer Daten. In K. Hanau, R. Hujer und W. Neubauer (Hrsg.), *Wirtschafts- und Sozialstatistik. Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinz Grohmann*. Göttingen.
- (1987). Ein Modell zur Simulation des Lohnsteueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland — Beschreibung und Anwendung. Kieler Arbeitspapiere 282. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1993). Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (3): 311–330.

- Boss, A. (1994). Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen. *Die Weltwirtschaft* (4): 433–447.
- Boss, A., J. Döpke, M. Fischer, J.W. Krämer, E. Langfeldt und K.-W. Schatz (1996). Bundesrepublik Deutschland: Konjunktur bessert sich — Arbeitslosigkeit bleibt hoch. *Die Weltwirtschaft* (1): 29–60.
- Boss, A., J. Döpke, E. Langfeldt, J. Scheide, R. Schmidt und H. Strauß (1997). Aufschwung in Deutschland ohne Dynamik. *Die Weltwirtschaft* (4): 369–395.
- Brown, C.V. (1968). Misconception About Income Tax and Incentives. *Scottish Journal of Political Economy* 15 (1): 1–21.
- Browning, E.K. (1995). Effects of the Earned Income Tax Credit on Income and Welfare. *National Tax Journal* 48 (1): 23–43.
- Buhr, P. (1994). Wie wirksam ist die Sozialhilfe? Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. In B. Riedmüller und T. Oik (Hrsg.), *Grenzen des Sozialstaates*. Leviathan Sonderheft 14: 219–247.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995). *Amtliche Nachrichten*. Heft 2. Nürnberg.
- (1996). *Amtliche Nachrichten*. Heft 2. Nürnberg.
- Bundesanzeiger* (1993). Das neue Wohngeldrecht 1993. 45, 46a. Köln.
- Bundessozialhilfegesetz* (1994). Beck-Texte. München.
- Cain, G.G., und H.W. Watts (1973). *Income Maintenance and Labor Supply*. New York.
- Cohen-Stuart, A.J. (1958). On Progressive Taxation. In R.A. Musgrave und A.T. Peacock (Hrsg.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London.
- Committee on Ways and Means of the House of Representatives (Hrsg.) (1993). *Overview of Entitlement Programs (Green Book)*. Washington, D.C.
- (1996a). *1996 Green Book: Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*. Washington, D.C.
- (1996b). *Earned Income Tax Credit: Hearing Before the Subcommittee on Oversight and the Subcommittee on Human Resources*. Washington, D.C.
- Council of Economic Advisors (1996). *Job Creation and Employment Opportunities. The United States Labor Market, 1993–1996*. Washington, D.C.
- Danziger, S.H., und D.H. Weinberg (1994). The Historical Record: Trends in Family Income, Inequality, and Poverty. In S.H. Danziger, G.D. Sandefur und D.H. Weinberg (Hrsg.), *Confronting Poverty — Prescriptions for Change*. Cambridge.
- DATEV (Datenverarbeitungsorganisation des steuerberatenden Berufes in der Bundesrepublik Deutschland e.V.) (1996). Tabellen und Information für den steuerlichen Berater. Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (1996). *Monatsbericht* 48 (2): 61–66.
- Deutsches Studentenwerk (Hrsg.) (1996). *Die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz*. Bad Honnef.
- Dilnot, A., und A. Duncan (1992). Thinking about Labour Supply. *Journal of Economic Psychology* 13 (4): 687–713.

- Dilnot, A., J.A. Kay und C.N. Morris (1984). *The Reform of Social Security*. London.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1994a). Das Einkommen sozialer Haushaltsgruppen im Jahre 1992. *Wochenbericht* 61 (41): 769–778.
- (1994b). „Bürgergeld“: Keine Zauberformel. *Wochenbericht* 61 (41): 689–696.
- (1995). Die Vermögenseinkommen der privaten Haushalte. *Wochenbericht* 62 (25): 435–442.
- DIW, IfW und IWH (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (1994). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Zehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 231. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Dohmen, D. (1995). Familienlastenausgleich. Bilanz und Reformvorschläge. *WSI Mitteilungen* 6: 411–419.
- Duncan, A., und C. Giles (1996). Labour Supply Incentives and Recent Family Credit Reforms. *The Economic Journal* 106 (1): 142–155.
- Economic Report of the President (1997), transmitted to the Congress, ... together with the Annual Report of the Council of Economic Advisors. Washington, D.C.
- The Economist* (1997). Working for your Welfare. 29. März: 43.
- Eissa, N. (1995). Taxation and Labor Supply of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 as a Natural Experiment. Working Paper 5023. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- (1996). Tax Reforms and Labor Supply. *Tax Policy and the Economy* (10): 119–151.
- Eissa, N., und J.B. Liebman (1995). Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. Working Paper 5158. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Elster, K. (1913). Eine Reichaufwandsteuer? *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 101: 785–796.
- Engels, W., A. Gutowski et al. (Kronberger Kreis) (1986). Bürgersteuer — Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Schriftenreihe, 11. Bad Homburg v.d.H.
- Engels, W., J. Mitschke und B. Starkloff (1973). *Staatsbürgersteuer*. Wiesbaden.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (1997). Für Sozialhilfeempfänger soll sich Arbeit stärker lohnen. 20. Dezember: 13.
- (1998). Kindergeldverfahren soll wieder geändert werden. 15. Januar: 12.
- Feldstein, M. (1995a). Behavioral Responses to Tax Rates: Evidence from the Tax Reform Act of 1986. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85 (2): 170–174.
- (1995b). The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act. *Journal of Political Economy* 103 (3): 551–572.
- (1995c). Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax. Working Paper 5055. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

- Feldstein, M., und D. Feenberg (1996). The Effects of Increased Marginal Tax Rates on Taxable Income and Economic Efficiency: A Preliminary Analysis of the 1993 Tax Rate Increases. *Tax Policy and the Economy* (10): 89–117.
- Fiebigler, H. (1995). Budgets ausgewählter privater Haushalte 1994 — Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen. *Wirtschaft und Statistik* (8): 622–632.
- Fisher, I. (1937). Income in Theory and Income Taxation in Practice. *Econometrica* 5 (1): 1–55.
- Franz, W. (1991). *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, Ill.
- Fritzsche, B., und H.D. von Loeffelholz (1994). Grenzbelastungen der Einkommen durch das Steuer-Transfer-System — eine empirische Analyse für Haushalte von Erwerbstätigen in den neuen und den alten Bundesländern. *RWI-Mitteilungen* 49: 235–260.
- GAB (Gemeinnützige Ausbildungs- und Beschäftigungs-GmbH (1997). Zwischenbericht Mai 1997 zum Modellversuch 200. Lübeck.
- Gandenberger, O. (1989). *Einkommensabhängige staatliche Transfers*. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 110. Baden-Baden.
- Gern, K.-J. (1995). Das Einkommensteuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 718. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996). Ein Modell zur Simulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems. Kieler Arbeitspapiere 725. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998). Das Einkommensteuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland — ein Update. Kieler Arbeitspapiere 865. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Goode, R. (1964). *The Individual Income Tax*. Washington, D.C.
- Greenaway, D. (1996). Policy Forum: Taxation, In-Work Benefits and the Labour Market — Editorial Note. *The Economic Journal* 106 (January): 128–129.
- Green, C. (1967). *Negative Taxes and the Poverty Problem*. Washington, D.C.
- Greven, M.T. von (1986). Von der Sozialleistung zum Bürgergehalt. Die Entprivatisierung des gesellschaftlichen Reichtums. In M. Opielka und G. Voruba (Hrsg.), *Das garantierte Grundeinkommen*. Frankfurt am Main.
- Haig, R.M. (1921). *The Concept of Income. The Federal Income Tax*. New York.
- Haller, H. (1960). Bemerkungen zur progressiven Besteuerung und zur steuerlichen Leistungsfähigkeit. *Finanzarchiv* 20 (1): 35–57.
- (1964). *Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben*. Tübingen.
- (1972/73). Zur Diskussion über das Leistungsfähigkeitsprinzip. *Finanzarchiv* 31 (3): 461–495.
- Hanesch, W. (1995). Sozialhilfe und Niedrigeinkommen — empirische Befunde und politische Strategien. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 46 (3): 183–195.

- Hansen, L.P., und J.J. Heckman (1996). The Empirical Foundations of Calibration. *Journal of Economic Perspectives* 10 (1): 87–104.
- Hauser, R. (1996). Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung. Minister für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Schriftenreihe „Dialog Sozial“*. Baden-Baden.
- Hauser, R., und W. Hübinger (1993). *Arme unter uns. Teil I: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armenuntersuchung*. Freiburg im Breisgau.
- Heckman, J.J. (1993). What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years? *American Economic Review, Papers and Proceedings* 83 (2): 116–121.
- Heilemann, U., und H.D. von Loeffelholz (1987). Zum Einfluß der Besteuerung auf Arbeitsangebot und -nachfrage. *Beihefte zur Konjunkturpolitik* (33): 155–176.
- Holtzblatt, J., J. McCubbin und R. Gillette (1994). Promoting Work Through the EITC. *National Tax Journal* 47 (3): 591–607.
- Homburg, S. (1995). Zur Steuerfreiheit des Existenzminimums: Grundfreibetrag oder Abzug von der Bemessungsgrundlage? *Finanzarchiv* 52 (2): 182–195.
- Hum, D., und W. Simpson (1994). Labour Supply Estimation and Public Policy. *Journal of Economic Surveys* 8 (2): 57–81.
- Hüther, M. (1990). *Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- (1994). Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaats. *Wirtschaftsdienst* 74 (3): 127–135.
- Hüther, M., und M. Premer (1997). Zwischen individueller und solidarischer Absicherung. *Wirtschaftsdienst* 77 (2): 117–124.
- Institute for Fiscal Studies (1995). *Options for 1995: The Green Budget*. London.
- (1996). *Options for 1996: The Green Budget*. London.
- Jerger, J., und A. Spermann (1995). Promoting Low-wage Employment: The Case for a Targeted Negative Income Tax. Mimeo.
- Joulfaian, D., und M. Rider (1996). Tax Evasion in the Presence of Negative Income Tax Rates. *National Tax Journal* 49 (4): 553–570.
- Kaldor, N. (1955). *An Expenditure Tax*. London.
- Kaltenborn, B. (1995). *Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich*. Baden-Baden.
- Karrenberg, H., F. Fritzsche, W. Kitterer, H.J. Münch und G. Schulz-Overthun (1980). *Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen*. Schriftenreihe des RWI 43. Berlin.
- Kausemann, E.-P. (1983). *Möglichkeiten einer Integration von Steuer- und Transfersystem*. Frankfurt am Main.
- Killingsworth, M.R. (1983). *Labor Supply*. Cambridge.
- Killingsworth, M.R., und J.J. Heckman (1986). Female Labor Supply: A Survey. In O. Ashenfelter und R. Layard (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam.

- Kisker, K.P. (1967). A Note on the Negative Income Tax. *National Tax Journal* 20 (1): 102–105.
- Klanberg, F., und A. Prinz (1988). Soziale Grundsicherung — aber wie? In G. Rolf, P.B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung — zur ökonomischen Theorie kollektiver Versicherungs- und Transfersysteme*. Frankfurt am Main.
- Klein, W.A. (1971). Familial Relationships and Economic Well-being: Family Unit Rules for a Negative Income Tax. *Harvard Journal on Legislation* 8: 360–405.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- Kolb, J., und L. Trabert (1996). Geringfügige Erwerbstätigkeit — empirische Ergebnisse und Überlegungen zur Einführung einer Sozialversicherungspflicht. *Wirtschaft im Wandel* (4): 10–15.
- König, H., F. Laisney, M. Lechner und W. Pohlmeier (1995). Tax Illusion and Labour Supply of Married Women: Evidence from German Data. *Kyklos* 48 (3): 347–368.
- Krüger, J., O. Sievering und M. Wüstenbecker (1995). Sozialhilfe — ein Überblick. Rechtliche Grundlagen und empirische Entwicklung. Arbeitspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität-Gesamthochschule Paderborn 42.
- Krupp, H.-J. (1995). „Bürgergeld“ oder zielorientierte soziale Sicherung? *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 40: 291–313.
- Lampman, R.J. (1965). Negative Rates Income Taxation. Paper prepared for the Office of Economic Opportunity 6502. Washington, D.C., August.
- Laurila, H. (1994). Incentive Structure and Proper Conduct of a Negative Income Tax Program. Tampere Economic Working Papers 3. Department of Economics, Tampere.
- Leibfritz, W., und R. Parsche (1988). *Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers, Bd. 1, Status quo und Reformalternativen*. München.
- Lenkowsky, L. (1986). *Politics, Economics, and Welfare Reform*. Lanham.
- Lewis, A. (1978). Perceptions of Tax Rates. *British Tax Review* (6): 358–366.
- Liebman, J.B. (1995a). Who Are the Ineligible EITC Recipients? Harvard University. Mimeo.
- (1995b). Noncompliance and the Earned Income Tax Credit: Taxpayer Error or Taxpayer Fraud? Harvard University. Mimeo.
- Liefmann-Keil, E. (1961). *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin.
- Lindbeck, A. (1995). Welfare Disincentives with Endogenous Habits and Norms. *Scandinavian Journal of Economics* 97 (4): 477–494.
- Lindbeck, A., und D.J. Snower (1996). Reorganization of Firms and Labor-Market Inequality. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 86 (2): 315–321.
- Lindsey, L. (1987). Individual Taxpayer Response to Tax Cuts 1982–1984, with Implications for the Revenue Maximizing Tax Rate. *Journal of Public Economics* 33 (2): 173–206.
- Meade, J.E. (1978). *The Structure and Reform of Direct Taxation*. London.

- Meinhardt, V., D. Teichmann und G. Wagner (1994). „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina. *WSI Mitteilungen* 47 (10): 624–635.
- Metze, I. (1982). Negative Einkommensteuer. In W. Albers et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*. Neunter Band: *Wirtschaft und Politik bis Zölle, Nachtrag*. Stuttgart.
- Mill, J.S. (1848). *Principles of Political Economy With Some of Their Applications to Social Philosophy*. London.
- Minford, P. (1996). Unemployment in the OECD and Its Remedies. In H. Giersch (Hrsg.), *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*. Berlin.
- Mitschke, J. (1985). Steuer- und Transferordnung aus einem Guß: Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland. In Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. und Kronberger Kreis (Hrsg.), *Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2*. Baden-Baden.
- (1988). Ökonomische Analyse, einkommensteuerliche Einkunftsermittlung und Alternativen steuerlicher Einkommensperiodisierung. *Steuer und Wirtschaft* 65 (2): 111–132.
- (1994). Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem — Chancen und Hürden. *Steuer und Wirtschaft* (2): 1–10.
- (1995a). Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung. *Wirtschaftsdienst* 75 (2): 75–84.
- (1995b). Jenseits der Armenfürsorge. *Die Zeit*, 8. Dezember: 29–30.
- Molitor, B. (1973). Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 24: 38–54.
- Morgan, P.P., und D. Tustin (1992). The Perception and Efficiency of Labour Supply Choices by Pigeons. *The Economic Journal* 102 (September): 1134–1148.
- Mroz (1987). The Sensitivity of an Empirical Model of Married Women's Hours of Work to Economic and Statistical Assumptions. *Econometrica* 55 (4): 765–794.
- Mundorf, H. (1996). Drei-Stufen-Tarif. *Handelsblatt*, 22. April: 2.
- Munnell, A.H. (1987). Lessons from the Income Maintenance Experiments: An Overview. *New England Economic Review* (May/June): 32–44.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York.
- (1989). The Three Branches Revisited. *Atlantic Economic Journal* 17 (1): 1–7.
- (1990). On Choosing the „Correct“ Tax Base — A Historical Perspective. In M. Rose (Hrsg.), *Heidelberg Congress on Taxing Consumption*. Berlin.
- Neumark, F. (1970). *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*. Tübingen.
- Nierhaus, W. (1988). *Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland — Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers. Zweiter Band: Modellanalyse des gegenwärtigen Systems*. München.
- NWB (Neue Wirtschaftsbriefe) (1995). *Wichtige Steuergesetze*. Herne.



- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (1974). *Negative Income Tax*. OECD Publications 33. Paris.
- (1991). *OECD Economic Surveys — Netherlands 1991/92*. Paris.
- (1994). *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part II — The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris.
- (1995). *The Impact of Taxation on Labour Force Participation and Labour Supply*. OECD Working Papers 55. Paris.
- (1996). *Economic Surveys 1995/96. The United States*. Paris.
- Otten, A. (1977). *Die negative Einkommensteuer als sozialpolitische Alternative: Diskussionsstand in den USA und eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*. Europäische Hochschulschriften, Reihe V: Volks- und Betriebswirtschaftslehre, Bd. 182. Frankfurt am Main.
- Pahlke, J. (1976). Wirkungen negativer Einkommensteuern auf das individuelle Arbeitsangebot. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 190 (3): 219–234.
- Paqué, K.-H. (1986). *Philanthropie und Steuerpolitik. Eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit*. Kieler Studien 203. Tübingen.
- Pechman, J.A., und G.V. Engelhardt (1990). The Income Tax Treatment of the Family: An International Perspective. *National Tax Journal* 43 (1): 1–22.
- Pechman, J.A., und P. Timpane (Hrsg.) (1975). *Work Incentives and Income Guarantees: The New Jersey Negative Income Tax Experiment*. Washington, D.C.
- Peffekoven, R. (1971). Freibetrag oder Steuerkredit? *Finanzarchiv* 30 (3): 392–417.
- Pencavel, J. (1986). Labor Supply of Men: A Survey. In O. Ashenfelter und R. Layard (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam.
- Pichaud, D. (1992). Wie mißt man Armut? In S. Leibfried und W. Voges (Hrsg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32. Opladen.
- Rainwater, L. (1982). Stigma in Income-Tested Programs. In I. Garifinkel (Hrsg.), *Income-Tested Transfer Programs — The Case For and Against*. New York.
- Rhys-Williams, Lady J.E. (1943). *Something to Look Forward to*. London.
- (1953). *Taxation and Incentives*. London.
- Robins, P.K. (1985). A Comparison of the Labor Supply Findings From the Four Negative Income Tax Experiments. *The Journal of Human Resources* 20 (4): 567–582.
- Rodrik, D. (1997). Trade, Social Insurance, and the Limits to Globalization. Working Paper 5905. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Rolph, Earl R. (1967). The Negative Income Tax. In *Proceedings of the 59th Annual Conference on Taxation*, held under the Auspices of the National Tax Association. Columbus, Ohio.
- Rose, M. (Hrsg.) (1990). *Heidelberg Congress on Taxing Consumption*. Berlin.
- (Hrsg.) (1991). *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. Berlin.

- Rosen, H.S. (1976). Tax Illusion and the Labor Supply Model of Married Women. *Review of Economics and Statistics* 58 (2): 167–180.
- RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) (1994). Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers in den jungen Bundesländern — eine empirische Analyse anhand von Fallbeispielen und Problemdarstellung. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1993). *Zeit zum Handeln — Antriebskräfte stärken. Jahresgutachten 1993/94*. Stuttgart.
- (1994). *Den Aufschwung sichern — Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95*. Stuttgart.
- (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart.
- (1996). *Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97*. Stuttgart.
- (1997). *Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion — Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/1998*. Stuttgart.
- Sadowski, D., und M. Schneider (1996). Lohndifferenzierung — Ein Ansatz zur Integration von Langzeitarbeitslosen? *WSI-Mitteilungen* (1): 19–25.
- Samuelson, P.A. (1947). *Foundations of Economic Analysis*. Cambridge.
- Schanz, G. von (1896). Der Einkommensteuerbegriff und die Einkommensteuergesetze. *Finanzarchiv* 13: 1–87.
- Schettkat, R. (1987). *Erwerbsbeteiligung und Politik*. Berlin.
- Schimmelpennig, A. (1997). Sektorale Beschäftigungsentwicklung und sektorale Lohnstruktur in Deutschland und den Vereinigten Staaten. *Die Weltwirtschaft* (2): 182–189.
- Schmidt, K. (1960). *Die Steuerprogression*. Veröffentlichungen der List Gesellschaft. Band 20. Basel.
- (1980). Grundprobleme der Besteuerung. In F. Neumark (Hrsg.), *Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II*. Tübingen.
- Scholz, K. (1994). The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance, and Anti-poverty Effectiveness. *National Tax Journal* 47 (1): 63–87.
- (1996). In-Work Benefits in the United States. The Earned Income Tax Credit. *The Economic Journal* 106 (January): 156–169.
- Schwartz, E.E. (1964). A Way to End the Means Test. *Social Work* 9: 3–12.
- Seidl, C. (1988a). Poverty Measurement. A Survey. In M. Börs, M. Rose und C. Seidl (Hrsg.), *Welfare and Efficiency in Public Economics*. Berlin.
- (1988b). Renaissance des Opfergleichheitsprinzips der Besteuerung. *Steuer und Wirtschaft* 65 (2): 93–99.
- (1990). Administration Problems of an Expenditure Tax. In M. Rose (Hrsg.), *Heidelberg Congress on Taxing Consumption*. Berlin.

- Seidl, C. (1997). Die steuerliche Berücksichtigung des Existenzminimums; tarifliche Nullzone, Freibetrag oder Steuerabsetzbetrag? *Steuer und Wirtschaft* (2): 142–146.
- Seidl, C., und S. Traub (1997). Was bringt die Steuerreform? *Betriebs-Berater (BB)* (17): 861–869.
- Sesselmeier, W., R. Klopffleisch und M. Setzer (1996). Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer. In B. Rürup (Hrsg.) *Sozialökonomische Schriften 10*. Frankfurt am Main.
- Siebert, H. (1994). *Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung*. München.
- (1995). Bürgergeld — ein Fehlanreiz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. Januar: 11.
- (1996). Hundert Punkte für mehr Beschäftigung. Kieler Diskussionsbeiträge 264. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997a). Labor Market Rigidities: At the Root of the Unemployment in Europe. *Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 37–54.
- (1997b). Wenn wir die Arbeitslosigkeit wirklich halbieren wollen. *Handelsblatt*, 19./20. Dezember: 47.
- (1997c). *Weltwirtschaft*. Stuttgart.
- (1998). *Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung*. Frankfurt am Main.
- Siebert, H., und F. Stähler (1995). Sozialtransfer und Arbeitsangebot. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 115 (3): 377–392.
- Simons, H. (1938). *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. Chicago, Ill.
- Sinn, H.-W. (1995). A Theory of the Welfare State. *The Scandinavian Journal of Economics* 97 (4): 495–526.
- (1996). Social Insurance, Incentives and Risk Taking. *International Tax and Public Finance* 3 (3): 259–280.
- Smith, R.E., und B. Vavricheck (1992). The Wage Mobility of Minimum Wage Workers. *Industrial Labor Relations Review* 46 (1): 82–88.
- Soltwedel, R. (1997). Dynamik der Märkte — Solidarität des Sozialen. Leitlinien für eine Reform der Institutionen. Kieler Diskussionsbeiträge 297/298. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Spermann, A. (1994). Die Reform der Sozialhilfe im Sinne der Bürgergeldidee. Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau 37. Freiburg.
- (1996a). Das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose — ein Weg aus der Armutsfalle. *Caritas* 97 (1): 17–22.
- (1996b). Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose. Manuskript.
- Der Spiegel* (1998). Allein hätte ich es nicht geschafft (3): 56–59.

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1991). *Fachserie 1, Heft 7: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Haushalte, Teil 2: Zusammensetzung der Haushalte*. Stuttgart.
- (1994a). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 7.3.: Lohnsteuer 1989*. Stuttgart.
- (1994b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3.: Konten und Standardtabellen 1993, Hauptbericht*. Stuttgart.
- (1995a). *Fachserie 1, Reihe 3: Haushalte und Familien*. Stuttgart.
- (1995b). Sozialhilfeempfänger 1993. *Wirtschaft und Statistik* (9): 704–718.
- (1995c). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3.: Konten und Standardtabellen 1994, Hauptbericht*. Stuttgart.
- (1995d). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 7.1.: Einkommensteuer 1989*. Stuttgart.
- (1995e). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 7.2.: Körperschaftsteuer 1989*. Stuttgart.
- (1996). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*. Stuttgart.
- (1997). Sozialhilfeempfänger und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 1995. *Wirtschaft und Statistik* (10): 720–726.
- (versch. Jgg.). *Fachserie 13, Reihe 2: Sozialhilfe*. Stuttgart.
- (versch. Jgg.). *Fachserie 13, Reihe 4: Wohngeld im früheren Bundesgebiet*. Stuttgart.
- (versch. Jgg.). *Fachserie 17, Reihe 7: Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung*. Stuttgart.
- (versch. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch ... für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Steuerle, G. (1997). Cheating and the Earned Income Tax Credit. *Tax Notes* 9 (June): 1413–1414.
- Taube, R. (1994). Unstimmigkeiten bei der staatlichen Umverteilung — Das Beispiel „Familienpolitik“. *Wirtschaftsdienst* 74 (11): 556–560.
- Tobin, J., J.A. Pechman und P.M. Mieszkowski ([1967] 1982). Is a Negative Income Tax Practical? In J. Tobin (Hrsg.), *Essays in Economics*. Cambridge, Mass.
- Transfer-Enquête-Kommission (1981). *Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Uelner, A. (1997). Grundsätzliches zu einem Bürgergeldsystem. In M.D. Kley et al. (Hrsg.), *Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag*. Köln.
- Uldall, G. (1996). Germany Needs American-Style Tax Reform. *Wall Street Journal Europe*, 4. April: 10.
- US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (versch. Jgg.). *Employment and Earnings*. Washington, D.C.
- US General Accounting Office (1995). *Earned Income Credit, Noncompliance and Potential Eligibility Revisions*. Statement of Lynda D. Willis. GAO/T-GGD-95-179. Washington, D.C.

- Vaubel, R. (1990). *Sozialpolitik für mündige Bürger*. Baden-Baden.
- (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand*. Tübingen.
- Vickrey, W. (1939). Averaging of Income for Income Tax Purposes. *Journal of Political Economy* 47 (3): 379–397.
- (1947). *Agenda for Progressive Taxation*. New York.
- Wahlund, R. (1992). Tax Changes and Economic Behaviour: The Case of Tax Evasion. *Journal of Economic Psychology* 13 (4): 657–677.
- Walker, R., und M. Wiseman (1997). The Possibility of a British Earned Income Tax Credit. *Fiscal Studies* 18 (4): 401–425.
- Walter, C. (1994). Zur Arbeitsmarktdynamik in den Vereinigten Staaten. *Die Weltwirtschaft* (1): 113–132.
- (1995). Wie effizient ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland? *Die Weltwirtschaft* (2): 180–192.
- Weeber, J. (1990). *Monetäre Mindestsicherungsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsanalyse, Konzeptionen und Folgewirkungen*. Frankfurt am Main.
- Whitehouse, E. (1996). Designing and Implementation In-Work Benefits. *The Economic Journal* 106 (January): 130–141.
- Zeppernick, R. (1995). Die Familienpolitik muß effizienter und transparenter werden. *Handelsblatt*, 24. Mai: 6.
- Zimmermann, K.F. (1993). Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany. In A.B. Atkinson und G.V. Mogensen (Hrsg.), *Welfare and Work Incentives — A North European Perspective*. Oxford.
- Zumstein, P. (1977). *Die Ausgabensteuer. Volkswirtschaftliche Begründung und praktische Durchführbarkeit*. Diessenhofen.

# Schlagwortregister

- Anspruchslohn 221
- Arbeitsangebot 80; 178–196; 198; 201–204; 209; 214; 218; 221; 224–226; 258; 269
- Arbeitsanreize 62; 64; 66; 108; 196; 197; 201; 205; 208–209; 213; 220; 223–224; 239; 259
- Arbeitsaufnahme 61; 63; 210; 212–213
- Arbeitslosengeld 21; 24; 66–68; 152; 173; 211; 239
- Arbeitslosenhilfe 66–68; 90; 172; 211–212; 215; 219; 239
- Arbeitslosigkeit 35; 63; 66–67; 76; 79; 85; 147; 172; 177–178; 211–212; 214; 222; 227; 233; 240
- Armutsfalle 48; 53; 60; 63–64; 89–90; 108; 111; 236
- Ausbildungsförderung 4; 12–14; 24; 40–45; 47; 54–59; 64–66; 88; 91; 145; 154; 232; 234; 258
- Ausbildungsfreibetrag 12–13
- Ausgabensteuer 78; 88
- Bedürftigkeit 46; 48; 79; 86; 102; 148; 172–173; 229; 236
- Bedürftigkeitsprüfung 156; 158; 167; 170; 172–173; 176; 190; 218; 231; 237; 239
- Beitragsbemessungsgrenze 16; 106; 154; 161
- Bemessungsgrundlage 5; 9; 48; 66; 69; 77–83; 91; 100; 102; 104; 106–107; 128–130; 156; 170; 197; 205; 262
- Budgetrestriktion 179; 184; 217
- Earned Income Tax Credit 90; 258–262; 265
- Ehegattensplitting 8; 81; 92; 128; 148
- Einkommenseffekt 180–185; 189; 191–192; 198–202; 204; 206; 208; 210; 217; 220; 226–267
- Einkommensfreibetrag 65; 264
- Einkommensteuergesetz 5–9; 11–12; 15; 17–18; 40–41; 78–79; 81; 91–92; 97; 101–102; 119; 136–137; 139; 140–141; 154; 233
- Einkommensteuertarif 6; 88; 91; 128; 155; 186
- einmalige Leistungen 34–54
- Elastizität des Arbeitsangebots 191–192; 210
- Elastizität des zu versteuernden Einkommens 206
- Erziehungsgeld 21–22; 54–57; 59; 64–65; 88; 91; 231
- Existenzminimum, physisches 89; 96; 99; 111; 122; 124–126; 129; 131; 216; 219; 237
- Existenzminimum, soziales 31; 62; 77; 89; 94; 122; 174; 213; 238
- Familienleistungsausgleich 18–19; 109
- Family Credit 259; 263–265
- Feldexperimente 193; 195
- Fiskalische Kosten 132; 156–177; 198; 226; 236
- Geringfügigkeitsgrenze 15
- Grundfreibetrag 4; 6; 70; 71; 85; 91–93; 96; 102; 117; 119; 122; 128; 154; 161; 208; 236
- Haushaltsfreibetrag 11–12; 96; 136–137
- Haushaltsveranlagung 80; 128
- Indifferenzkurve 180–182; 184; 186
- Individualveranlagung 80–81
- Integration des Steuer- und des Transfersystems 19; 69; 75–77; 81; 85–88; 90–91; 96; 99; 128–129; 131; 175; 178; 227; 265

Kalibrierung 148; 150; 163–164  
 Kinderfreibetrag 4; 11; 18–19; 42;  
 119; 131; 137; 149; 154; 175  
 Kindergeld 2; 4; 11; 17–20; 37; 42; 44;  
 81; 88; 91; 97; 111; 119; 138; 142–  
 144; 148; 172; 175; 231–233  
 Kindergeldzuschlag 38; 144  
 Leistungsfähigkeit, steuerliche 46; 77–  
 78; 80; 82; 86; 229  
 Lohnabstandsgebot 62  
 Lohndifferenzierung 89; 222; 224;  
 230; 234  
 Lohnsteuerstatistik 134–135; 141; 145;  
 188; 195; 197; 218  
 Lohnstruktur 3; 63; 178; 221; 223  
 Mehrbedarf 34; 54  
 Mindestlohn 62–63; 178  
 Niedriglohnssektor 63; 66; 223; 226  
 Normen, gesellschaftliche 3; 227–228  
 Nutzenfunktion 77; 180  
 Produktivität 66; 178; 184; 223–224  
 Progression 70; 75  
 Progressionsvorbehalt 5; 101; 140  
 Regelsatz der Sozialhilfe 32; 34; 54;  
 59; 89; 93; 108; 154; 161; 237  
 Reinvermögenszugangstheorie 78–79  
 Schrittweite der Einkommensvariation  
 5  
 Simulation 5; 133; 142–143; 148; 156;  
 195; 207; 238; 265  
 Solidaritätszuschlag 4; 10; 52; 56–57;  
 61; 91; 104; 130; 139; 141; 155–157;  
 159; 162–164; 169–171; 175–176  
 Sonderabschreibungen 102; 168  
 Sozialhilfe, Hilfe in besonderen Lebens-  
 lagen 31; 33; 35; 147; 233

Sozialhilfe, laufende Hilfe zum Lebens-  
 unterhalt 2; 4; 24; 31–39; 46; 48; 53–  
 54; 56; 60; 62; 66; 88; 90; 96; 100;  
 108; 116; 122; 130; 138; 147; 148;  
 151–153; 172–175; 182; 211–212;  
 214–215; 228; 230; 232; 234; 237–  
 240  
 Sozialstaatsprinzip 214  
 Sozialversicherung 4; 14; 41; 52; 56–  
 57; 61; 100–101; 106; 129; 154; 160;  
 233  
 Sozialversicherungsbeiträge 4; 5; 14–  
 17; 35; 44; 67; 106; 138; 142; 157;  
 159; 163–164; 258–259  
 Spitzensatz der Einkommensteuer 6;  
 64; 99; 119  
 Steuergredit 72; 75; 263–264  
 Stigmatisierung 62; 228  
 Subsidiaritätsprinzip 31; 230  
 Substitutionseffekt 180–182; 185; 189;  
 191; 195; 196; 201; 204; 213; 218;  
 226; 266–267  
 Tarifpolitik 63; 185; 221–222  
 Vermögensanrechnung 35; 40; 42; 47;  
 55; 61; 149; 156; 230  
 Verwaltungsaufwand 103; 230; 231–  
 235  
 Vorsorgeaufwendungen 8; 104; 130;  
 136; 142  
 Wahlhandlungsmodell 179; 182; 186–  
 187; 217  
 Werbungskosten 8; 24; 35; 46–47; 53;  
 90; 100; 108; 119; 137  
 Wohlfahrtsstaat 230  
 Wohngeld 2; 21; 23–31; 40; 46; 48;  
 54–55; 58; 64; 66; 68; 91; 130; 138;  
 144–146; 149; 151; 152; 172–173;  
 175; 232  
 Wohngeldknick 48; 56