

Gern, Klaus-Jürgen

Article — Digitized Version

Eine negative Einkommensteuer für Deutschland? Optionen und Konsequenzen

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Gern, Klaus-Jürgen (1997) : Eine negative Einkommensteuer für Deutschland? Optionen und Konsequenzen, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 407-429

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1699>

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.

Eine negative Einkommensteuer für Deutschland? Optionen und Konsequenzen

Von Klaus-Jürgen Gern

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, 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. Es trage insgesamt 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. Zwar werden Reformen auch für die Bereiche Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung gefordert, dies aber zumeist aus anderen Gründen. Vor allem richtet sich die Kritik gegen die Konsequenzen des Zusammenspiels der Sozialhilferegungen, des Wohngeldgesetzes, der Ausbildungsförderung, aber auch der Ausgestaltung des Familienleistungsausgleichs. Häufig wird in diesem Zusammenhang von den expliziten staatlichen Transfers gesprochen (Vaubel 1990), also solchen, die von vornherein auf eine interpersonelle Einkommensumverteilung über die öffentlichen Haushalte (ohne Sozialversicherung) abzielen.

Als Reformvorschlag ist das Konzept der negativen Einkommensteuer in den Vordergrund der Diskussion gerückt, also einer Steuer, die auch einen Negativbereich enthält (van Almsick 1981; Mitschke 1985; Hüther 1990). Dieser Bereich des Steuertarifs ersetzt die steuerfinanzierten Sozialleistungen wie z. B. das Kindergeld, das Erziehungsgeld, das Wohngeld, die BAföG-Leistungen, 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. In Deutschland hat sich als Synonym der Begriff „Bürgergeld“ durchgesetzt.

Die Grundkonzeption eines Bürgergeldes ist intuitiv attraktiv. Eine sorgfältige Analyse erfordert aber, daß einer Vielzahl von Fragen nachgegangen wird.

In diesem Beitrag stehen die fiskalischen Konsequenzen sowie die Anreizwirkungen im Mittelpunkt, die entstehen, wenn das deutsche Steuer-Transfer-System im Sinne der Bürgergeldidee reformiert wird.

Das Steuer- und Transfer-System in der Bundesrepublik Deutschland

Das bestehende Steuer- und Transfer-System (Status quo) wird daraufhin untersucht, in welcher Weise und an welchen Stellen es problematische Anreizwirkungen entwickelt. Dabei steht die Analyse der Grenzbelastung des Einkommens im Vordergrund, also die Frage, welcher Anteil zusätzlichen Einkommens dem Haushalt durch Steuern und Abgaben entzogen wird.¹

Anreizwirkungen des Steuer-Transfer-Systems

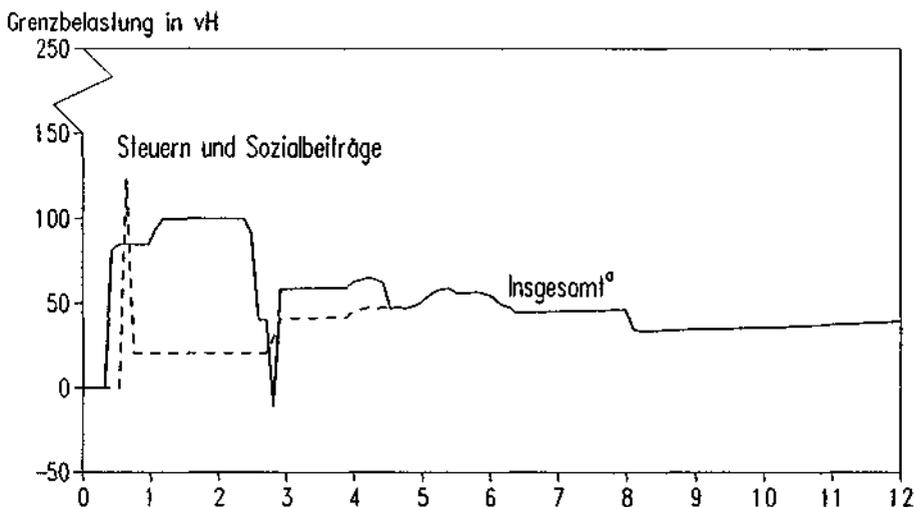
Die Wirkungsanalyse erfolgt mit Hilfe eines mikroanalytischen Simulationsmodells (IfW-Steuer-Transfer-Modell).² Grundlage der Berechnungen sind die im Jahr 1996 geltenden Bestimmungen. Berücksichtigt werden auf der Abgabenseite die Einkommensteuer und der Solidaritätszuschlag sowie die Beiträge zur Sozialversicherung (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 und die Arbeitslosenhilfe. Dabei wird berücksichtigt, daß die Transfers im einzelnen nach unterschiedlichen Einkommensbegriffen bemessen werden, es erfolgt eine Analyse der Wirkung der Gesamtheit der Regeln. Die Differenziertheit der Bemessungsgrundlagen spiegelt die Tatsache wider, daß die Transfers im einzelnen unterschiedlich motiviert sind (Sachverständigenrat 1996: 459), trägt aber auch maßgeblich dazu bei, daß die Wirkung des Systems schwer zu durchschauen ist und wenig systematisch scheint.

Das Steuer-Transfer-Modell ermöglicht eine Simulation der Belastung der Einkommen durch die Einkommensteuer und die Sozialbeiträge sowie der Entlastung durch Transfers. Hierbei müssen für die Haushalte bestimmte Merkmale (Familienstand, Anzahl und Alter der Kinder, Höhe der Wohnungsmiete usw.) vorgegeben werden. Dies liegt daran, daß sich der Anspruch auf die verschiedenen Sozialleistungen im einzelnen gemäß der spezifischen Situation des Haushalts bemißt. Auch bestimmte Regelungen im Steuerrecht beziehen sich auf spezifische Haushaltscharakteristika (beginnend bei der Steuerklasse, über die verschiedenen Freibeträge bis zu Werbungskosten, die von Haushalt zu Haushalt variieren). Das Modell ermöglicht dann die Berechnung effektiver Grenzbelastungen in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen. Die effektive Grenzbelastung setzt sich zusammen aus der expliziten Grenzbelastung des Ein-

¹ Zu einer detaillierten Darstellung siehe Gern (1995).

² Das Modell ist im einzelnen dokumentiert in Gern (1996 a). Die Vorgehensweise steht in der Tradition früherer Arbeiten zum Zusammenwirken von Steuer- und Transfersystem (vgl. etwa Karrenberg et al. 1980; Nierhaus 1988; Ganderberger 1989).

Schaubild 1 – Grenzbelastung eines Ehepaars mit einem Einkommensbezieher und 2 Kindern durch Abgaben und Transferentzug in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen (in vH)



^a Unter Berücksichtigung von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers.



kommens durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und der sogenannten impliziten Grenzbelastung durch den Entzug von einkommensabhängigen Transfers.

Die Analyse des Zusammenwirkens von Steuer- und Transfersystem zeigt, daß insbesondere im Bereich niedriger Einkommen effektive Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens durch Abgaben und den Entzug einkommensabhängiger Transfers bestehen, die die finanziellen Anreize zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit erheblich beeinträchtigen. Beispielhaft ist der Verlauf der effektiven Grenzbelastung in Schaubild 1 für ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Einkommensbezieher dargestellt, wobei unterstellt wird, daß ausschließlich Einkommen aus abhängiger Beschäftigung bezogen wird. Außerdem ist die Grenzbelastung, die aus der Erhebung von Steuern und Sozialabgaben herrührt, als gestrichelte Linie eingezeichnet.

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.³ In einem

³ Zu den Vorschriften zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe vgl. Boss (1996: 159 ff.) und Gern (1996 b: 43 ff.).

Tabelle 1 – Einkommensintervall mit einem kumulierten Steuer- und Transferenzugsatz von 100 vH (Armutsfälle) in Abhängigkeit von der Haushaltsstruktur

Merkmale des Haushalts	„Armutsfälle“ bei Erwerbseinkommen des Haushalts zwischen ... und ... DM je Monat	Länge der „Armutsfälle“ in 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

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

bestimmten Einkommensbereich führt ein Anstieg des Erwerbseinkommens nicht zu einer Zunahme des verfügbaren Einkommens, finanzielle Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots sind nicht vorhanden.⁴ Die Zone dieser sogenannten Armutsfälle betrifft je nach Haushaltsgröße und -zusammensetzung unterschiedliche Einkommensintervalle (Tabelle 1). Sie ist am kürzesten bei einem Ledigen ohne Kind, wo sie sich auf ein Einkommensintervall von 550 DM (von 1 150 DM bis 1 700 DM Monatseinkommen) erstreckt. Sie ist mit bis zu 1 300 DM (von 1 150 DM bis 2 450 DM Monatseinkommen) im Falle einer Familie mit einem Verdiener am längsten. Die in Tabelle 1 aufgeführten Werte sind für Haushalte berechnet, die Anspruch auf die Mindestleistungen der Sozialhilfe haben. In vielen Fällen kann darüber hinaus Mehrbedarf geltend gemacht werden. Dann kommt es zu einer entsprechenden Verlängerung der Armutsfälle.

⁴ Eine vergleichbare Wirkung hat die Regelung zur Anrechnung von Einkommen aus kurzzeitiger Beschäftigung auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Sie beseitigt die Anreize zur Einkommenserzielung in einem Einkommensbereich, der von dem Verhältnis zwischen Lohnersatzleistung und früherem Arbeitseinkommen (Nettoersatzrate) und der Höhe des Einkommens abhängt, das vor der Arbeitslosigkeit bezogen wurde (Vaubel 1996).

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. Die Belastung liegt dann regelmäßig deutlich über dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, zumeist zwischen 60 und 70 vH. Einerseits ist bei einer solchen marginalen Belastung des Einkommens der Anreiz zu zusätzlicher Arbeit erheblich vermindert. Andererseits ist aber bei einem Arbeitseinkommen in diesem Bereich der Abstand zwischen dem verfügbaren Haushaltseinkommen und dem Sozialhilfeniveau wohl hinreichend groß, um zu gewährleisten, daß eine Erwerbstätigkeit der Erwerbslosigkeit in der Regel vorgezogen wird.

Wirkungen auf den Arbeitsmarkt

Die beschriebenen Regelungen des Steuer-Transfer-Systems sind ein Grund dafür, daß das Sozialhilfeniveau in der Konsequenz – zusammen mit anderen Elementen der sozialen Sicherung – gewissermaßen einen Mindestlohn etabliert (Siebert 1994). 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. Das Entstehen einer an der Produktivität orientierten, differenzierten Lohnstruktur wird behindert. Diese ist aber Voraussetzung dafür, daß sich ein hoher Beschäftigungsgrad auch bei den gering qualifizierten Erwerbspersonen einstellen kann.

Gewerkschaften orientieren sich mit ihren Lohnforderungen auch an der Höhe des vom sozialen Sicherungssystem garantierten Mindesteinkommens. Aber selbst dort, wo Arbeitnehmer unter Tarif entlohnt werden können, weil die Unternehmen nicht an Tarifverträge gebunden sind, wirken die von der Sozialhilfe gesetzten Mindestlöhne. Die nahezu vollständige Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe führt dazu, daß bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit Entlohnung im Bereich der Armutsfalle das verfügbare Einkommen nicht oder nur unwesentlich steigt. Deshalb sind solche Arbeitsplätze kaum attraktiv. So hat sich in Ostdeutschland gezeigt, daß viele Unternehmen, die Löhne unterhalb des von der Sozialhilfe gesetzten Mindestlohns zahlen, trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht oder nur schwer Arbeitskräfte finden konnten (DIW et al. 1994). Demgegenüber zeigen die Erfahrungen im Ausland, vor allem in den Vereinigten Staaten (Walter 1994), 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 vergleichsweise geringe 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 beträcht-

lich und das Problem eines ungenügenden Lohnabstands von geringer Relevanz (Hanesch 1995), so wird 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 erwerbstätig ist und ergänzende Sozialhilfe bezieht, dadurch erklären, daß das bestehende Regelwerk mit einem effektiven Grenzsteuersatz von (fast) 100 vH das Entstehen eben solcher Arbeitsverhältnisse in großem Maße behindert.

Das Bürgergeldsystem als Alternative

Die Schwächen des Steuer-Transfer-Systems in Deutschland und vergleichbarer Systeme im Ausland sind lange bekannt. In der Wissenschaft und in der Politik wird als umfassende Reform insbesondere die Verbindung der positiven Einkommensteuer mit einer negativen Einkommensteuer diskutiert.

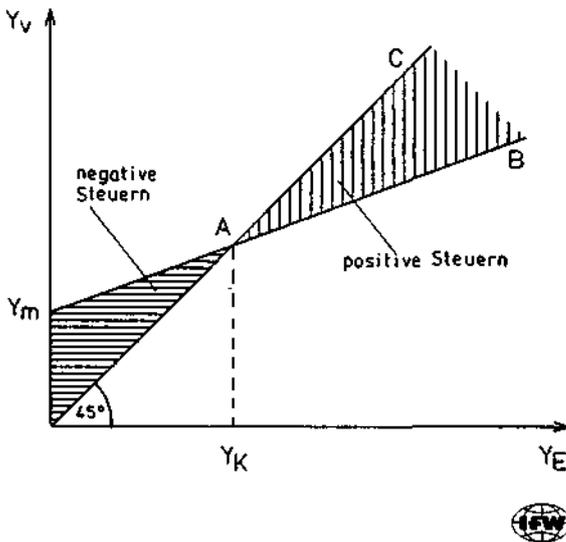
Ein solches System soll grundsätzlich zwei Zielen dienen (Vaubel 1996: 169). Einmal sollen möglichst viele redistributive Transfers, in einem Bürgergeld zusammengefaßt werden. Dadurch soll ein Mindestmaß an Transparenz hergestellt werden, das die Verteilungswirkungen erkennen läßt und überhaupt erst eine rationale Sozialpolitik ermöglicht; darüber hinaus sollen die Kosten der Administration des Umverteilungssystems auf diese Weise gesenkt werden. Zum anderen sollen den Empfängern von Transfers pekuniäre Anreize geboten werden, eine Arbeit aufzunehmen bzw. das Arbeitseinkommen zu erhöhen. Erwerbseinkommen sollen nur teilweise auf das Bürgergeld angerechnet werden. Damit werden niedrige Erwerbseinkommen durch eine negative Einkommensteuer in einer Weise ergänzt, die Arbeit auch zu niedrigen Löhnen attraktiv werden läßt. Dies könnte zur Ausweitung des Niedriglohnsegments am Arbeitsmarkt und zur Verringerung der Arbeitslosigkeit niedrig produktiver Erwerbspersonen beitragen (Mitschke 1995).

Voraussetzung dafür, daß eine Bürgergeldreform dazu führt, daß die Beschäftigung im Niedriglohnbereich ausgeweitet wird und die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten sinkt, ist, daß 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.

Konstruktionsprinzip einer negativen Einkommensteuer

Ein Steuer-Transfer-System zielt u. a. darauf ab, eine Einkommensverteilung zu bewirken, die von der Mehrheit der Bevölkerung eines Gemeinwesens als „gerecht“ empfunden wird. Die Umverteilung wird häufig zu den zentralen Aufgaben des Staates gerechnet. Ein wichtiges Instrument hierbei ist in den westlichen Industrieländern 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 be-

Schaubild 2 – Integriertes Steuer-Transfer-System



steht darin, die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer auf das gesamte Einkommensspektrum auszudehnen. Das bedeutet, daß bei Einkommen unterhalb einer bestimmten Grenze negative Zahlungen an den Staat anfallen, also Transfers geleistet werden. Damit werden Steuerzahlungen und Transferleistungen in einem System integriert.

Die Erweiterung des Steuersystems um eine negative Einkommensteuer ist idealtypisch für den Fall eines linearen Einkommensteuertarifs in Schaubild 2 dargestellt. Es ist das verfügbare Einkommen (Y_v) in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen (Y_E) vor und nach Besteuerung abgebildet. Ab einer festgesetzten Grenze (Y_K) wird das Einkommen in herkömmlicher Weise 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 höher ist der Steuersatz, desto größer ist also der Abstand zwischen Erwerbseinkommen und verfügbarem Einkommen. Bei einem Einkommen, das niedriger als die Freigrenze ist, wird das verfügbare Einkommen gegenüber dem Markteinkommen erhöht, der Staat leistet einen Transfer. Im Fall eines Steuersubjekts ohne eigenes Erwerbseinkommen erfolgt eine Zahlung in Höhe von Y_m , des staatlich garantierten Mindesteinkommens. Die Transfers werden mit zunehmendem Erwerbseinkommen geringer. Der Steuersatz im negativen Bereich des Systems wird auch als Transferentzugssatz (t) bezeichnet.

Das Bürgergeld erscheint zunächst als ein attraktives Konzept. Steuer- und Transfersystem werden in einfacher Weise verknüpft. Es wird aber deutlich, daß auch eine negative Einkommensteuer nicht den Konflikt zwischen dem sozialpolitischen Ziel einer Mindestsicherung, die auskömmlich und auf die Bedürftigen konzentriert ist, 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 jeweiligen Zielen von der Gesellschaft beigemessen wird. Denn die Wirkung eines Bürgergeldsystems wird – anders als die Wirkung des bestehenden Regelwerks – von wenigen Variablen bestimmt und ist – im Gegensatz zum Status quo – leicht durchschaubar. Außerdem wird versteckte Armut weitgehend vermieden, die beim bestehenden System aus der Unkenntnis des verzweigten Transfersystems oder der Scheu vor dem Gang zu den Behörden resultieren kann.

Problematik einer Integration von Steuer- und Transfer-System

Sollen das Steuer- und das Transfer-System in der Praxis integriert werden, treten erhebliche Probleme auf, da es für einen integrierten Steuer-Transfer-Tarif einer einheitlichen Bemessungsgrundlage bedarf.⁵ 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.⁶ Bei der Steuerveranlagung gilt prinzipiell das Individualprinzip, während bei der Transfergewährung das Haushaltsprinzip verwandt wird.

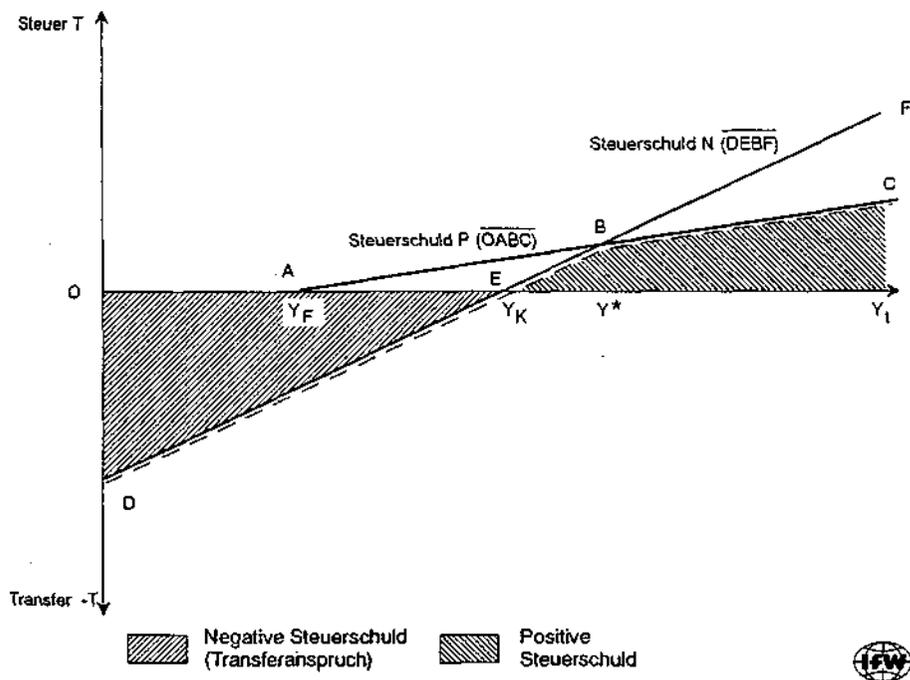
In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, daß das Einkommensteuerrecht weitgehend unverändert bleibt. Damit müßten auch im negativen Bereich des Steuertarifs – bei der Transferbemessung – die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer (das zu versteuernde Einkommen) und die Abgrenzung des Steuersubjektes im Rahmen der Einkommensbesteuerung 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 zwar zur Bedarfsdeckung geeignet sind, aber nicht unter die Steuerpflicht fallen (z. B. Renten, Lohnersatzleistungen, Übertragungen usw.). Dies führt zu hohen fiskalischen Kosten (vgl. unten) und Verteilungsgerechtigkeiten.

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 Teil der Einfachheit und Übersichtlichkeit, die einen wichtigen Vorzug eines integrierten Steuer-Transfer-Systems ausmachen, aufgegeben.

⁵ Zur Problematik einer einheitlichen Bemessungsgrundlage vgl. für Deutschland insbesondere Kausemann (1983); für die Vereinigten Staaten z. B. Tobin et al. (1982).

⁶ Im einzelnen finden sich auch zwischen den Transfers erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Bemessungsgrundlagen (Gern 1995; Gandenberger 1989). Zentral ist aber wohl die Differenz zwischen Steuer- und Transfer-System.

Schaubild 3 – Graduell integriertes Steuer-Transfer-System



Eine Alternative: Graduelle Integration von Steuer- und Transfer-System

Das Prinzip eines graduell integrierten Steuer-Transfer-Systems läßt sich anhand von Schaubild 3 veranschaulichen. In einem solchen System existieren nebeneinander zwei Steuertarife, wobei der für den Steuerpflichtigen jeweils günstigere die effektive Steuerschuld bestimmt. Der Tarif der positiven Einkommensteuer bemißt in herkömmlicher Weise die Einkommensteuerschuld, indem ein Freibetrag gewährt und auf darüber hinausgehendes zu versteuerndes Einkommen ein – hier zur Vereinfachung als konstant angenommener – Steuersatz angewandt wird. Es ergibt sich eine Steuerschuld, die von der Linie $OABC$ wiedergegeben wird (im folgenden: Steuerschuld P). Gleichzeitig wird eine Steuerschuld im Rahmen der negativen Einkommensteuer ermittelt, repräsentiert durch die Linie $DEBF$ (im folgenden: Steuerschuld N). Dabei ist unterstellt, daß der Steuersatz der negativen Einkommensteuer größer ist als der Steuersatz der positiven Einkommensteuer.⁷ Die Steuerschuld N bemißt sich, indem der Steu-

⁷ Zumeist wird bei der Diskussion einer negativen Einkommensteuer vorgesehen, daß der Steuersatz, mit dem die Zahlungen des Staates an den Bürger abgebaut werden (der Transferentzugssatz), größer ist als der Steuersatz, mit dem die Zahlungen des Bürgers an den Staat zunehmen (z. B. Mitschke 1985; DIW 1994; Experten-Kommission 1996). Ziel dieses Ansatzes ist, die mit der Erhöhung der Steuer-Transfer-Grenze verbundenen Steuerausfälle zu begrenzen und damit bei der expliziten Besteuerung einen Steuersatz in akzeptabler Höhe gewährleisten zu können. Anders hingegen z. B. Atkinson (1995), der einen Basistransfer mit einem Tarif verknüpft, der einen über das gesamte Einkommen konstanten Grenzsteuersatz vorsieht (Flat Rate Tax).

ersatz der negativen Einkommensteuer auf die Bemessungsgrundlage – ohne Freibetrag – angewandt und der Basistransfer (in Höhe der Mindestsicherung \overline{OD}) um den so ermittelten Betrag gekürzt wird. Sie ist negativ, solange das gemäß dem Transferentzugsatz anzurechnende Einkommen den Basistransfer nicht übersteigt. In Punkt E in Schaubild 3 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 (erkennbar an dem steileren Verlauf der Linie \overline{DEBF}). Bis zum Punkt B ist die Steuerschuld N aber geringer als die Steuerschuld P (die Linie \overline{DEBF} verläuft unterhalb der Linie \overline{OABC}). Dies ändert sich mit Überschreiten des zu Punkt B gehörenden Einkommens Y^* (Steurgleichstandseinkommen). Nunmehr 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 eine geknickte Steuerschuldfunktion \overline{DEBC} (im Schaubild zusätzlich gestrichelt).

Der Vorteil der graduellen Integration von Steuer- und Transfer-System 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 Steurgleichstandseinkommen, 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 3 entspricht dies einer Rechtsverschiebung der Linie \overline{ABC} auf den Punkt E), denn die Steuermindereinnahmen sind auf Steuerpflichtige mit zu versteuernden Einkommen zwischen Y_f und Y^* beschränkt (Dreieck \overline{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. Steuerpflichtige mit einem Einkommen, das eine Minderung der Steuerlast durch Veranlagung zur negativen Einkommensteuer nicht erwarten läßt, könnten sich auf die Veranlagung zur herkömmlichen Einkommensteuer beschränken; für diese Gruppe entfielen zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Dennoch ist ein solches System einer nur graduell integrierten positiven und negativen Einkommensteuer erheblich komplizierter als ein voll integrierter Steuer-Transfer-Tarif. Insbesondere 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 den Arbeitgeber – wie im üblichen Verfahren – kaum praktikabel erscheint.

Konkrete Bürgergeldvarianten

Für eine detaillierte Analyse der Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes muß das Konzept spezifiziert werden. Zunächst ist der Umfang der Integration von Sozialleistungen in das Steuersystem zu bestimmen. Diesbezüglich wird unterstellt, daß die Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, das Wohngeld und das Kindergeld in einem Bürgergeld zusammengefaßt werden. Es bemißt sich am Bedarf des Haushalts, indem es – in Anlehnung an die Vorgehensweise bei der Sozialhilfe – nach Zahl und Alter der Personen sowie weiteren Haushaltsmerkmalen (vor allem Aufwand für die Unterkunft) gestaffelt ist und wird in voller Höhe ausgezahlt, wenn kein Einkommen angerechnet wird. Liegt Einkommen – im Sinne der Bemessungsgrundlage der negativen Einkommensteuer – vor, wird das Bürgergeld gemäß dem Steuersatz der negativen Einkommensteuer (Anrechnungssatz) gemindert.

Konkret wurden drei Varianten eines Bürgergeldsystems konstruiert:

- Variante 1 entspricht dem Grundtyp eines integrierten Steuer-Transfer-Systems. Bemessungsgrundlage ist das zu versteuernde Einkommen.⁸ Der Grundfreibetrag des Einkommensteuertarifs T 96 wird auf das kritische Einkommen angehoben, das sich aus dem für den Steuerpflichtigen individuell festgesetzten Bürgergeld und dem Anrechnungssatz im Bereich der negativen Einkommensteuer ergibt; der Anrechnungssatz beträgt alternativ 50 oder 60 vH.
- Variante 2 ist gemäß dem Konzept einer graduellen Integration gestaltet. Grundsätzlich gilt der Tarif T96 mit unverändertem Grundfreibetrag. Gleichzeitig 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. Maßgeblich ist die niedrigere Steuerschuld. Das System bewirkt nach Überschreiten der Steuer-Transfer-Grenze gewissermaßen ein „Aufholen“ der Steuerschuld. Der Steuersatz im Bereich der negativen Einkommensteuer (Anrechnungssatz) beträgt 50 oder 60 vH. Bemessungsgrundlage ist wiederum das zu versteuernde Einkommen.
- Variante 3 folgt ebenfalls dem Konzept der graduellen Integration. Im Unterschied zur Variante 2 wird im Bereich der negativen Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage auf das verfügbare Einkommen abgestellt. Der Unterschied zum zu versteuernden Einkommen liegt insbesondere darin, daß die gesetzlichen Sozialabgaben (Arbeitnehmeranteil) vollständig – und nicht nur teilweise im Rahmen der Vorsorgepauschale – abgesetzt werden können. Als Steuersätze der negativen Einkommensteuer werden alternativ 50, 60 oder

⁸ 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 usw.). Nur wenn solche Einkünfte nicht vorhanden sind, liegt wirklich ein integrierter Steuer-Transfer-Tarif vor, andernfalls handelt es sich um ein graduell integriertes System, bei dem allerdings der Grundfreibetrag der (positiven) Einkommensteuer von der Höhe des Bürgergeldes und dem Anrechnungssatz im Bereich der negativen Einkommensteuer abhängt.

70 vH gewählt. 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 Haushalten mit einem erwerbsfähigen Haushaltsvorstand mit dem Bürgergeld lediglich das physische Existenzminimum garantiert wird. Ein solches physisches Existenzminimum ist abgeleitet worden, indem das Sozialhilfeniveau am Beginn der sechziger Jahre zugrunde gelegt worden ist, als die Sozialhilfe in ihrer heutigen Form eingeführt wurde.⁹ Die seitherige Veränderung des Geldwertes wird durch Inflationierung mit dem Preisindex für die Lebenshaltung berücksichtigt, die allgemeine Erhöhung des Lebensstandards, die sich auch in den Sozialhilfesätzen niedergeschlagen hat, indes nicht. Das so berechnete „physische Existenzminimum“ beträgt knapp zwei Drittel des heutigen Sozialhilfeniveaus.

Fiskalische Kosten der Einführung eines Bürgergeldsystems in der Bundesrepublik Deutschland

Die Folgen für die Lohnsteuerschuld der abhängig Beschäftigten und für deren Transferansprüche werden anhand umfassender Modellrechnungen ermittelt.¹⁰ Diese Rechnungen basieren auf Einkommensschichtungen, wie sie im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik erstellt werden; die Schichtungen beinhalten Informationen über die Struktur der Steuerpflichtigen nach Einkommen, Steuerklasse und Zahl der Kinderfreibeträge.

Aus der Verteilung aller Lohnsteuerpflichtigen auf die insgesamt 1 065 Gruppen von Steuerpflichtigen im Basisjahr 1989 wird mit bestimmten Annahmen über die Veränderung der Zahl der Steuerpflichtigen und über die Entwicklung des durchschnittlichen Bruttolohns eine analoge Bruttolohnschichtung für das Jahr 1996 abgeleitet. Außerdem wird eine entsprechende Bruttolohnschichtung für die neuen Bundesländer geschätzt.

Als Referenz zur Bemessung der fiskalischen Konsequenzen der Einführung einer Variante des Bürgergeldes werden die Ergebnisse herangezogen, die mit Hilfe des IfW-Steuer-Transfer-Modells für das Jahr 1996 bei gegebenem Steuer- und Sozialrecht ermittelt werden. Für jede der 1 065 Gruppen von Steuerpflichtigen wird die Steuer- und Sozialabgabenschuld sowie der Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe, Wohngeld und Kindergeld berechnet. Die Ergebnisse werden gemäß der Zahl der Steuerpflichtigen in den einzelnen Gruppen gewichtet und aggregiert. Ein Vergleich der tatsächlichen Beträge beim Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer sowie an Solidaritätszuschlag und bei den Sozialbeiträgen, die für das Jahr 1995 vorliegen, mit den im Modell für dieses Jahr geschätzten Werten zeigt eine weitgehende Übereinstimmung (Tabelle 2).

⁹ Die Berechnung erfolgt in Anlehnung an Vaubel (1996).

¹⁰ Für eine detaillierte Darstellung siehe Gern (1996 b: 170 ff.).

Tabelle 2 – Lohnsteuer, Sozialabgaben und Transfers an abhängig Beschäftigte tatsächlich und gemäß Steuer-Transfer-Modell (Mrd. DM) – früheres Bundesgebiet

	Tatsächlich (1995)	Gemäß Modell	Gemäß kalibriertem Modell
Lohnsteuer	255,3	227,2	–
Solidaritätszuschlag	16,3	15,5	–
Sozialbeiträge	205,3	212,5	–
Kindergeld	16,0 ^a	14,0	–
Wohngeld	0,4 ^b	19,2	0,6
Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt)	2,0 ^b	38,1	1,2

^a Einschließlich des Kindergeldes an nicht abhängig Beschäftigte. – ^b Geschätzt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996), Bundesanstalt für Arbeit (1996), eigene Schätzungen und Modellberechnungen.

Auch das Kindergeld wird ausreichend genau ermittelt. Hingegen werden die Zahlungen an Beschäftigte im Rahmen von Wohngeld und Sozialhilfe kraft überschätzt. Dies liegt daran, daß die in der Steuerstatistik vorhandenen Informationen nur unzureichend auf Haushaltsmerkmale schließen lassen, die in den entsprechenden sozialrechtlichen Regelungen relevant sind.¹¹

Aus diesem Grund wird das Modell zur Ermittlung der Transferausgaben an Beschäftigte kalibriert. Es erfolgt gewissermaßen eine Simulation der bei der Bemessung der Sozialleistungen relevanten Haushaltsveranlagung unter Anwendung eines weitgefaßten Einkommensbegriffs. Die vom kalibrierten Modell errechneten Beträge treffen die tatsächlichen von der Größenordnung her gut.¹²

¹¹ So wird im Modell beispielsweise unterstellt, daß ein Steuerpflichtiger mit der Steuerklasse I, der keinen Kinderfreibetrag geltend macht, einen Alleinstehendenhaushalt bildet und einen entsprechenden Bedarf beim Sozial- bzw. beim Wohngeldamt geltend machen kann. Darüber hinaus wird angenommen, daß neben dem Einkommen aus Erwerbstätigkeit, das auf der Lohnsteuerkarte vermerkt ist, kein weiteres Einkommen bezogen wird. Beide Annahmen treffen in der Realität häufig nicht zu. Gerade Lohnsteuerpflichtige mit sehr geringen Bezügen sind nicht selten Mitglieder eines größeren Haushalts (z. B. Schüler, Auszubildende, Studenten) oder beziehen zusätzlich Einkommen (z. B. Arbeitslose, Rentner).

¹² Das Ausmaß der Überschätzung der tatsächlich gezahlten Beträge beim Wohngeld erscheint vertretbar, da von einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Personen bzw. Haushalten auszugehen ist, die Transfers nicht in Anspruch nehmen, obwohl sie ihnen zustehen, vor allem wenn es sich nur um geringe Beträge handelt. Bei der Sozialhilfe ist zu berücksichtigen, daß der Referenzwert durch einfache Anwendung des Anteils der Bezieher von Erwerbseinkommen an der Gesamtzahl der Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (12,9 vH im Jahr 1993) auf den ausgezahlten Betrag dieser Leistung ermittelt worden ist. Dies impliziert, daß die Sozialhilfebezieher mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit im Durchschnitt genausoviel Sozialhilfe erhalten wie alle Sozialhilfebezieher im Durchschnitt. Tatsächlich dürfte aber die durchschnittliche Sozialhilfe der abhängig Beschäft-

Die Auswirkungen einer Reform im Sinne des Bürgergeldes auf das Steueraufkommen aus der Besteuerung von Kapitaleinkommen der abhängig Beschäftigten sowie die Einkommensteuerschuld und die Transferansprüche der nicht abhängig beschäftigten Erwerbstätigen, also der Selbständigen und der mithelfenden Familienangehörigen, können auf der Basis des zur Verfügung stehenden Datensatzes nicht im Rahmen des Modells ermittelt werden. Sie werden durch die Anwendung von Zuschlagsfaktoren geschätzt, die sich aus dem Verhältnis des zusätzlich zum Lohnsteueraufkommen anfallenden Einkommensteueraufkommens zum Lohnsteueraufkommen (21,9 vH im Jahr 1995) ergeben.

Bezüglich der Transfers an Nichterwerbstätige wird bei den hier vorgelegten Berechnungen zu den fiskalischen Kosten des Übergangs zu einem Bürgergeldsystem davon ausgegangen, daß diese sich nicht ändern.¹³ Kindergeld, Wohngeld und Sozialhilfe werden lediglich unter dem Namen Bürgergeld ausgezahlt. Auch die Arbeitslosenhilfe wird als Bürgergeld ausgezahlt. Wenn sie die Mindesteinkommenstandards des Bürgergeldsystems übertrifft, gehen die Transfers entsprechend zurück.¹⁴ Liegt die Arbeitslosenhilfe unter dem Bürgergeldsatz, so wird sie – wie im geltenden System durch die Sozialhilfe – aufgestockt; dabei wird allerdings der gesamte Betrag von einer Stelle, dem Finanzamt oder der Bürgergeldverwaltung, ausgezahlt.

Für den Fall, daß das Bürgergeld auf das sogenannte physische Existenzminimum begrenzt ist (Version B), wird unterstellt, daß an Nichterwerbsfähige ein Zuschlag in Höhe der Differenz zum bisherigen Sozialhilfeniveau gezahlt wird; für diese Personengruppe ändern sich die Transferausgaben von daher nicht. Für die Berechnungen ist darüber hinaus angenommen worden, daß auch nichterwerbstätigen Erwerbsfähigen (Arbeitslosen) – jedenfalls zunächst – ein Bürgergeld in Höhe der bisherigen Sozialhilfe zusteht. Dies alles unterstellt, beschränkt sich der Effekt der Einführung eines Bürgergeldes auf Ausgaben und Einnahmen des Staates im Bereich der Erwerbstätigen.

Simulationen zur Einführung eines Bürgergeldes wurden für insgesamt 14 konkrete Systeme durchgeführt. Es handelt sich um die Bürgergeldvarianten 1, 2 und 3, jeweils mit Anrechnungssätzen von 50 und 60 vH sowie im Fall der Variante 3 zusätzlich 70 vH, wobei jeweils eine Version A (Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus) und eine Version B (Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums) analysiert wurde. Nach den durchgeführten Modellsimulationen führt die Einführung eines Bürgergeldes zu den in Tabelle 3 zusammengefaßten Wirkungen auf die Finanzen des Staates. Diese leiten sich im wesentlichen aus Veränderungen des Lohnsteueraufkommens und Veränderungen der (Brutto-)Transfersumme ab (Tabelle 4).

tigten wegen der weitgehenden Anrechnung der Erwerbseinkommen, die diese beziehen, deutlich geringer sein als der gemeine Durchschnitt. Insofern erscheint der modellmäßig abgeleitete Betrag plausibel.

¹³ Diese Annahme ist dann begründet, wenn Transfers, die nicht im Bürgergeldsystem integriert sind (Arbeitslosengeld, Krankengeld, Alterstrenten usw.), voll auf den Bürgergeldanspruch angerechnet werden. Unter Anreizgesichtspunkten ist dies unproblematisch.

¹⁴ Dieser Effekt kann bei der Datenlage nicht beziffert werden; er wird vernachlässigt.

Tabelle 3 – Kosten der Einführung verschiedener Varianten eines Bürgergeldsystems

Bürgergeld	Anrechnungssatz		
	50 vH	60 vH	70 vH
	Ohne Bedürftigkeitsprüfung (steuerliche Bemessungsgrundlage)		
Variante 1A	279,2	216,0	–
Variante 2A	204,5	153,0	–
Variante 3A	420,8	260,1	159,8
Variante 1B	98,9	57,1	–
Variante 2B	80,5	71,4	–
Variante 3B	194,2	84,7	69,8
	Erweiterte Bemessungsgrundlage		
Variante 1A	144,3	85,2	–
Variante 2A	63,7	20,0	–
Variante 3A	291,2	125,1	30,7
Variante 1B	11,4	–25,3	–
Variante 2B	–4,2	–6,2	–
Variante 3B	106,1	0,3	–6,2

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

Bei der Bemessung der Transfers im Rahmen der negativen Einkommensteuer können einmal die Einkommensdefinition und die Definition des Steuersubjekts der „herkömmlichen“ Einkommensteuer zugrunde gelegt werden. Dann werden im wesentlichen nur Erwerbseinkommen erfaßt, und das Einkommen anderer im Haushalt lebender Personen wird nur im Rahmen der gemeinsamen Veranlagung von Eheleuten (Ehegattensplitting) berücksichtigt. Diese Vorgehensweise folgt konsequent dem Ansatz eines – vollständig – integrierten Steuer-Transfer-Systems; ein solches Bürgergeldsystem wird hier als System ohne Bedürftigkeitsprüfung bezeichnet.

Die Einführung eines Bürgergeldsystems ohne Bedürftigkeitsprüfung im früheren Bundesgebiet hätte bei Aufrechterhaltung eines Mindesteinkommens entsprechend den gegenwärtigen Sozialhilfestandards gravierende Steuermindererinnahmen (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 weit übertrifft. Die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte variiert je nach Bürgergeldvariante, sie beträgt bei Garantie eines Mindesteinkommens in Höhe der geltenden Sozialhilfe im günstigsten Fall 153 Mrd. DM (Variante 2 mit Anrechnungssatz 60 vH), im ungünstigsten Fall 421 Mrd. DM (Variante 3 mit Anrechnungssatz 50 vH).

Wird das Bürgergeld entsprechend der Version B auf knapp zwei Drittel des gegenwärtigen Mindestsicherungsniveaus (physisches Existenzminimum) fest-

Tabelle 4 – Lohnsteueraufkommen und Transfers an abhängig Beschäftigte bei verschiedenen Bürgergeldvarianten – Mrd. DM

	Bürgergeldvariante 1		Bürgergeldvariante 2		Bürgergeldvariante 3			Nachrichtlich: Status quo
	Anrechnungssatz		Anrechnungssatz		Anrechnungssatz			
	50 vH	60 vH	50 vH	60 vH	50 vH	60 vH	70 vH	
	Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus (Version A)							
Lohnsteuer	146,0	176,6	211,3	230,2	90,9	171,4	223,1	263,5
Solidaritätszuschlag	10,6	13,0	15,4	17,0	6,6	12,7	16,6	17,6
Transfers (ohne Bedürftigkeitsprüfung)	143,1	120,1	143,1	120,1	246,8	151,5	118,9	-
Transfers (mit erweitertem Einkommensbegriff)	30,6	15,9	30,6	15,9	86,6	40,3	17,7	38,9 ^a
	Bürgergeld in Höhe des physischen Existenzminimums (Version B)							
Lohnsteuer	219,6	246,7	238,6	240,0	168,7	236,2	240,0	263,5
Solidaritätszuschlag	16,1	18,1	17,6	17,6	12,3	17,4	17,6	17,6
Transfers (ohne Bedürftigkeitsprüfung)	59,8	52,4	59,8	52,4	81,9	61,0	50,8	-
Transfers (mit erweitertem Einkommensbegriff)	4,0	2,5	4,0	2,5	15,1	4,6	2,4	38,9 ^a
Lohnsumme	1 550,1	1 550,1	1 550,1	1 550,1	1 550,1	1 550,1	1 550,1	1 550,1
Sozialbeiträge	291,2	291,2	291,2	291,2	291,2	291,2	291,2	291,2

^a Kindergeld: 31,3 Mrd. DM, Wohngeld: 17,3 Mrd. DM, Sozialhilfe: 46,2 Mrd. DM.

Quelle: Eigene Modellrechnungen.

gesetzt, so resultieren weitaus geringere Steuerausfälle und geringere zusätzliche Transfers. Die Kosten der Bürgergeldvariante B liegen bei rund 55 bis knapp 195 Mrd. DM.

Alternativ wird unterstellt, daß bei der Bemessung der negativen Einkommensteuer die – umfassende – Einkommensdefinition aus dem Sozialrecht zugrunde gelegt wird. In diesem Fall werden neben dem zu versteuernden Einkommen weitere Einkommensbestandteile – z. B. Transfereinkommen wie Renten oder Arbeitslosengeld – erfaßt. Es wird zudem das Einkommen aller Haushaltsmitglieder berücksichtigt; dies erscheint nur konsequent, da sich die Höhe des Bürgergeldes am Bedarf des Haushalts (im Sinne der Sozialhilferegulungen) orientiert.

Wird bei der Bemessung des Transferanspruchs so vorgegangen, ergeben sich im Vergleich zum Status quo weitaus geringere Transfers als bei Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung; die Bürgergeldzahlungen sind bei den meisten Varianten sogar deutlich niedriger als die Transfers gemäß Status quo.¹⁵ Daher sind die Nettokosten des Systemwechsels aus der Sicht des Fiskus beträchtlich geringer als bei Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung. Eine geringere Belastung als beim Status quo ergibt sich nur für einige Varianten mit reduziertem Mindesteinkommensstandard.

Bürgergeld und Verwaltungsaufwand

Es ist unmittelbar klar, daß das gegenwärtige System mit der weitgehend fehlenden Saldierung von Einkommensteuer und Transfers die öffentlichen Haushalte aufbläht und hohe Verwaltungsausgaben verursacht. Insgesamt 38 Behörden und Quasibehörden verwalten 155 beitrags- und steuerfinanzierte Sozialleistungen (Mitschke 1995 b). Fraglich ist allerdings, inwieweit durch die Einführung eines Bürgergeldes – in welcher Form auch immer – Verwaltungskosten vermieden werden könnten. Einsparungen bei den Verwaltungskosten sind für viele ein wichtiges Argument für den Übergang zu einem Bürgergeldsystem.

Für die in dieser Arbeit vor allem analysierten Transfers (Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag, Wohngeld, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe) sind weitaus weniger als 38 Ämter zuständig. Es handelt sich beim Kindergeld um die „Kindergeldkassen“ der Arbeitsämter, beim Wohngeld um die „Wohngeldstellen“ der für die Sozialhilfe zuständigen Ämter und bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt um Teile der in den Bundesländern teilweise verschiedenen Sozialhilfeverwaltung; die Arbeitslosenhilfe wird vom Arbeitsamt verwaltet.

Die Einführung eines Bürgergeldsystems im Sinne der in dieser Arbeit diskutierten Varianten würde wohl nur geringe Verwaltungskostenersparnisse mit

¹⁵ Hierfür ist bedeutsam, daß das Kindergeld (das den Großteil der Transfers an abhängig Beschäftigte ausmacht) als Bürgergeldbestandteil gezahlt wird. Nach Überschreiten der Steuertransfer-Grenze bewirkt der dem Kindergeld entsprechende Teil des Bürgergeldes eine Steuerermäßigung – vergleichbar mit einem Kinderfreibetrag – und wird bei der Berechnung des Transferolumens beim Bürgergeld nicht als Transfer ausgewiesen.

sich bringen. Die Bürgergeldverwaltung durch das Finanzamt würde zwar die Kindergeld- und die Wohngeldverwaltung ganz, die Sozialhilfeverwaltung teilweise ersetzen und Einsparungen beim Arbeitsamt ermöglichen, es bliebe aber die Verwaltung der meisten anderen beitrags- oder steuerfinanzierten Sozialleistungen bestehen, weil diese Leistungen nicht in das Bürgergeld integriert wären. Den Einsparungen bei der Verwaltung der Sozialleistungen stünde außerdem ein beträchtlicher Mehraufwand bei den Finanzämtern gegenüber, die für die Abwicklung der negativen Einkommensteuer bzw. des Bürgergeldes zuständig wären. Je Jahr wäre mit bis zu 50 Millionen Erklärungen zu rechnen, während bisher vermutlich 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.

Wie hoch potentielle Kostenersparnisse sind, hängt auch davon ab, ob das Bürgergeld die betrachteten Transfers vollständig ersetzt. Es muß dabei bedacht werden, daß die Höhe eines Bürgergeldes stark pauschaliert ist und eine Berücksichtigung individueller Bedürfnislagen sowie die Verfolgung multipler Zielsysteme kaum möglich wäre.¹⁶ Hingegen wird vor allem die Sozialhilfe einzelfallbezogen abgewickelt, d. h., es können 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, würden sich die Ersparnisse bei der Verwaltung der Sozialhilfe verringern.

Insgesamt zeigt sich, daß die beim Übergang zu einem Bürgergeldsystem zu erwartenden Senkungen der Verwaltungskosten – gemessen an den fiskalischen Kosten eines solchen Regimewechsels – gering wären. Lediglich bei einem radikalen Systemumbau gäbe es erhebliche Ersparnisse.

Wirkungen der Einführung eines Bürgergeldes auf die Leistungsanreize

Mit der Einführung einer negativen Einkommensteuer verbessern sich die Arbeitsanreize für die Bezieher einkommensabhängiger Transfers in dem Maß, in dem der Transferentzugssatz den im bestehenden System wirksamen Satz von nahe 100 vH unterschreitet. Wieviele Personen aus der Gruppe der nicht erwerbstätigen Transferempfänger bei Einführung eines Bürgergeldsystems Arbeit anbieten würden, kann nicht seriös geschätzt werden.¹⁷ Das zusätzliche

¹⁶ So argumentieren 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 einkommenschwacher Haushalte angeregt werden usw. (Sachverständigenrat 1996, Ziff. 376).

¹⁷ Die Zahl der Haushalte der 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 (Gern 1996 b: 260 ff.).

Arbeitsangebot 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 verstärken, der von dem – im Vergleich zum Status quo – verringerten Anrechnungssatz ausgeht, und zu einer zusätzlichen Ausweitung des Arbeitsangebots führen. Eine entsprechende Wirkung wird von der kürzlich beschlossenen Bestimmung im Sozialhilferecht erwartet, nach der Hilfeempfängern, die eine zumutbare Arbeit ablehnen, der Regelsatz um 25 vH gekürzt wird.

Auf der anderen Seite erhöht sich der Grenzsteuersatz für die Haushalte, die im Bürgergeldsystem Transfers beziehen, während sie aufgrund ihres Einkommens oder fehlender Bedürftigkeit im bestehenden System keinen Transferanspruch mehr haben und folglich dem niedrigeren Steuersatz des Einkommensteuertarifs unterworfen werden (Siebert und Stähler 1995). Bei den Varianten 2 und 3, bei denen die Steuerschuld „aufgeholt“ wird, sind auch Haushalte von dem höheren Transferentzugssatz betroffen, deren Steuerschuld zwar positiv, aber gegenüber dem Status quo gemindert ist. Simulationsrechnungen für den Fall, daß ein Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus gezahlt wird, zeigen, daß die Zahl der Haushalte, die von einem verglichen mit dem Status quo erhöhten Grenzsteuersatz betroffen sind, erheblich größer ist als die Zahl der Haushalte, deren Leistungsanreize sich verbessern (Gern 1996 b: 236 ff.). Hingegen ist die Zahl der Haushalte, deren Arbeitsanreize abnehmen, relativ niedrig, wenn ein abgesenktes Bürgergeld gezahlt wird.

Die fiskalischen Kosten der Einführung eines Bürgergeldes sind bei vielen Varianten – vor allem, wenn das Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus festgelegt wird – so hoch, daß eine verschuldungsneutrale Finanzierung durch die Reduzierung von Ausgaben an anderer Stelle nicht möglich scheint. Sollten zur Gegenfinanzierung die Steuersätze für mittlere und höhere Einkommen gegenüber dem Status quo angehoben werden, würden die Leistungsanreize für die betroffenen Personen geschwächt (Boss 1994: 446). Die Gesamtbilanz einer Bürgergeldreform hinsichtlich der Wirkungen auf die Arbeitsanreize fiel dann ungünstiger aus.

Einfluß eines Bürgergeldes auf 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, 1995). Die Werthaltung, die von einem Transfersystem implizit vermittelt wird, ist

insbesondere für die junge Generation von Belang, deren Normen erst geprägt werden.

Bei der Diskussion dieses Problems stellt sich zunächst die Frage, welche Form der Absicherung bestimmter Risiken des Daseins von der Gesellschaft präferiert wird. In Deutschland hat sich im Zeitablauf zunehmend ein Sozialstaat (soziale Marktwirtschaft) entwickelt.¹⁸ Dabei entstanden ökonomische Anreize zur Ausnutzung der Solidargemeinschaft, indem in bestimmten Fällen Eigeninitiative nicht oder kaum belohnt wird. 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. 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 entfele 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 seit dem Beginn der siebziger Jahre stark zugenommen. Der Umstand, daß der Lebensunterhalt ganz oder teilweise durch Sozialleistungen des Staates gedeckt wird, ist – auch infolge der hohen und häufig langanhaltenden Arbeitslosigkeit – weit verbreitet. Insoweit ist zu vermuten, daß die stigmatisierende Wirkung des Bezugs von steuerfinanzierten Transfers auch im bestehenden Steuer-Transfer-System geringer geworden ist.

Die Einführung eines Bürgergeldes würde wohl dazu führen, daß die Verantwortung für die Lebensumstände des einzelnen verstärkt der Gesellschaft – in Gestalt des Staates – zugerechnet würde und weniger dem Individuum selbst. 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. Sie sollten aufeinander abgestimmt und im einzelnen so ausgestaltet werden, daß die negativen Anreizwirkungen, die von ihnen ausgehen, verringert werden (Sachverständigenrat 1996 Ziffern 463 ff.).

¹⁸ Jüngstes Beispiel ist die Einführung der Pflegeversicherung.

Zusammenfassung und Resümee

Zur Reform des deutschen Systems der sozialen Sicherung ist die Einführung einer negativen Einkommensteuer (Bürgergeld) vorgeschlagen worden. Die Wirkungen einer solchen Reform werden in diesem Beitrag am Beispiel von mehreren Bürgergeldvarianten analysiert und berechnet.

Eine Bürgergeldregelung, bei der das bestehende Steuersystem beibehalten und der Transferanspruch auf der Basis des steuerlichen Einkommensbegriffs ermittelt wird, führt zu extrem hohen fiskalischen Kosten und zu erheblichen Verteilungungerechtigkeiten. Eine solche Lösung erscheint weder realistisch noch wünschenswert.

Aber auch eine Ermittlung des Bürgergeldanspruchs auf Basis der – weiter gefaßten – Einkommensdefinition aus dem Sozialrecht würde die öffentlichen Haushalte erheblich belasten. Darüber hinaus führt ein solches System vermutlich zu negativen Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot, wenn die Existenzminima für die einzelnen Haushaltstypen in Höhe der gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus festgelegt werden. Die Leistungsanreize für bestimmte Personengruppen werden zwar gestärkt, die für andere (zahlenmäßig bedeutsamere) Gruppen werden aber geschwächt.

Die fiskalischen Kosten eines Übergangs zu einem Bürgergeldsystem sind nur dann gering, wenn das Bürgergeld niedriger festgesetzt wird. Dies bedeutete allerdings, daß ein Mindesteinkommen in Höhe des gegenwärtigen Sozialhilfeniveaus nicht mehr allgemein garantiert wäre, selbst wenn das Bürgergeld nur für die Haushalte mit erwerbsfähigen Haushaltsvorständen auf ein physisches Existenzminimum gemindert und Nichterwerbsfähigen ein Bürgergeld in Höhe des Sozialhilfeniveaus gezahlt wird. Eine solche Reform liefe auf eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit zu Lasten des Versorgungsprinzips hinaus.

Literaturverzeichnis

- Albers, W. (1990). Was soll und kann ein integriertes Steuer-Transfer-System erreichen? In F. X. Bea (Hrsg.), *Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- Almsick, J. van (1981). Die negative Einkommensteuer – finanztheoretische Struktur, Arbeitsangebotswirkungen und sozialpolitische Konzeption. In D. J. Broermann (Hrsg.), *Volkswirtschaftliche Schriften* 307. Berlin.
- Atkinson, A. B. (1995). *Public Economics in Action. The Basis Income/Flat Tax Proposal*. Oxford.
- Boss, A. (1994). Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen. *Die Weltwirtschaft*: 433–447.
- (1996). Leistungshemmende Besteuerung geringer Arbeitseinkommen. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand – Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- Bundesanstalt für Arbeit (1996). *Amtliche Nachrichten* 2. Nürnberg.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1994). „Bürgergeld“ keine Zauberformel. *DIW-Wochenbericht* 61 (41): 689–696.

- 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.
- Experten-Kommission (1996). Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten der Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 59, Juni. Bonn.
- 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 a). Ein Modell zur Simulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems. Kieler Arbeitspapiere 725. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996 b). Das „Bürgergeld“ – ein sinnvolles Konzept? Abschlußbericht zum Forschungsauftrag des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung.
- Hanesch, W. (1995). Sozialhilfe und Niedrigeinkommen – empirische Befunde und politische Strategien. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 46 (3): 183–195.
- 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.
- Hüther, M. (1990). *Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland: Normative Konzeption und empirische Analyse*. Berlin.
- 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.
- Krupp, H.-J. (1995). „Bürgergeld“ oder zielorientierte soziale Sicherung? In HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 40. Tübingen.
- Lindbeck, A. (1995). Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms. *Scandinavian Journal of Economics* 97 (4): 477–494.
- 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. Band 2*. Baden-Baden.
- (1995 a). Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung. *Wirtschaftsdienst* 75 (2): 75–84.
- (1995 b). Bürgergeld für mehr Arbeitsplätze. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Dezember: 17.
- Nierhaus, W. (1988). *Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland – Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers*. Zweiter Band: *Modellanalyse des gegenwärtigen Systems*. München.
- Rainwater, L. (1982). Stigma in Income-Tested Programs. In I. Garifinkel (Hrsg.), *Income-Tested Transfer Programs – The Case For and Against*. New York.
- Siebert, H. (1994). *Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung*. München.
- (1995). Bürgergeld – ein Fehlanreiz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. Januar: 11.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1996). *Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97*. Wiesbaden.
- Siebert, H., und F. Stähler (1995). Sozialtransfer und Arbeitsangebot. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 115: 377–392.

Statistisches Bundesamt (1996). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*. Stuttgart.

Tobin, J., J. A. Pechman und P. M. Mieszkowski (1982). Is a Negative Income Tax Practical? In J. Tobin (Hrsg.), *Essays in Economics*. Cambridge, Mass.

Vaubel, R. (1990). *Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform*. Baden-Baden.

– (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand*. Tübingen.

Walter, C. (1994). Zur Arbeitsmarktdynamik in den Vereinigten Staaten. *Die Weltwirtschaft*: 113–132.