

## Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes

### Neue Berechnungen des DIW

*Im Herbst des Jahres 1995 hat die vom Bundesminister der Finanzen eingesetzte Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) beauftragt, die fiskalischen Auswirkungen zu berechnen, die sich bei der Einführung eines Bürgergeldes im Jahre 1996 ergeben würden<sup>1</sup>. Die Berechnungen des DIW bestätigen im wesentlichen die DIW-Simulationen aus dem Jahre 1994<sup>2</sup>. Neu ist, daß hier die Steuerfreistellung des Existenzminimums nach dem Steuertarif 1996 und steuerfreie Einkommen nach § 32d EStG i.d.F. des Standortsicherungsgesetzes bei der Bemessung des Bürgergeldes einbezogen werden; außerdem ist die Basis für die Berechnungen des Bürgergeldes auf das Bruttoprinzip umgestellt worden. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen denkbarer positiver Beschäftigungseffekte eines Bürgergeldes geschätzt; auch diese verändern die hohen fiskalischen Kosten eines Bürgergeldes nicht in grundsätzlicher Weise.*

#### Wie teuer wird das Bürgergeld?

Die Grundidee einer Zusammenführung von Besteuerung und Transferzahlung besteht darin, daß Normal- und Gutverdienende nach wie vor ihre Einkommensteuerschuld aus ihrem Einkommen zahlen und Niedrigverdiener sowie Personen ohne Einkommen vom Finanzamt eine „negative Einkommensteuer“ ausgezahlt bekommen<sup>3</sup>. Inwieweit die „negative Einkommensteuer“ die verschiedenen Arten der bestehenden Sozialtransfers ersetzen soll, wird unterschiedlich definiert. In der „Ideal“-Version sollen alle Sozialtransfers — einschließlich der aus der beitragsfinanzierten Sozialversicherung — durch die „negative Einkommensteuer“ ersetzt werden. In der Bundesrepublik wird eher die eingeschränkte Version als umsetzbares Modell diskutiert. Danach werden nur bedarfsabhängige Transfers einbezogen, nicht aber die beitragsfinanzierten Leistungen im Rahmen des sozialen Sicherungssystems. Für diese Form der negativen Einkommensteuer hat sich in Deutschland der Begriff „Bürgergeld“ durchgesetzt.

Ein wesentlicher Aspekt zur Beurteilung einer derartigen Reform des Steuer/Transfer-Systems sind die fiskalischen Wirkungen:

— Im Bereich der Besteuerung ergeben sich entweder Steuerausfälle oder Steuermehreinnahmen;

<sup>1</sup> Vgl. Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten der Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 59, Juni 1996.

<sup>2</sup> Vgl. V. Meinhardt, D. Teichmann und G. Wagner: „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina. In: WSI-Mitteilungen, Nr. 10/94, Oktober 1994, S. 624-635.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Mitschke, J., Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem — Chancen und Hürden. In: Steuer und Wirtschaft 2/1994, S. 153 — 162. — Hüther, M., Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1990. — Scherpf, W., Die negative Einkommensteuer — ein problematisches Konzept der Steuer- und Sozialpolitik. In: Wirtschaftsdienst 3/1994, S. 114-118; — Spermann, A., Das Bürgergeld — ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel. In: Sozialer Fortschritt 5/1994, S. 105-111; — Bäcker, G., Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Soziale Ausgrenzung, Negativsteuer und Grundversicherung. In: WSI-Diskussionspapier Nr. 8/1994.

- im Transferbereich entstehen Bürgergeld-Zahlungen und/oder Entlastungen bei den bisher gezahlten Transfers;
- am Arbeitsmarkt kann es zu vermehrter Arbeitsaufnahme kommen, wenn der Anrechnungsmodus die Anreize zur Erwerbsarbeit verstärkt. Eine Zunahme der Erwerbsarbeit hat wiederum Auswirkungen auf die beiden zuvor genannten Bereiche.
- Ein Bürgergeld wird die Verwaltungskosten im Steuer-Transfer-System beeinflussen. Zu den Verwaltungskosten lassen sich keine sinnvollen quantitativen Schätzungen vorlegen.

Zu bedenken ist, daß mit der Einführung eines Bürgergeldsystems erheblich mehr Einkommensteuerveranlagungen anfallen würden, die einen zusätzlichen Personalbedarf nach sich ziehen. Es ist nicht zu erwarten, daß dieses Personal aus den nun weniger stark belasteten Sozialämtern rekrutiert werden könnte.

Die Nettokosten hängen wesentlich ab

- von der Festlegung des Niveaus der Mindestsicherung,
- von dem Ausmaß, in dem im unteren Einkommensbereich Erwerbseinkommen auf das Bürgergeld angerechnet werden,
- von den möglichen zusätzlichen Beschäftigungseffekten und
- von den Einsparungen, die gegenüber dem bestehenden System zu berücksichtigen sind.

### Theoretischer Ansatz für ein Bürgergeld

Die Vorschläge für ein Bürgergeld bestehen auf den ersten Blick durch die formale Eleganz des Ansatzes. Als wesentlicher Vorteil einer negativen Steuer wird deren Transparenz und Einfachheit angesehen. Steuer- und Transferzahlungen würden in einem System zusammengeführt. Zugleich hätten Bezieher einer negativen Einkommensteuer einen Anreiz zu eigener Erwerbstätigkeit, da die negative Einkommensteuer beim Bürgergeldbezieher nur allmählich reduziert wird, bis die Transfergrenze erreicht ist.

Probleme bei der Umsetzung werfen die Abstimmung zwischen der Höhe des Bürgergeldes, der Höhe des bürgergeldfähigen Einkommens (Transfergrenze), der steuerlichen Freibeträge sowie die steuerliche Veranlagung von Ehepaaren in Form des Ehegatten-Splittings auf.

Das Bürgergeld ( $T_n$ ) wird durch die Höhe des Existenzminimums ( $E$ ) und den Anrechnungssatz ( $t$ ) bestimmt, mit dem das selbst erworbene Einkommen auf das Bürgergeld ( $T_n$ ) angerechnet wird. Die Grenze des Einkommens (Transfergrenze), bis zu der Bürgergeld gezahlt wird ( $Y_K$ ), ist durch  $Y_K = E/t$  definiert.

Das Bürgergeld ( $T_n$ ) wird durch die Höhe des Existenzminimums ( $E$ ) und den Anrechnungssatz ( $t$ ) bestimmt, mit dem das selbst erworbene Einkommen auf das Bürgergeld ( $T_n$ ) angerechnet wird. Die Grenze des Einkommens (Transfergrenze), bis zu der Bürgergeld gezahlt wird ( $Y_K$ ), ist durch  $Y_K = E/t$  definiert.

Wird z.B. das Existenzminimum ( $E$ ) auf die Höhe von DM 12 000 pro Jahr für eine Person — dies entspricht etwa dem heutigen Sozialhilfe- und Wohngeldanspruch — festgesetzt und ein Anrechnungssatz ( $t$ ) von 50 vH für das Arbeitseinkommen<sup>4</sup> unterstellt, dann ergibt sich für einen Alleinstehenden eine Transfergrenze ( $Y_K$ ) von 24 000 DM, von der an kein Bürgergeld mehr gezahlt wird. Bei 12 000 DM eigenem Einkommen wird noch ein Bürgergeld von 6 000 DM gezahlt, bei 21 600 DM noch 1 200 DM. Verringert sich der Anrechnungssatz z.B. auf 40 vH, dann liegt die Transfergrenze bei 30 000 DM/Jahr; bei einem Anrechnungssatz von 60 vH sind es 20 000 DM/Jahr. Bei Ehepaaren ohne Kinder verdoppeln sich die Beträge (Tabelle 1).

Hauptziel eines integrierten Steuer-Transfersystems ist ein nahtloser Übergang vom Transferbezug zur Steuerzahlung. Vermieden werden soll, daß positive und negative

<sup>4</sup> Man kann diese Anwendung auch als „Transferentzugssatz“ interpretieren; vgl. z.B. Irene Becker, Kostenelemente eines Bürgergeldmodells, EVS-Projekt-Arbeitspapier Nr. 5 (Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main 1995).

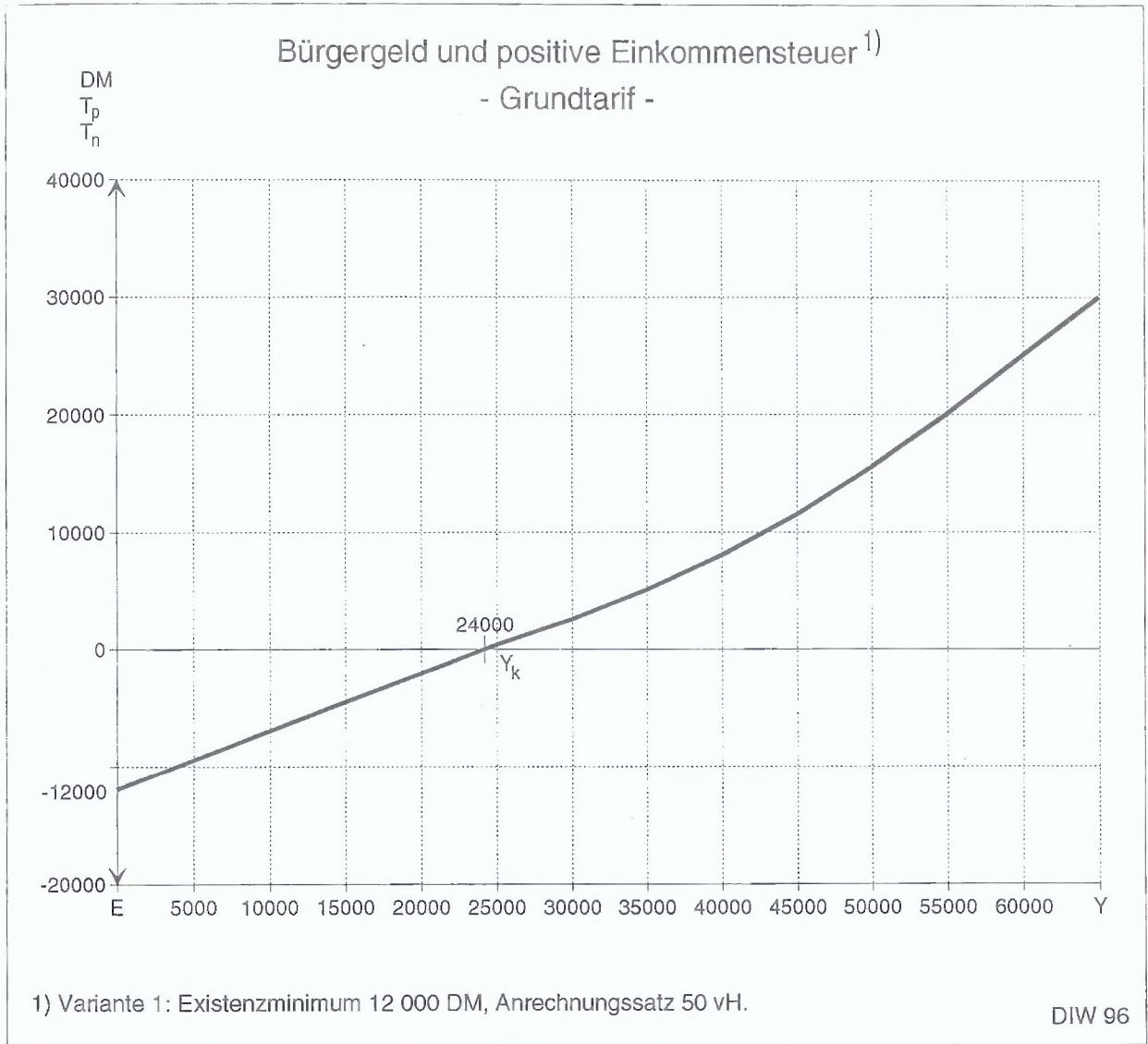
Tabelle 1

Parameter des Steuertarifs in Abhängigkeit vom Anrechnungssatz und vom Existenzminimum des Ehepartners  
Existenzminimum nach Tarif 1996: 12 000 DM

Variante	Anrechnungssatz	Ehepartner	Steuerliches Existenzminimum in DM		Eingangssteuersatz bei ... vH		Obere Prop. Zone bei ...DM	
			Ledige	Verh.	Tarif		Tarif	
					abgeschn.	verschoben	abgeschn.	verschoben
1	50	100	24 000	48 000	25,90	27,98	132 107	120 042
2	50	80		43 200	25,90	27,98	132 107	120 042
3	40	100	30 000	60 000	25,90	29,02	138 108	120 042
4	40	80		54 000	25,90	29,02	138 108	120 042
5	60	100	20 000	40 000	25,90	27,28	128 108	120 042
6	60	80		36 000	25,90	27,28	128 108	120 042
7	70	100	17 143	34 286	25,90	26,79	125 250	120 042
8	70	80		30 857	25,90	26,79	125 250	120 042

Quelle: Berechnungen des DIW.

Schaubild 1



Steuerzahlung bei ein und derselben Person bzw. Haushalt eintreten (Schaubild 1).

Damit dies ohne eine Überschneidung erreicht werden kann, müssen die Bemessungsgrundlagen so abgestimmt werden, daß die Transfergrenze mit dem steuerlichen Grundfreibetrag für die Einkommensteuer übereinstimmt. Diesem Gedanken wird in den bisher vorliegenden Vorschlägen für ein Bürgergeld nicht Rechnung getragen. Die Berechnung des Bürgergeldes beruht auf dem Nettoprinzip, die (positive) Steuerzahlung indes auf dem Bruttoprinzip. Nach Versteuerung des Bruttoeinkommens kann sich ein Nettoeinkommen ergeben, daß dann wieder zum Bezug von Bürgergeld berechtigt. Dadurch ergeben sich an den Übergängen Überschneidungen von positiven und negativen Steuerzahlungen.

Dieser Effekt wird noch durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen verstärkt. Die Berechtigung zum Bezug des Bürgergeldes kann bereits infolge des Abzugs der Sozialbeiträge vom Bruttoeinkommen eintreten. Ein Zusammentreffen von positiver und negativer Transferzahlung liegt bei allen Bürgergeldempfängern vor, die Sozialbeiträge zu zahlen haben. Sie zahlen Sozialversicherungsbeiträge und erhalten — je nach Anrechnungssatz — einen Teil der gezahlten Beiträge als Bürgergeld zurück.

Um mit der Einführung des Bürgergeldes dieses Wirtschaften von einer Tasche in die andere — über den Staat — zu beseitigen, müssen — wie in der Simulation des DIW vorgenommen — die Bemessungsgrundlage für das Bürgergeld und die positive Steuerzahlung vereinheitlicht werden. In den hier vorgelegten Simulationen ist das

Bruttoeinkommen die Bemessungsgrundlage für das Bürgergeld.

Die Orientierung am Bruttoeinkommen hat zur Folge, daß sich die Höhe des zu zahlenden Bürgergeldes im Vergleich zum Nettoprinzip verringert, weil die Abgaben bei der Berechnung nicht erfaßt werden. Insgesamt reduziert sich die Höhe des verfügbaren Einkommens im Vergleich zu einer Berechnung, die sich auf das Nettoeinkommen bezieht.

Soll ein bestimmtes Versorgungsniveau — auch nach Berücksichtigung der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge — erreicht werden, dann kann dies entweder über eine Erhöhung des Existenzminimums oder eine Veränderung des Anrechnungssatzes erzielt werden<sup>5</sup>.

### Vorgaben der Kommission

Die Expertenkommission der Bundesregierung hatte ein Grundmodell mit den nachfolgenden Annahmen vorgegeben:

- Bedürftigen Erwachsenen wird ein Bürgergeld in Höhe von 12 000 DM jährlich gezahlt; für Kinder sind es 6 000 DM.
- Der Anrechnungssatz aller Einkünfte, die bis zur Transfergrenze auf das Bürgergeld angerechnet werden, beträgt 50 vH. Alternativ werden Berechnungen mit Anrechnungssätzen von 40 vH bzw. 60 vH durchgeführt.
- Anders als bei der Sozialhilfe soll die Bedürftigkeit am Erwerbseinkommen im Sinne des geltenden § 32 d EStG gemessen werden.
- Die Transfergrenze soll alternativ als Freibetrag oder als Freigrenze verstanden werden. In beiden Fällen erfolgt die Besteuerung oberhalb der Transfergrenze nach dem geltenden Einkommensteuertarif.

Die Kommission hat außerdem vorgegeben, daß Sozialtransfers der Sozialversicherung außer Ansatz bleiben, während steuerfinanzierte Sozialtransfers, z.B. Wohngeld und Hilfen zur Ausbildungsförderung, zu einem späteren Zeitpunkt einbezogen werden sollen.

Die oben angeführten Transfergrenzen ( $Y_k$ ) können als Aufsetzpunkt des von 1996 an geltenden Einkommensteuertarifs genommen werden oder als Grenze, von der an eine Besteuerung eintritt. Wird der Tarif 96 an dieser Grenze aufgesetzt, dann führen die zu berücksichtigenden Freibeträge dazu, daß z.B. bei einem Anrechnungssatz von 50 vH ein lediger Steuerpflichtiger erst ab einem Bruttoeinkommen von 30 000 DM/Jahr und ein Ehepaar mit 2 Kindern erst ab 94 500 DM/Jahr brutto Steuern zu zahlen hat.

Wenn mit den steuerlichen Freibeträgen von 24 000 DM je Erwachsenen und 12 000 DM je Kind alle Freibeträge abgegolten sein sollen, dann entspricht das zu versteuernde Einkommen dem Bruttoeinkommen. In allen Bürgergeldvarianten würden die Kosten um 50 bis 60 Mrd. DM

geringer zu veranschlagen sein. Die Kommission sieht jedoch eine Streichung der Freibeträge nicht vor. Lediglich der Kinderfreibetrag wird durch ein Existenzminimum für Kinder ersetzt.

Seit Januar 1996 liegt das steuerfreie Existenzminimum bei 12 095 DM. Der Tarif beginnt mit einem Eingangsteuersatz von 25,9 vH (bisher 19 vH), und am Knickpunkt (55 727 DM) mündet er mit einem Grenzsteuersatz von 33,5 vH in den alten — linear-progressiven — Tarif von 1990.

### Datenbasis und Aufbau der Lohn- und Einkommensteuermodelle

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen im Falle eines Bürgergeldes mit unterschiedlichen Anrechnungssätzen beruht auf Lohn- und Einkommensteuermodellen<sup>6</sup>, die im DIW entwickelt wurden und die schon häufig bei der Analyse und Beurteilung steuerpolitischer Fragen herangezogen worden sind<sup>7</sup>.

Die finanziellen Konsequenzen, die aus den verschiedenen Annahmen für ein Bürgergeld resultieren, werden ermittelt, indem zunächst das Steueraufkommen nach dem geltenden Recht — hier das Steuerrecht 1996 — für das Jahr 1996 berechnet wird. Aus den verschiedenen Annahmen über das Bürgergeld ergeben sich auch Konsequenzen für den Steuertarif. Das steuerliche Existenzminimum beträgt gegenwärtig 12 000 DM. Bei einem Anrechnungssatz von beispielsweise 50 vH muß das steuerliche Existenzminimum in der Steuerformel auf 24 000/48 000 DM angehoben werden. Die Anpassung des Steuertarifs erfolgt auf zwei Arten:

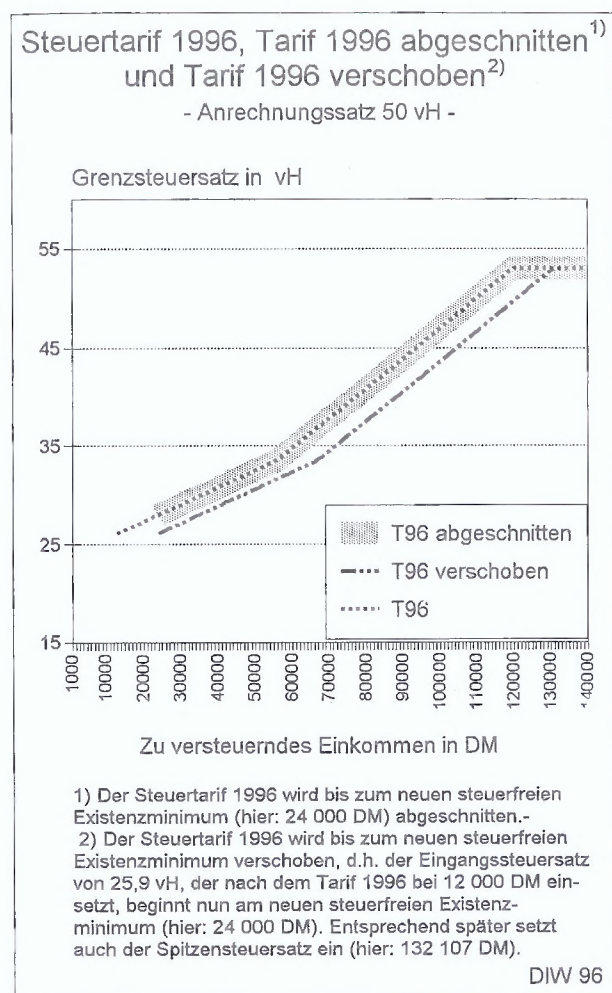
- in einer ersten Tarifierfassung wird der 96-Tarif nach rechts *verschoben*, d.h. der Eingangsteuersatz des 96-Tarifs (25,9 vH) — gegenwärtig bei 12 000 DM — gilt in dieser Variante erst ab 24 000 DM.

<sup>5</sup> Durch den Bezug auf Brutto-Einkommen bereiten auch die Fälle der pauschal besteuerten „geringfügigen Beschäftigung“, die in einfachen Modellen vernachlässigt werden, keine Probleme. Die entsprechenden Einkommen werden zum Haushaltseinkommen gezählt und mindern den Anspruch auf Bürgergeld.

<sup>6</sup> Das Modell für die veranlagte Einkommensteuer bezieht sich nur auf Westdeutschland. In Ostdeutschland dürfte die „reine“ Einkommensbesteuerung auch gegenwärtig noch von untergeordneter Bedeutung sein, so daß sie hier vernachlässigt werden kann.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Einbau eines erhöhten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Auswirkungen. Bearb.: Dieter Teichmann. Gutachten im Auftrage der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin, Februar 1993 sowie; Be- und Entlastungswirkungen alternativer Steuertarife nach Einkommensklassen und ihre finanziellen Auswirkungen für den Staat. Bearb.: Dagmar Svindland, Dieter Teichmann und Dieter Vesper. Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen. Berlin, Februar 1995. Zum Aufbau des Modells vgl. „Bürgergeld“: Keine Zauberformel. Bearb.: Volker Meinhardt, Dieter Teichmann und Gert Wagner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/94.

Schaubild 2



— in einer zweiten Tarifanpassung wird der 96-Tarif bei dem neuen Existenzminimum — in diesem Fall 24 000 DM — abgeschnitten. Der Eingangssteuersatz des neuen Tarifs ist dabei identisch mit dem, der sich nach dem 96-Tarif bei dem neuen Existenzminimum ergibt (28 vH). Diese Tarifform (abgeschnitten) ist für den Staat stets die finanziell günstigere Variante (Schaubild 2).

Die Höhe des Bürgergeldes wurde für das Jahr 1996 für Erwachsene auf 12 000 DM jährlich und für Kinder auf 6 000 DM jährlich festgelegt. Bei Ehepaaren wird alternativ berücksichtigt, daß für einen Partner eine Kostendegression unterstellt werden kann, da in die Bestimmung der Höhe des Existenzminimums auch die Mietkosten fließen. Daher wurde alternativ das Bürgergeld für einen der beiden Ehepartner auf 80 vH des vollen Existenzminimums gesenkt.

Abweichend vom geltenden Steuerrecht hat die Expertenkommission bei der Bestimmung des Einkommensbegriffs auf den Gedanken des bis Ende 1995 gültigen § 32 d EStG zurückgegriffen. Danach war bei der Berechnung für die Steuerfreistellung des Existenzminimums von den

Erwerbsbezügen auszugehen, die sich aus dem zu versteuernden Einkommen zuzüglich einiger steuerfreier Bezüge ergeben<sup>8</sup>:

Für die Einbeziehung dieser steuerfreien Leistungen sprach die Erwägung, daß ein existenzsichernder Bedarf nicht nur aus steuerpflichtigen Einkünften, sondern auch aus steuerfreien und nicht steuerbaren Einnahmen gedeckt werden kann. Empirisch ist die Erfassung dieser Einkünfte schwierig<sup>9</sup>. Hier wurde ein Anhaltspunkt für die Größenordnung der zusätzlichen Erwerbsbezüge durch eine Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) des DIW gewonnen. Neben der Lohn- und Gehaltskomponente wurden weitere Erwerbsbezüge (Einkünfte aus Kapitalvermögen, Renten, Lohnersatzleistungen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) berücksichtigt.

Die Höhe der zusätzlichen Erwerbsbezüge differiert je nach Haushaltstyp und Höhe des Bruttoerwerbseinkommens sehr stark. Für diese Untersuchung wurden aus den Ergebnissen Zuschlagsquoten für die weiteren Erwerbsbezüge abgeleitet. Bei ledigen Steuerpflichtigen betragen sie in den unteren Einkommensklassen etwa 12 vH der Bruttoerwerbseinkommen; diese Quote sinkt bis zu 2 vH in den oberen Einkommensklassen. Bei Ehepaarhaushalten mit einem Verdienner und ohne Kinder betrug der Zuschlag 100 vH in der unteren Einkommensklasse. Er sinkt dann kontinuierlich auf 5 vH bei Bruttoerwerbseinkommen von mehr als 84 000 DM pro Jahr.

### Finanzielle Auswirkungen des Bürgergeldes für den Staat

#### Lohn- und Einkommensteuerpflichtige

Allein für den Kreis der Lohnsteuerpflichtigen ist die Spanne der Kosten, die sich bei der Einführung eines Bürgergeldes nach den verschiedenen Varianten ergeben, erheblich (Tabelle 2). Die Extremwerte belaufen sich bei der abgeschnittenen Tarifform auf 222 Mrd. DM (Variante 3) bzw. 44 Mrd. DM (Variante 8). Wird der Tarif dagegen auf der Einkommensachse verschoben, dann betragen die maximalen Kosten 236,5 Mrd. DM (Variante 3), die Untergrenze liegt bei 52 Mrd. DM (Variante 8).

Die Gesamtbelastung ergibt sich aus den Komponenten Steuer mehr- und -mindereinnahmen aufgrund des Steuertarifs, der an die jeweilige Tarifgrenze der Bürgergeldvariante angepaßt wird, und den Bürgergeldzahlungen. Die Aufteilung auf diese beiden Komponenten fällt je nach Variante unterschiedlich aus. Die Lohnsteuerausfälle überwiegen jedoch und machen zwischen 60 und 70 vH der Gesamtbelastung aus.

<sup>8</sup> Vgl. § 32 d Abs. 2 EStG idF des Standortsicherungsgesetzes v. 13.9.93 (BGBl. I S. 1569; BStBl. I S. 774).

<sup>9</sup> Das Bundesfinanzministerium hat geschätzt, daß die Einbeziehung der in § 32 d, Abs. 2 EStG aufgelisteten zusätzlichen Erwerbsbezüge, die aus der Berücksichtigung des Existenzminimums resultieren, die Steuer mindereinnahmen im Jahre 1995 um schätzungsweise 900 Mill. DM verringert haben.

Tabelle 2

**Lohnsteuerausfall und Bürgergeld**  
in Mrd. DM

	Tarif: abgeschnitten			Tarif: verschoben		
	Lohnsteuerausfall <sup>1)</sup>	Bürgergeld	Ins-gesamt	Lohnsteuerausfall <sup>1)</sup>	Bürgergeld	Ins-gesamt
<b>Variante 1</b>	Anrechnungssatz 50 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 100 vH						
Westdeutschland	81,8	35,7	117,5	93,5	35,7	129,2
Ostdeutschland	12,5	18,7	28,6	13,3	18,7	32,0
Bundesrepublik	94,3	54,4	148,7	106,8	54,4	161,2
<b>Variante 2</b>	Anrechnungssatz 50 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 80 vH						
Westdeutschland	72,2	28,9	101,1	84,6	28,9	113,5
Ostdeutschland	11,0	15,2	26,2	11,9	15,2	27,1
Bundesrepublik	83,2	44,1	127,3	96,5	44,1	140,6
<b>Variante 3</b>	Anrechnungssatz 40 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 100 vH						
Westdeutschland	116,3	60,1	176,4	129,8	60,1	189,9
Ostdeutschland	17,4	28,5	45,9	18,1	28,5	46,6
Bundesrepublik	133,7	88,6	222,3	147,9	88,6	236,5
<b>Variante 4</b>	Anrechnungssatz 40 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 80 vH						
Westdeutschland	106,7	49,1	155,8	121,3	49,1	170,4
Ostdeutschland	16,2	23,7	39,9	17,1	23,7	40,8
Bundesrepublik	122,9	72,8	195,7	138,4	72,8	211,2
<b>Variante 5</b>	Anrechnungssatz 60 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 100 vH						
Westdeutschland	54,7	22,2	76,9	63,9	22,2	86,1
Ostdeutschland	7,9	12,1	20,0	8,7	12,1	20,8
Bundesrepublik	62,6	34,3	96,9	72,6	34,3	106,9
<b>Variante 6</b>	Anrechnungssatz 60 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 80 vH						
Westdeutschland	45,4	17,9	63,3	49,4	17,9	67,3
Ostdeutschland	6,3	9,4	15,7	6,8	9,4	16,2
Bundesrepublik	51,7	27,3	79,0	56,2	27,3	83,5
<b>Variante 7</b>	Anrechnungssatz 70 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 100 vH						
Westdeutschland	32,9	14,5	47,4	39,6	14,5	54,1
Ostdeutschland	4,0	7,7	11,7	4,6	7,7	12,3
Bundesrepublik	36,9	22,2	59,1	44,2	22,2	66,4
<b>Variante 8</b>	Anrechnungssatz 70 vH					
Existenzminimum für Ehepartner 80 vH						
Westdeutschland	24,2	11,6	35,8	31,2	11,6	42,8
Ostdeutschland	2,4	6,1	8,5	3,1	6,1	9,2
Bundesrepublik	26,6	17,7	44,3	34,3	17,7	52,0

<sup>1)</sup> Im Vergleich zum Steuerrecht 1996.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Es darf nicht aus den Augen verloren werden, daß in allen Bürgergeldvarianten die für 1996 geltenden Freibeträge (ohne Kinderfreibetrag) in vollem Umfang beibehalten werden. Dies hat erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge (50 bis 60 Mrd. DM).

Zur Bewertung des Bürgergeldes ist ein Blick auf die Grenzabgabesätze in diesem System dienlich. Nach dem bisherigen Sozialhilferecht werden schon relativ geringe Beträge (von 250 DM im Monat an) vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Dies wird vielfach kritisiert, weil damit kaum Anreize zur Arbeitsaufnahme verbunden seien. Der Anrechnungssatz von 70 vH in den Varianten 7 und 8 deckt sich nahezu mit den gegenwärtig geltenden Anrechnungssätzen. Damit stellen diese Varianten unter „Anreizgesichtspunkten“ keine wesentliche Verbesserung des status quo dar. Denn wenn von einer Belastung der Arbeitnehmer mit Sozialbeiträgen in Höhe von knapp 20 vH ausgegangen wird, dann verbleibt dem Bürgergeldbezieher netto nur ein Mehr von rund 10 vH des selbst verdienten Einkommens.

Unabhängig von der Belastung durch die Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich für den Bürgergeldbezieher — je nach Anrechnungssatz — eine faktische Belastung des Erwerbseinkommens von 40, 50, 60 oder 70 vH. Diese Grenzbelastung bleibt bis zum Erreichen der jeweiligen Transfergrenze gültig. Danach sinkt die Grenzbelastung auf 28 vH oder auf knapp 26 vH (in allen Varianten mit dem verschobenen Tarif). Dieser Grenzsteuersatz erhöht sich dann kontinuierlich auf bis zu 53 vH bei hohem Einkom-

men (bei Ledigen 120 000 DM/Jahr, bei Verheirateten 240 000 DM/Jahr).

Somit entstehen für Bürgergeldbezieher, d.h. Einkommensbezieher mit geringen Erwerbseinkommen, in fast allen Varianten in den Eingangsbereichen Grenzbelastungen, die entweder nahezu an die Grenzbelastung in den obersten Einkommensklassen heranreichen oder diese sogar übertreffen. Allein in den Varianten 3 und 4 bleibt die Grenzbelastung mit 40 vH nennenswert unter dem Grenzsteuersatz von 53 vH. Die fiskalischen Kosten der Varianten 3 und 4 bilden mit 236,5 Mrd. DM (Tarif verschoben) bzw. 195,7 Mrd. DM (Tarif abgeschnitten) die oberen Extremwerte der hier geschätzten Kosten (Tabelle 2).

Die finanziellen Belastungen durch die Einführung eines Bürgergeldes für die Einkommensteuerpflichtigen betragen bei einem Anrechnungssatz von 50 vH und einem gleich hohen Existenzminimum für den Ehepartner (100 vH) je nach Tarif schätzungsweise 12,1 Mrd. DM oder 14,1 Mrd. DM (Tabelle 3). Die Aufteilung der Kosten auf Steuerausfälle und Bürgergeldzahlungen ist ähnlich wie bei den Lohnsteuerpflichtigen.

Die Berücksichtigung der weiteren Erwerbsbezüge mindert die Bürgergeldansprüche. Für Westdeutschland ergeben sich bei der Variante mit einem Anrechnungssatz von 50 vH und einem Existenzminimum für den Ehepartner von 100 vH beim abgeschnittenen Tarif Bürgergeldzahlungen, die um 10,5 Mrd. DM unter denen liegen, die sich im Vergleich zu einer Rechnung ergeben, die allein die Erwerbseinkommen berücksichtigt.

Tabelle 3

**Einkommensteuerausfall und Bürgergeld in Westdeutschland**  
in Mrd. DM

Variante	Existenzminimum für Ehepartner	Tarif: abgeschnitten			Tarif: verschoben		
		Einkommensteuerausfall <sup>1)</sup>	Bürgergeld	Insgesamt	Einkommensteuerausfall <sup>1)</sup>	Bürgergeld	Insgesamt
Anrechnungssatz 50 vH							
1	100 vH	7,1	5,0	12,1	9,1	5,0	14,1
2	80 vH	6,3	3,9	10,2	8,3	3,9	12,2
Anrechnungssatz 40 vH							
3	100 vH	10,3	7,9	18,2	13,0	7,9	20,9
4	80 vH	9,4	6,4	15,8	12,2	6,4	18,6
Anrechnungssatz 60 vH							
5	100 vH	4,7	3,2	7,9	6,1	3,2	9,3
6	80 vH	3,9	2,4	6,3	5,3	2,4	7,7
Anrechnungssatz 70 vH							
7	100 vH	2,7	2,2	4,9	3,7	2,2	5,9
8	80 vH	1,9	1,6	3,5	2,9	1,6	4,5

<sup>1)</sup> Im Vergleich zum Steuerrecht 1996.

Quelle: Berechnungen des DIW.

## Transferempfänger

In allen hier betrachteten Bürgergeld-Varianten für die Steuerpflichtigen kommen noch Beträge an Transferempfänger hinzu, wenn sie nicht zugleich Steuerpflichtige sind, also Sozialhilfe-, Arbeitslosen- und Arbeitslosenhilfempfänger.

Soweit Rentenempfänger als Bürgergeldempfänger in Betracht kommen, sind sie bei den Lohnsteuerpflichtigen (entweder als Steuerpflichtiger oder als Ehepartner mit zusätzlichen Erwerbsbezügen) oder als Sozialhilfeempfänger erfaßt. Letztere erhalten ein Bürgergeld in Höhe des Existenzminimums.

Renten, die zwischen dem Existenzminimum und der Transfergrenze liegen, mit Erwerbseinkommen gleichzusetzen und durch ein Bürgergeld aufzustocken, entspricht nicht der Intention des Bürgergeldes. Mit der Zahlung eines Bürgergeldes soll die „Sozialhilfefälle“ vermieden werden, d.h. ein Anreiz zur Aufnahme der Erwerbsarbeit gesetzt werden. Von daher kann nicht jeder Transfer oberhalb des Existenzminimums aufgestockt werden; dies gilt vor allem für Transfers, die aus Altersgründen gezahlt werden.

Nach der Sozialhilfestatistik für das Jahr 1993<sup>10</sup> verfügen gut 10 vH der Haushalte, die laufende Sozialhilfeleistungen beziehen, auch über Einkünfte aus Erwerbstätigkeit. Knapp 90 vH sind somit nicht in der Steuerstatistik erfaßt. Die Bürgergeldzahlungen an diesen Personenkreis lassen sich grob schätzen. Am Jahresende 1993 wurden 2,53 Mill. Personen ermittelt, die Sozialhilfeleistungen in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten<sup>11</sup>. Werden die Personen, die bereits im Kreis der Lohnsteuerpflichtigen erfaßt sind, ausgeklammert, dann verbleiben 2,23 Mill. Fälle. 810 000 Empfänger können zum Kreis der Jugendlichen und Kinder gerechnet werden, für die ein Existenzminimum von 6 000 DM pro Jahr gewährt wird. 27 vH der restlichen Empfänger haben eigene anrechenbare Einkünfte in Form von Rentenleistungen oder Unterstützungszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld oder -hilfe). Für diesen Personenkreis wird eine Bürgergeldzahlung als Aufstockungsbetrag in Höhe von 6 000 DM pro Jahr unterstellt. 980 000 erhalten das ganze Jahr den vollen Bürgergeldanspruch von 12 000 DM. Insgesamt errechnet sich also für den Personenkreis von Empfängern laufender Sozialhilfe ein Bürgergeld von rund 20 Mrd. DM.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, daß sich der tatsächliche Unterstützungsbedarf nur unzureichend in der Zahl der Sozialhilfeempfänger widerspiegelt, da viele Bedürftige ihren Bedarf aus Scham, Unkenntnis oder der Angst, daß Verwandte in Regreß genommen werden könnten, nicht geltend machen. Schätzungen über das Ausmaß des nicht realisierten, aber berechtigten Sozialhilfebezugs weisen eine Dunkelziffer von bis zu 100 vH aus<sup>12</sup>; d.h. würden alle berechtigten Haushalte ihren Sozialhilfeanspruch anmelden, dann müßte mit einer doppelt so hohen Zahl an Sozialhilfeempfängern gerechnet werden. Allerdings bedeutet selbst eine Verdoppelung der Zahl keine Verdop-

pelung des Zahlbetrages. Es ist davon auszugehen, daß Haushalte, die bisher keine Unterstützung beantragt haben, wohl nur eine ergänzende Leistung, d.h. einen im Durchschnitt geringeren Betrag erhalten würden. Mit der Beseitigung der „Dunkelziffer“ würden Kosten bei der Einführung eines Bürgergeldes entstehen. Diese Kosten fielen freilich auch bei einer entsprechenden Reform der Sozialhilfe an. Für diese Fälle werden die Kosten auf 5 bis 15 Mrd. DM veranschlagt<sup>13</sup>.

Die Berechnung von Bürgergeldzahlungen an die Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe ist hier nicht möglich, weil dafür eine detaillierte Analyse der Einkommenssituation dieser Haushalte erforderlich wäre. Nach den Vorgaben der Kommission soll die Bedürftigkeit — analog zu den bisher gezahlten bedarfsabhängigen Transfers — als Anspruchsvoraussetzung beibehalten werden.

Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, wie das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld mit einem Bürgergeld, das die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe ersetzen soll, abzustimmen ist. Bisher basieren Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfezahlung auf dem früheren Erwerbseinkommen. Schon heute erhalten viele Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger eine Geldleistung, die unterhalb der hier gesetzten Existenzminima liegt. Wird automatisch ein Bürgergeld gezahlt, dann verliert das weiter beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld seine Bedeutung. Verstärkt wird dieser Verlust des Stellenwertes dadurch, daß die Aufstockung des Erwerbseinkommens durch das Bürgergeld nicht in die Berechnung des Arbeitslosengeldes eingeht.

Wegen der sich ergebenden Kollision des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes mit einem bedarfsorientierten Bürgergeld wird von der vollständigen Ersetzung der Arbeitslosenhilfe abgesehen. Der sich aus den hier unterstellten Existenzminima ergebende Finanzbedarf wird grob durch Schätzung des Aufstockungsbetrages für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe angegeben. Insgesamt wird dieser Betrag auf 12 Mrd. DM beziffert.

## Gesamtkosten des Bürgergeldes

Die fiskalischen Gesamtkosten der Einführung eines Bürgergeldes ergeben sich aus der Addition der ermittelten Kosten und den Einsparungen. Bei einem Anrech-

<sup>10</sup> Vgl.: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1993, Wiesbaden 1995, S. 54 f.

<sup>11</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Sozialleistungen, a.a.O., S. 54 ff.

<sup>12</sup> Vgl. den Überblick bei Hauser, R., Hübing, W., Arme unter uns (Teil 1), Freiburg 1993, S. 52 ff. Neben der Stigmatisierung durch den Sozialhilfebezug kommen hohe Informationskosten hinzu, wenn man alle denkbaren Unterstützungsleistungen ausnutzen will.

<sup>13</sup> In den zusammenfassenden Tabellen mit durchschnittlich 10 Mrd. DM angesetzt.

Tabelle 4

**Bruttokosten, Entlastungen und Nettokosten eines Bürgergeldes**  
in Mrd. DM

Variante (Anrechnungssatz/ Existenzminimum für den Ehepartner)	Steuerausfälle <sup>1)</sup>		Bürgergeld			Bruttokosten		Entlastungen <sup>3)</sup>	Nettokosten	
	Tarif		Steuerpflichtige	Transferempfänger <sup>2)</sup>	Insgesamt	Tarif			abgeschnitten	verschoben
	abgeschnitten	verschoben				abgeschnitten	verschoben			
1	2	3	4	5=3+4	6=1+5	7=2+5	8	9=6-8	10=7-8	
Variante 1 (50/100 vH)	101,4	115,9	59,4	42,0	101,4	202,8	217,3	30,0	172,8	187,3
Variante 2 (50/ 80 vH)	89,5	104,8	48,0	42,0	90,0	179,5	194,8	30,0	149,5	164,8
Variante 3 (40/100 vH)	144,0	160,9	96,5	42,0	138,5	282,5	299,4	30,0	252,5	269,4
Variante 4 (40/ 80 vH)	132,3	150,6	79,2	42,0	121,2	253,5	271,8	30,0	223,5	241,8
Variante 5 (60/100 vH)	67,3	78,7	37,5	42,0	79,5	146,8	158,2	30,0	116,8	128,2
Variante 6 (60/ 80 vH)	55,6	61,5	29,7	42,0	71,7	127,3	133,2	30,0	97,3	103,2
Variante 7 (70/100 vH)	39,6	47,9	24,4	42,0	66,4	106,0	114,3	30,0	76,0	84,3
Variante 8 (70/ 80 vH)	28,5	37,2	19,3	42,0	61,3	89,8	98,5	30,0	59,8	68,5

<sup>1)</sup> Steuerausfälle bei der Lohn- und Einkommensteuer (vgl. Tabellen 2 und 3). — <sup>2)</sup> Für das Bürgergeld an Transferempfänger wird hier ein Mittelwert von 30 Mrd. DM angesetzt (geschätzt werden die Kosten in einer Spanne von 24 bis 34 Mrd. DM), Bürgergeld für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger (12 Mrd. DM). — <sup>3)</sup> Einsparungen entstehen bei der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (23 Mrd. DM) sowie beim Wohngeld/BAföG (7 Mrd. DM).

Quelle: Berechnungen des DIW.

nungssatz von 50 vH und einem Ehepartnerbedarfssatz von 100 vH (Variante 1) für die Eheleute ergeben sich bei der abgeschnittenen Tarifform folgende *Bruttokosten* (jeweils gerundet): 94 Mrd. DM Lohnsteuerausfall, 7 Mrd. DM Einkommensteuerausfall, 59 Mrd. DM Bürgergeld für Lohn- und Einkommensteuerpflichtige, 12 Mrd. DM Bürgergeld für Arbeitslosengeld- und -hilfeempfänger sowie 30 Mrd. DM Bürgergeld für sonstige Transferempfänger (Tabelle 4).

Insgesamt fallen somit bei einem Berechnungssatz von 50 vH Bruttokosten in Höhe von etwa 200 Mrd. DM an. Die Extremwerte der in dieser Untersuchung analysierten Bürgergeldvarianten sind 300 Mrd. DM (Variante 3: Anrechnungssatz 40 vH, Ehepartner 100 vH, Tarif verschoben) und 98,5 Mrd. DM (Variante 8: Anrechnungssatz 70 vH, Ehepartner 80 vH, Tarif abgeschnitten).

Den hier geschätzten Bruttokosten stehen im Falle der Einführung einer negativen Einkommensteuer jedoch auch Einsparungen bei den bisherigen Sozialausgaben gegenüber. Sie resultieren aus dem Wegfall der Zahlungen für die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG); darüber hinaus entfallen auch große Teile des Wohngeldes und der Ausbildungsförderung<sup>14</sup>.

Bei den Sozialhilfeleistungen werden nur die Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt berücksichtigt, weil davon auszugehen ist, daß die Hilfeleistungen in besonderen Lebenslagen (z.B. Pflege- und Behindertenleistungen) weiterhin notwendig sind. Der Betrag, der bei der Hilfe zum Lebensunterhalt eingespart werden kann, läßt sich für das Jahr 1996 auf 23 Mrd. DM schätzen. Basis dieser Schätzung sind die Ausgaben für die Leistungen zur Hilfe zum

Lebensunterhalt im Jahr 1993. In West- und Ostdeutschland wurden in diesem Jahr insgesamt 18 Mrd. DM für Lebensunterhaltsleistungen ausgegeben<sup>15</sup>. Diese Leistungen wurden sowohl an Personen in als auch außerhalb von Einrichtungen gezahlt. Die Leistungen an Empfänger außerhalb von Einrichtungen (16 Mrd. DM) teilen sich in laufende Leistungen (13,5 Mrd. DM) und einmalige Leistungen (2,5 Mrd. DM) auf. Diese Ausgaben, die sich auf das Jahr 1993 beziehen, wurden mit jährlichen Zuwachsraten von 8 vH auf das Jahr 1996 hochgerechnet.

Die Gewährung eines Bürgergeldes wirkt sich auf Zahlungen anderer Transferbereiche aus. Die hier vorgesehenen Bürgergeldzahlungen erreichen Beträge, die innerhalb der im Wohngeldgesetz vorgesehenen Bedarfsgrenzen liegen. Ähnlich ist es bei den Freibeträgen und Bedarfshöhen nach dem Bundesausbildungsgesetz. Für beide Transferbereiche wird angenommen, daß 90 vH der bisher gezahlten Transfers entfallen können, obwohl keine weiteren Änderungen in diesen Gesetzen vorgenommen werden. Als Einsparvolumen ergeben sich weitere 7 Mrd. DM.

Darüber hinaus können sich Einsparungen im Transferbereich dadurch ergeben, daß die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Transferleistungen eingeschränkt werden kann. Allerdings ist zu bedenken, daß Personen, die heute Leistungen mißbräuchlich beanspruchen, auch in einem neuen Transfersystem versuchen werden, diesen Weg der Lebenssicherung zu gehen.

<sup>14</sup> Strittig ist, ob auch das Erziehungsgeld bei Einführung eines Bürgergeldes entfallen sollte. Gemessen an den Gesamtkosten des Bürgergeldes wären die Einsparungen aber unerheblich.

<sup>15</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Sozialleistungen a.a.O., S. 24.

**Anrechnungssatz 50 vH:  
Bruttokosten, Entlastungen und Nettokosten  
eines Bürgergeldes  
in Mrd. DM**

Lohnsteuerausfall	94,3
Einkommensteuerausfall	7,1
Bürgergeld für Lohn- und Einkommensteuerpflichtige	59,4
Bürgergeld für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger	12,0
Bürgergeld für sonstige Transferempfänger	30,0
Bruttokosten insgesamt	202,8
./. Eingesparte „Hilfe zum Lebensunterhalt“	23,0
./. Eingespartes Wohngeld/BAföG	7,0
Summe Einsparungen	30,0
<b>Nettokosten</b>	<b>172,8</b>

Alles in allem können von den oben ermittelten Bruttokosten in den einzelnen Varianten — 98,5 Mrd. DM bis 300 Mrd. DM — somit schätzungsweise 30 Mrd. DM als Einsparungen abgesetzt werden; die *Nettokosten* der hier untersuchten Bürgergeldvarianten liegen also — je nach Variante — in einer Spannbreite von 68,5 Mrd. DM bis 270 Mrd. DM (Tabelle 4).

Die mit der Einführung eines Bürgergeldes entstehenden Belastungen ließen sich ganz oder teilweise kompensieren, wenn man die Grenzsteuersätze im Vergleich zum Tarif 1996 spürbar heraufsetzen würde. Tarifsimulationen mit den DIW-Lohnsteuermodellen haben allerdings gezeigt, daß eine alleinige Anhebung des Spitzensteuersatzes nur geringe Mehreinnahmen zur Folge hätte.

Ins Gewicht fallende Mehreinnahmen sind nur dann zu erwarten, wenn man die Grenzsteuersätze über die gesamte Spannbreite des Steuertarifs spürbar anhebt. Für die Variante 50 vH/100 vH (Tarif abgeschnitten) wurden verschiedene Simulationen mit der Anhebung der Grenzsteuersätze durchgerechnet und die Aufkommenswirkungen ermittelt. Jede Anhebung des Steuertarifs um 1 vH-Punkt über die ganze Breite bringt — nach Berechnungen mit den DIW-Modellen — Mehreinnahmen von etwa 7 Mrd. DM.

Als eine weitere Möglichkeit, die Steuermindereinnahmen zu begrenzen, könnte die rigorose Streichung der Freibeträge ins Auge gefaßt werden. Werden beispielsweise alle Vorsorge- und Arbeitnehmerfreibeträge gestrichen, dann würden sich die Steuereinnahmen um schätzungsweise 50 bis 60 Mrd. DM erhöhen.

**Beschäftigungseffekte eines Bürgergeldes**

Die fiskalischen Kosten eines Bürgergeldes werden *ceteris paribus* umso geringer sein, je höher das vom Bürgergeldsystem induzierte zusätzliche Beschäftigungs-

volumen ausfällt, da die damit verbundenen Einkommen zur Verringerung des Anspruchs auf Bürgergeld führen.

Idealtypisch soll ein Bürgergeldsystem jegliche Form von Langzeitarbeitslosigkeit verhindern. Dies wäre jedoch nur dann der Fall, wenn ein Bürgergeldsystem mit einer „Pflicht zur Arbeit“ verbunden wäre, so daß die Arbeitslosen sofort auf geringwertige Tätigkeiten verwiesen werden können, deren Entgelt dann durch das Bürgergeld aufgestockt würde. Ein derartiges Szenario ist indes unrealistisch; allerdings ist es nicht ganz von der Hand zu weisen, daß ein gewisser Teil der heute beobachtbaren Langzeitarbeitslosigkeit durch ein Bürgergeldsystem wahrscheinlich vermieden werden würde, da insbesondere einige schlecht qualifizierte Arbeitslose in ein subventioniertes Arbeitsverhältnis gehen würden. Dadurch würden auch die Kosten, die durch die ergänzende „Hilfe zur Arbeit“ für Langzeitarbeitslose anfallen, nicht mehr entstehen.

Befürworter eines Bürgergeldes haben von jeher mit dessen Auswirkungen auf den Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Nichterwerbstätige argumentiert; hinzu kommt in jüngster Zeit das Argument, daß auch die Arbeitsnachfrage durch ein Bürgergeld positiv beeinflusst wird, da dieses gewissermaßen als Lohnsubvention wirke. Dadurch würde die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit steigen. Es könnten niedrige, kostendeckende Löhne gezahlt werden, die gleichwohl — aufgrund der Aufstockung durch das Bürgergeld — für Arbeitssuchende attraktiv sein könnten.

Inwieweit Lohnsubventionen die tatsächliche Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit erhöhen, ist empirisch unklar. Die Erfahrungen, die in Deutschland mit Lohnsubventionen für ältere Erwerbspersonen gemacht werden, sind wenig ermutigend. Bei den Auswirkungen eines Bürgergeldes auf das Arbeitsangebot sind drei Gruppen von Arbeitsanbietern zu unterscheiden:

- Beschäftigte, die so gut verdienen, daß sie die erhöhten Kosten des Bürgergeldes durch höhere Abgaben finanzieren müßten.
- Beschäftigte mit einem niedrigen Erwerbsumfang und
- bislang nicht Erwerbstätige, darunter insbesondere Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

In der Theorie wird abgeleitet, daß im oberen Einkommensbereich höhere Abgaben insgesamt zu einer Verminderung des Arbeitsangebotes führen. Empirische Untersuchungen zeigen allerdings, daß das Arbeitsangebot von qualifizierten männlichen Erwerbspersonen nahezu unelastisch ist, da es zur gesellschaftlichen Norm gehört — wenn irgend möglich — voll erwerbstätig zu sein. Für Frauen läßt sich zwar eine gewisse Elastizität des Arbeitsangebotes in bezug auf die Abgabenlast feststellen; diese Elastizität ist allerdings gering<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Für einen umfassenden Überblick vgl. Klaus F. Zimmermann, *Labour Responses to Taxes and Benefits in Germany*, in: A.B. Atkinson und G.V. Mogensen (Hg.), *Welfare and Work Incentives*, Oxford 1993, S. 192-240.

Diese Erfahrungen sprechen dafür, daß die Erhöhung der Abgabenlast für „Besserverdienende“ nicht zu einer nennenswerten Reduktion ihres Arbeitsangebots führen würde<sup>17</sup>.

Für diejenigen, die gegenwärtig nicht erwerbstätig sind, dürfte ein Bürgergeld den Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöhen<sup>18</sup>; für diejenigen, die gegenwärtig nur in geringem Umfang erwerbstätig sind, ist der Effekt offen, da diese Gruppe durch ein Bürgergeld ein höheres Einkommen erhält, wodurch der Arbeitsanreiz sinken kann<sup>19</sup>.

In der internationalen Literatur herrscht Einigkeit darüber, daß die Beschäftigungseffekte eines Bürgergeldsystems — in welcher Richtung auch immer — relativ bescheiden wären<sup>20</sup>.

Selbst wenn man unterstellt, daß ein Bürgergeld zu einem Beschäftigungseffekt von einer Million zusätzlich Beschäftigter führt, wären die fiskalischen Entlastungseffekte gering. Dabei ist angenommen, daß eine Million Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt eine Arbeit aufnehmen könnten. Als Erwerbseinkommen wird eine Betrag von 12 000 DM/Jahr gesetzt. Die Veränderungen hinsichtlich des Steueraufkommens und der Bürgergeldzahlungen, die diese zusätzlich Beschäftigten verursachen, werden im Vergleich zu der Bürgergeldvariante 1 gemessen.

Unterstellt wird, daß die eine Million zusätzlich Beschäftigten zuvor Kosten von 12 Mrd. DM Bürgergeld verursacht haben, da sie den vollen Bürgergeldbetrag von 12 000 DM/Jahr pro Kopf erhielten. Wenn diese Gruppe nun annahmegemäß — 12 000 DM/Jahr Erwerbseinkommen erzielt, muß der Staat pro Kopf nur noch 6 000 DM/Jahr Bürgergeld zahlen; dadurch verfügt jeder neu Beschäftigte über 18 000 DM/Jahr. Da er unterhalb des steuerlichen Existenzminimums bleibt, zahlt er keine Lohnsteuer; deswegen gibt es keine fiskalische Entlastung durch Steuererhöhungen. Insgesamt sinkt durch die geringere Bürgergeldzahlung das Transfervolumen, das der Staat aufbringen muß, um 6 Mrd. DM/Jahr, d.h. um knapp 7 vH. Bezogen auf die gesamten Nettokosten des Systems sind es etwa 3 vH.

Schwer abzuschätzen sind langfristige Wirkungen einer zusätzlichen Beschäftigungsaufnahme. Entlastend wirkt, daß Personen mit einer Erwerbstätigkeit durch das Zahlen von Sozialversicherungsbeiträgen eigene Absicherungsansprüche erwerben und damit eine Mitfinanzierung durch die anderen Beitrags- und Steuerzahler vermindern bzw. vermeidbar machen.

## Fazit

Die im Auftrag der vom Bundesfinanzminister eingesetzten Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ vom DIW neu spezifizierten Berechnungen der Kosten eines Bürgergeldsystems bestätigen die DIW-Simulationen aus dem Jahre 1994. Ein Bürgergeld, das höhere Anreizwirkungen als das heutige Sozialhilfesystem aufweisen würde, könnte Steuerausfälle und Bürgergeldzahlungen in Höhe bis zu 300 Mrd. DM verursachen. Eine „mittlere Variante“ würde bei 200 Mrd. DM liegen; nur eine Spezifikation mit geringen Anreizwirkungen (die nicht höher wären als im status quo) würde mit 90 Mrd. DM Steuerausfällen fiskalisch vorstellbar sein. Angesichts dieser Summe fallen die Einsparungen von etwa 30 Mrd. DM bei der Sozialhilfe, dem Wohngeld und der BAföG kaum ins Gewicht. Selbst wenn durch ein Bürgergeldsystem eine Million Menschen neu ins Erwerbsleben eintreten und jeweils 1 000 DM pro Monat verdienen würde, ergäbe sich dadurch in der „mittleren Variante“ bei den Bürgergeldzahlungen nur eine Entlastung von 6 Mrd. DM. Dies sind, jedoch nur etwa 3 vH der Nettokosten, die bei der Umstellung auf ein Bürgergeldsystem anfallen würden.

Freilich sollte man im Interesse von Langzeitarbeitslosen gezielte Lohnsubventionen, die auch außerhalb eines umfassenden Bürgergeldsystems gewährt werden könnten, nicht vorschnell aus der Diskussion ausschließen. Derartige Lohnsubventionen sind mit dem gegebenen System der Sozial- und Arbeitslosenhilfe vereinbar. Gezielte Detailreformen sind sinnvoll. Insofern weisen die „Hilfen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt“, die Bestandteil der am 1. August dieses Jahres in Kraft getretenen Sozialhilfe-Reform sind, in die richtige Richtung.

<sup>17</sup> Es sei allerdings darauf hingewiesen, daß die Protagonisten eines Bürgergeldes weitgehend jene sind, die dafür plädieren, daß die Abgabenlast für Leistungsträger in der Bundesrepublik Deutschland gesenkt werden müßte. D.h., daß die Befürworter konsequenterweise davon ausgehen müßten, daß ein Bürgergeldsystem das Arbeitsangebot der Leistungsträger senkt, wenn es Nettokosten verursacht, die durch eine nennenswerte Erhöhung der Einkommensteuersätze finanziert werden.

<sup>18</sup> Vgl. insbesondere Aloys Prinz, Wie beeinflussen Grundeinkommensmodelle das Arbeitsangebot?, in: Konjunkturpolitik, Heft 1-2, 1989, S. 110-128.

<sup>19</sup> Vgl. z.B. jüngst John Karl Scholz, Tax Policy and the Working Poor — the Earned Income Tax Credit, in: FOCUS, Vol. 15, No. 3, S. 1-12, hier: S. 8 f.

<sup>20</sup> Für einen deutschsprachigen Überblick vgl. U. Kress, Die negative Einkommensteuer — Arbeitsmarktentwicklung und sozialpolitische Bedeutung: Ein Literaturbericht. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1994, S. 246-253.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO<sub>2</sub>-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,  
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

*Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes — Neue Berechnungen des DIW.*

Bearbeitet von Volker Meinhardt, Dagmar Svindland, Dieter Teichmann und Gert Wagner.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304