

# **Kostenelemente eines Bürgergeldmodells**

*Irene Becker*

Arbeitspapier Nr. 5

Mai 1995

## **Kostenelemente eines Bürgergeldmodells**

**Irene Becker**

**Johann Wolfgang Goethe - Universität, Frankfurt am Main**

1. Soziale Grundsicherungskonzepte in der Diskussion	1
2. Abgrenzung der Untersuchung	2
3. Operationalisierung eines Bürgergeldkonzepts als Simulationsmodell	4
3.1. Gestaltungsparameter	4
3.2. Konkretisierung des sozio-kulturellen Existenzminimums im Simulationsmodell	6
3.3. Definition des anzurechnenden Einkommens	8
4. Simulationsergebnisse für 1983 und 1988	9
4.1. Anmerkungen zur Datenbasis	9
4.2. Anzahl der Transferempfänger und Kosten des Bürgergeldmodells	11
4.3. Zur Sozialstruktur der potentiellen Bürgergeldempfänger	17
5. Zusammenfassung und Ausblick	20

## Kostenelemente eines Bürgergeldmodells

### 1. Soziale Grundsicherungskonzepte in der Diskussion

Die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Sicherung eines Existenzminimums in Form der Sozialhilfe ist neuerdings wieder häufiger zum Gegenstand kritischer Analysen und Reformüberlegungen geworden.<sup>1</sup> Dabei werden von gegensätzlichen Positionen jeweils unterschiedliche Schwächen der Sozialhilfe hervorgehoben, die dann den Ausgangspunkt für die Entwicklung alternativer Grundsicherungskonzepte bilden. Einerseits wird die Ausgestaltung der Sozialhilfe als nicht funktionsgerecht erachtet, da die Transferleistungen die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums nicht gewährleisten würden und darüber hinaus ein hohes Maß an verdeckter Armut bestehen bliebe. Dem könne zu einem erheblichen Teil durch den Einbau einer bedarfsorientierten, vom Bund zu finanzierenden Mindestsicherung in die bestehenden Sozialversicherungszweige begegnet werden, zumal die Absicherung von Standardschutztatbeständen nicht Aufgabe der Sozialhilfe als nachrangigem "Auffangnetz" sei.<sup>2</sup> Von anderer Seite wird die Sozialhilfe als zu großzügig beurteilt und die Gefahr einer Verletzung des Lohnabstandsgebots betont. In diesem Zusammenhang werden auch häufig die angeblich bestehenden und ausgenutzten Mißbrauchsmöglichkeiten sowie der zu hohe Grenzzugssatz von annähernd 100 %, der die Arbeitsbereitschaft mindere, kritisiert. Schließlich sei die Vielzahl von nicht aufeinander abgestimmten Transfers unwirtschaftlich, da dadurch ein unnötiger Aufwand bei der staatlichen Verwaltung, aber auch bei den Anspruchsberechtigten entstehe. Unter diesen Gesichtspunkten sei eine Form der Negativen Einkommensteuer bzw. ein Integriertes Steuer-Transfer-System wesentlich effizienter.<sup>3</sup>

Der Grundgedanke der Negativen Einkommensteuer, Steuerpflicht und Transferansprüche in einem einzigen System zusammenzufassen und nach gleichen Veranlagungsprinzipien zu bemessen, wurde ursprünglich vorwiegend im angelsächsischen Raum diskutiert.<sup>4</sup> Seit Mitte der achtziger Jahre werden Integrierte Steuer-Transfer-Systeme auch in Deutschland auf wissenschaftlicher wie auch auf politischer Ebene erörtert, in der gegenwärtigen

---

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Darstellung des Diskussionsstandes und für eine systematische Analyse der verschiedenen Reformvarianten vgl. Hauser, R. (1994).

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Arbeitsgruppe "Armut und Unterversorgung" (1986); Hauser, R., H. Cremer-Schäfer, U. Nouvertné (1991); Hauser, R. (1987); Paritätischer Wohlfahrtsverband (1993). Weiterreichende Vorschläge eines unbedingten Grundeinkommens spielen in der aktuellen Diskussion kaum noch eine Rolle; vgl. Hauser, R. (1994), S. 55 f..

<sup>3</sup> Vgl. hierzu insbesondere Mitschke, J. (1985) und ders. (1994).

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Friedman, M. (1962); Tobin, J., J. Pechman, P. Mieszkowski (1967/68).

Reformdiskussion insbesondere unter dem Namen "Bürgergeld"<sup>5</sup>, wovon das Sozialversicherungssystem allerdings weitgehend unberührt bleiben soll. Vorrangige Ziele dieser Vorschläge sind zum einen die Vereinfachung des gegenwärtig stark verzweigten Steuer- und Transfersystems und zum anderen der Erhalt bzw. die Verstärkung von Arbeitsanreizen durch einen Transferentzugssatz von deutlich unter 100% - meist werden 50% angestrebt.

## 2. Abgrenzung der Untersuchung

Die Einführung eines Bürgergeldes wäre mit einer wesentlich stärkeren Umgestaltung des Steuer- und sozialen Sicherungssystems verbunden als das alternative Reformkonzept der Integration bedarfsorientierter Mindestsicherungsregelungen in die Sozialversicherungen. Entsprechend ist mit weitreichenden fiskalischen Konsequenzen und Verteilungswirkungen zu rechnen, über deren Ausmaß bisher nur wenige und zudem widersprüchliche Schätzungen vorliegen.<sup>6</sup> Die folgende Analyse beschäftigt sich mit wesentlichen Kostenfaktoren eines Bürgergeldmodells im Transferbereich. Diese inhaltliche Eingrenzung bezieht sich weder auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe noch ausschließlich auf eine Seite des Staatshaushalts. Denn die Gruppen der Transferbezieher bzw. Steuerpflichtigen sind im Status quo und im Modellfall, in dem es keinen Überschneidungsbereich gibt, nicht identisch. Als Bruttokosten der Neugestaltung des Transfersystems werden im folgenden der Finanzaufwand für die aggregierten Bürgergeldansprüche sowie die entfallenden Einkommensteuerzahlungen der potentiellen Transferempfänger errechnet, von denen die aggregierten ersetzten Transfers abzusetzen sind. Die hier diskutierte Reformvariante beschränkt sich auf die Ersetzung steuerfinanzierter bedarfsorientierter Transfers, soll also nicht die Funktion des Sozialversicherungssystems übernehmen. Im wesentlichen würden also die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), die Arbeitslosenhilfe, das Kindergeld, das Erziehungsgeld, die Kriegsofopferfürsorge, die Ausbildungsförderung (nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und dem Arbeitsförderungsgesetz, nur Zuschußteile), einige Leistungen der Jugendhilfe sowie das Wohngeld (bzw. Lastenzuschuß für eigengenutztes

---

<sup>5</sup> Mitschke, J. (1985); Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (Hrsg.) (1986); Mitschke, J. (1994); F.D.P. (1994).

<sup>6</sup> Während Bundesfinanzminister Dr. Theo Waigel die Mehrkosten eines Bürgergeldsystems auf 115 Mrd. DM pro Jahr beziffert (zitiert nach Spermann, A. (1994), S. 108), rechnen Mitschke (J. (1994), S. 11) sowie Hüther (M. (1990), S. 207) sogar mit Einspareffekten. Die diesen positiven Einschätzungen zugrunde liegenden empirischen Ansätze sind allerdings skeptisch zu beurteilen.

Wohneigentum) entfallen. Das Sozialhilfesystem, insbesondere die Hilfe in besonderen Lebenslagen, ließe sich allerdings nicht vollständig durch ein Bürgergeldmodell ersetzen, da ein pauschal berechnetes Existenzminimum nicht allen individuellen Notlagen gerecht werden kann.

Die Kostenschätzungen basieren auf einem mikroökonomischen Untersuchungsansatz unter Verwendung von (anonymisierten) Individualdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) 1983 und 1988. Jüngere Mikrodaten vergleichbarer Qualität - beispielsweise der EVS 1993 - stehen bisher leider nicht zur Verfügung, so daß die Untersuchung auf die alten Bundesländer beschränkt und nicht sehr zeitnah ist. Dennoch lassen sich Anhaltspunkte über die Dimension der wesentlichsten Kostenelemente einer Reform ableiten, die als Relation zu gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten auch für die aktuelle Diskussion informativ sind. Neben den geschätzten positiven Transferzahlungen und Steuerausfällen unterhalb der Transfergrenze würden bei Einführung eines Bürgergeldsystems oberhalb der Transfergrenze weitere Kosten in Form von Steuermindereinnahmen infolge des - im Vergleich zum Status quo - höheren Grundfreibetrages entstehen. Diese bleiben hier unberücksichtigt, da sie teilweise als Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 25.9.1992, mit dem die Steuerbefreiung des Existenzminimums angeordnet wurde (Bundesverfassungsgericht (1992)), anzusehen und insoweit nicht dem Bürgergeldkonzept anzulasten sind.<sup>7</sup> Zudem hängen sie wesentlich von der konkreten Tarifgestaltung im Niedrigeinkommensbereich ab, deren Reform gegenwärtig ansteht und über die bisher noch nicht entschieden worden ist.

In methodischer Hinsicht entspricht die folgende Arbeit dem Konzept der formalen Partialinzidenz unter Verwendung des Instruments der statischen Simulation. Bei den Ergebnissen kann es sich also lediglich um die Abschätzung der Größenordnung von unmittelbaren ("Anstoß"-) Effekten einer Reform handeln ("impact incidence"). Darüber hinaus würden bei einer Umgestaltung des Transfersystems auch mittelbare Effekte, insbesondere

---

Für einen Überblick über vorliegende Finanzbedarfsschätzungen vgl. Hauser, R. (1994), S. 65-106, insbesondere S. 71-96.

<sup>7</sup>Zu den fiskalischen Wirkungen verschiedener Vorschläge zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums vgl. Meinhardt, V., D. Teichmann, G. Wagner (1994), insbes. S. 629, Übersicht 1 (Variante 1 und 2). Nach diesen Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung würde die Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils im Jahr 1995 zu Steuerausfällen von 48.6 Mrd. DM in Westdeutschland (Lohn- und Einkommensteuer) führen. Wenn in Anlehnung an das Bürgergeldkonzept mit einem Anrechnungssatz von 50% der steuerliche Grundfreibetrag der Transfergrenze und damit dem Doppelten des Existenzminimums entspräche, würden in Westdeutschland weitere Ausfälle in Höhe von 81.1 Mrd. DM entstehen; dies entspricht fast einem Viertel des vom DIW errechneten Lohn- und Einkommensteueraufkommens in Westdeutschland nach

infolge von Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte eintreten. Diese könnten per Saldo positiv - bei Überwiegen der erhofften Verstärkung von Arbeitsanreizen -, aber auch negativ - z.B. im Falle notwendiger Steuererhöhungen zur Finanzierung des zunächst anfallenden Transfervolumens und der dadurch hervorgerufenen Schwächung der Arbeitsanreize- ausfallen. Zur Abschätzung derartiger indirekter Reformwirkungen fehlt es bisher aber an den geeigneten theoretischen und empirischen Grundlagen<sup>8</sup>, so daß die Aussagekraft jeder ökonomischen Wirkungsanalyse begrenzt ist.

### 3. Operationalisierung eines Bürgergeldkonzepts als Simulationsmodell

#### 3.1. Gestaltungsparameter

Die Konzeption der Negativen Einkommensteuer bzw. des Bürgergeldes ist mit einer Vielzahl konkreter Ausgestaltungsformen vereinbar. Neben den modellimmanenten Freiheitsgraden<sup>9</sup> sind die Optionen bei der praktischen Umsetzung wesentlich zahlreicher. Zum einen ist zu entscheiden, ob bei der Steuer-/Transferveranlagung das Individual-, das Familien- oder das Haushaltsprinzip gelten soll und wie die Bemessungsgrundlage zu definieren ist. Zum anderen sind politisch-normative Setzungen bezüglich des Existenzminimums, der Leistungsbedingungen und der Tarifgestaltung erforderlich.<sup>10</sup> Der Handlungsspielraum und die Spannweite potentieller Finanzbedarfe sind also recht groß, die politischen Vorschläge bleiben allerdings meist recht vage. Deshalb wird hier bei der Konkretisierung des sozio-kulturellen Existenzminimums im Wesentlichen auf die Normen des Bundessozialhilfegesetzes zurückgegriffen. Dies entspricht am

---

„geltendem Recht“, d.h. ohne Berücksichtigung des Bundesverfassungsgerichtsurteils. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Kaltenborn, B. (1995).

<sup>8</sup>Die Messung der effektiven Inzidenz setzt zum einen ein mikroökonomisch fundiertes Totalmodell, das alle ökonomisch relevanten Kreislaufzusammenhänge berücksichtigt, und zum anderen eine entsprechend differenzierte, repräsentative Ausgangsdatenbasis voraus, um alle Wirkungszusammenhänge im Wege der dynamischen Simulation abschätzen zu können. Vgl. in diesem Zusammenhang Stolz, I. (1983), S. 28-52. Über bisher für die Bundesrepublik Deutschland vorliegende Politikanalysen mit Mikro- und Makrosimulationsmodellen wird berichtet in Hauser, R., U. Hochmuth, J. Schwarze (Hrsg.) (1994); vgl. insbes. die dort veröffentlichten Beiträge von Galler, H.P. („Politikanalyse mit Mikrosimulationsmodellen - die Frankfurter Modelle“); Brennecke, R., J. Düllings („Die Familie in der Gesundheitssicherung - Ergebnisse einer Mikrosimulationsstudie zum Familienlastenausgleich in den Jahren 1990 und 2000“); Kaiser, H., U. van Essen, P.B. Spahn („Allokationswirkungen der deutschen Einkommensteuer“); sowie von Hujer, R., H.-J. Hansen, E. Klein („Der Beitrag makroökonomischer Modelle zur Beurteilung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen - Erfahrungen mit dem Frankfurter Modell“).

<sup>9</sup>Bei gegebenem Steuertarif und -aufkommen ist die Kombination aus der Höhe des zu garantierenden Existenzminimums und dem Transferentzugssatz optional. Je höher das sozio-kulturelle Existenzminimum angesetzt wird, desto höher muß auch der Transferentzugssatz ausfallen - et vice versa.

ehesten den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Berechnung des Existenzminimums<sup>11</sup>. Bei der Anrechnung von eigenem Einkommen wird in Anlehnung an den Vorschlag von Mitschke (J., 1986 und 1994) ein Transferentzugssatz von 50% angenommen, so daß die - von der Haushaltsgröße und -struktur abhängigen - Transfergrenzen bzw. "break-even-points" dem Doppelten des jeweiligen Existenzminimums entsprechen. Dies stellt eine Kompromißlösung dar im Konflikt zwischen dem Ziel, Arbeitsmotivation und Eigeninitiative im unteren Einkommensbereich zu fördern<sup>12</sup>, und andererseits der Notwendigkeit, fiskalischen Erfordernissen und dem Ziel der Gewährleistung von Anreizkompatibilität in höheren Einkommensschichten Rechnung zu tragen.<sup>13</sup> Schließlich wird in einer Alternativrechnung auch ein wesentlich höherer Transferentzugssatz von 66% unterstellt. Mit dieser Modellvariante würden zwar mögliche "incentives" einer Negativen Einkommensteuer weiter reduziert, vielleicht sogar zunichte gemacht. Sie verdeutlicht aber die Sensitivität der Ergebnisse bezüglich des Transferentzugssatzes und weist zudem Parallelen zu den Übergangstarifen des Einkommensteuergesetzes für die Veranlagungszeiträume 1993 und 1994 auf. Diese führten knapp oberhalb des Existenzminimums (1993: DM 10500; 1994: DM 11000) zu Grenzsteuersätzen von gut 60%, so daß die Durchschnittssteuersätze des Normaltarifs bereits nach einem kurzen Intervall "eingeholt" wurden (1993: DM 12800; 1994: DM 13600)<sup>14</sup>.

### 3.2. Konkretisierung des sozio-kulturellen Existenzminimums im Simulationsmodell

Das den folgenden Kostenschätzungen zugrunde liegende sozio-kulturelle Existenzminimum setzt sich aus den für das jeweilige Jahr gültigen Regelsätzen, Mehrbedarfszuschlägen, pauschalierten einmaligen Leistungen sowie Kostenpauschalen für den

---

<sup>10</sup>Vgl. dazu ausführlich Hauser, R. (1994), S. 113-130. In einer empirischen Analyse müssen allerdings einige vereinfachende Annahmen getroffen werden, so daß in der Modellspezifikation nicht auf alle Details eingegangen wird.

<sup>11</sup>Bundesverfassungsgericht (1992), S. 171 f.; vgl. auch Kaltenborn, B. (1995), S.9.

<sup>12</sup>Möglicherweise ist ein Transferentzugssatz von 50 % zu hoch, um positive Anreizwirkungen zu entwickeln. Vgl. z.B. Kaltenborn, B. (1995), S. 11, der für den Steuerbereich, also oberhalb der Transfergrenze, einen Eingangssteuersatz von 25 % für kaum noch akzeptabel hält.

<sup>13</sup>Da es sich hier um eine Partialanalyse handelt, werden die gegenseitigen Bedingtheiten von Existenzminimum, Transferentzugssatz und Steuersatz bzw. Steueraufkommen allerdings nicht explizit berücksichtigt. Implizit wird das notwendige Steuervolumen als abhängige Variable betrachtet, die die Kosten der Entscheidungen im Transferbereich widerspiegelt.

<sup>14</sup>Vgl. Kaltenborn, B. (1995), S. 2.

Krankenversicherungsschutz, für Wohnung und Heizung zusammen.<sup>15</sup> Die für die Untersuchungsjahre maßgeblichen Beträge für ausgewählte Haushaltstypen sind Tabelle 1 zu entnehmen, wobei für die Transferveranlagung vereinfachend das Haushaltsprinzip unterstellt wurde.

Die Regelsätze entsprechen dem Bundesdurchschnitt der regional unterschiedlichen Beträge. Für die Mehrbedarfzuschläge, die im Rahmen der Sozialhilfe alten Menschen über 60 Jahren, Erwerbstätigen und Alleinerziehenden gewährt werden, wurde vereinfachend jeweils ein Satz von 20% des maßgeblichen persönlichen Regelsatzes unterstellt. Die mit den Regelsätzen nicht abgedeckten Bedürfnisse - z.B. für Kleidung, Hausrat, Diät etc. - werden nach dem Bundessozialhilfegesetz individuell bemessen und mußten zur Berechnung eines allgemeinen Existenzminimums pauschaliert werden. Dabei konnte auf die Ergebnisse einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes im Jahr 1991 zurückgegriffen werden; zufällig ausgewählte Sozialämter haben während des gesamten Jahres für eine bestimmte Anzahl von Bedarfsgemeinschaften Angaben über die von diesen bezogenen "einmaligen Leistungen" gemacht. Die sich daraus für 1991 ergebenden Durchschnittswerte<sup>16</sup> wurden hier mit dem Preisindex für die Lebenshaltung von Renten- und Sozialhilfeempfängerhaushalten<sup>17</sup> deflationiert.

Das sozio-kulturelle Existenzminimum umfaßt in der Tradition der Sozialhilfe auch einen minimalen Krankenversicherungsschutz und die Kosten für eine bescheidene Unterkunft, so daß weitere Pauschbeträge einbezogen werden müssen. Entsprechend der gängigen, zwischen Sozialämtern und gesetzlicher Krankenversicherung ausgehandelten Verfahrensweise ergibt sich der minimale Krankenversicherungsbeitrag aus dem Fünffachen des Eckregelsatzes als

---

<sup>15</sup> Alternativ hätte man auch den gegenwärtigen Rechtsstand auf die Simulationsjahre 1983 und 1988 übertragen können. Dies hätte eine leicht modifizierte Äquivalenzskala bei der Berechnung der Regelsätze und eine Berechnung der Wohnkostenpauschale durch Deflationierung der Eckwerte für 1995 impliziert. Die Unterschiede zwischen diesem und dem hier gewählten methodischen Ansatz sind allerdings nicht so gravierend, daß sie die Größenordnung der Simulationsergebnisse beeinflussen könnten.

<sup>16</sup> DM 846 jährlich für Erwachsene, DM 697 für Kinder. Vgl. Bechtold, S., W. Bihler, D. Deininger (1993), insbes. S. 120, Tabelle 8. Die Jahresdurchschnittswerte wurden nach Ausschluß der einmaligen Leistungen, die unter anderen Kategorien bzw. Gesetzen berücksichtigt werden (z.B. Wohnkostenpauschale; Sonderausgaben im Rahmen des Einkommensteuergesetzes, insbesondere Versicherungsbeiträge), ermittelt. In der Erhebung des Statistischen Bundesamtes gilt als Abgrenzungskriterium für Kinder der Anspruch auf Kindergeld. Im folgenden wird demgegenüber vereinfachend eine Altersgrenze von 16 Jahren bei der Zurechnung des niedrigeren bzw. höheren Pauschbetrages für einmalige Leistungen herangezogen.

<sup>17</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a), Tabelle 6.12.



Bemessungsgrundlage und dem jeweils gültigen Beitragssatz<sup>18</sup>, wobei nicht selbstversicherte Familienangehörige mitversichert sind. In diesem Zusammenhang ist allerdings nach dem Erwerbsstatus zu differenzieren und eine Obergrenze in Höhe des gegebenenfalls tatsächlich geleisteten Beitrags zu beachten. Bei Arbeitern und Angestellten wurde hier nur die Hälfte des Gesamtbeitragssatzes angesetzt, da das Individuum nur mit dem Arbeitnehmeranteil (direkt) zur Finanzierung seiner Krankenversicherung herangezogen wird. Entsprechend wurde - etwas vereinfachend - mit Beamten und Rentnern verfahren, während für sonstige Nichterwerbstätige sowie für Selbständige der Gesamtbeitrag als Bestandteil des pauschalierten Existenzminimums eingeflossen ist<sup>19</sup>. Abweichend von der gängigen Praxis der Sozialhilfe könnte man neben der Sicherung im Krankheitsfall auch eine minimale Altersvorsorge in Form von Beitragszahlungen an die Gesetzliche Rentenversicherung als Bestandteil eines sozio-kulturellen Existenzminimums ansehen. Dadurch wäre es möglich, das Volumen steuerfinanzierter Transfers langfristig zu senken, obwohl kurzfristig die Kosten des Bürgergeldkonzepts höher ausfallen würden. Bei der Konkretisierung eines solchen erweiterten normativen Ansatzes sind mehrere Varianten denkbar, die sich insbesondere hinsichtlich des berechtigten Personenkreises und der Höhe der minimalen Altersvorsorgeleistungen unterscheiden und entsprechend mehr oder minder kostenintensiv wären. Ohne auf die in diesem Zusammenhang auftretenden vielfältigen Probleme näher eingehen zu können, wird im folgenden auch zu diesem Punkt eine ungefähre Schätzung der (kurzfristigen) fiskalischen Belastung vorgestellt.

Schließlich wurden als Wohnkostenzuschläge die (von der Haushaltsgröße abhängigen) zuschufähigen Höchstbeträge für Miete und Belastung nach dem Wohngeldgesetz herangezogen, wobei pauschal ältere Wohnungen, die zwischen 1966 und 1971 bezugsfertig geworden sind, in vergleichsweise preisgünstigen Wohngebieten<sup>20</sup> unterstellt wurden. Es handelt sich also - wie auch bei den Mehrbedarfzuschlägen - um Minimalbeträge, die als Komponenten des pauschalierten Existenzminimums angesetzt wurden. Die Alternative, in Anlehnung an das Bundessozialhilfegesetz die individuellen Wohnkosten bis zu bestimmten Höchstbeträgen zu berücksichtigen, würde zu deutlich höheren Kosten des Bürgergeldmodells führen, so daß die im folgenden präsentierten Simulationsergebnisse als untere Grenzwerte zu

---

<sup>18</sup> Diese Pauschalierung bezieht sich auf die Praxis der Allgemeinen Ortskrankenkassen. Die Beiträge für Sozialhilfeempfänger an Ersatzkassen liegen meist darunter.

<sup>19</sup> Dieser errechnete sich für 1988 wie folgt:  $DM\ 407 * 5 * 0,129 = DM\ 262,52$  (Monatsbeitrag).

<sup>20</sup> Wegen einiger Änderungen im Wohngeldrecht sind die für 1983 und 1988 angesetzten Pauschbeträge allerdings nicht voll vergleichbar. Während früher nach drei Gemeindegrößenklassen differenziert wurde, werden seit 1986 die Gemeinden nach fünf Mietenstufen unterschieden. In Tabelle 1 wurde für 1983 die unterste

interpretieren sind. An diesem Punkt zeigt sich besonders deutlich, daß ein Bürgergeld mit allgemein gültigen Bemessungsregeln die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz bzw. das Wohngeld nicht vollständig ersetzen könnte. Denn das Angebot an preisgünstigem Wohnraum ist zu gering, um alle bedürftigen Haushalte darauf verweisen zu können. Es wären also neben einer pauschalen Existenzminimumsicherung auch weiterhin im Einzelfall zusätzliche Hilfen oder die Integration des Wohngeldes in das Bürgergeldsystem erforderlich.

### **3.3. Definition des anzurechnenden Einkommens**

Im Zusammenhang mit der Gewährleistung des sozio-kulturellen Existenzminimums erweist sich der Einkommensbegriff des Einkommensteuergesetzes als wenig zweckmäßig. Denn zum einen werden dort einige Einkommensarten, insbesondere Transfers, die wesentlich zur Deckung des Lebensunterhalts dienen, ausgeklammert, und diverse Sonderabschreibungsmöglichkeiten führen zu buchungstechnischen zeitlichen Verlagerungen von Einkommensteilen. Zum anderen sind faktisch geleistete, z.gr.T. gesetzlich vorgeschriebene Vorsorgeaufwendungen (Sozialversicherungsbeiträge) steuerlich nur bis zu einem Höchstbetrag absetzbar, obwohl sie das für den Lebensunterhalt der laufenden Periode verfügbare Einkommen mindern. Insbesondere der zuerst genannte Aspekt spricht gegen die Anknüpfung an das Einkommensteuerrecht bei der Definition des anrechnungsfähigen Einkommens im Rahmen eines Grundsicherungskonzepts. Entsprechend hat der Gesetzgeber in den Übergangsregelungen für die Veranlagungszeiträume 1993 bis 1995 einen erweiterten Einkommensbegriff für den Niedrigeinkommensbereich in das Einkommensteuergesetz (EStG) eingeführt. Demnach wird die Einkommensteuer bei geringen "Erwerbsbezügen" gemildert, zu denen aber neben dem zu versteuernden Einkommen auch Transfers der Sozialversicherungen, Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, Stipendien, Sonderabschreibungen u.a. rechnen (§32d Abs. 2 EStG).

Bei der Definition des auf ein (fiktives) Bürgergeld anzurechnenden Einkommens ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß einige steuerfinanzierte Transfers im Reformfall entfallen würden (s.o. Abschnitt 2.). Daraus ergibt sich als zu berücksichtigendes Einkommen, das im Simulationsmodell zur Hälfte vom maximalen Bürgergeldanspruch abzuziehen wäre, die Summe

aus Faktoreinkommen (nach Wegfall der Freibeträge für Vermögenseinkommen und einschließlich des Mietwerts von selbstgenutztem Wohneigentum), beitragsfinanzierten Transfers<sup>21</sup> und empfangenen privaten Unterhaltsleistungen (bzw. Leistungen der Unterhaltsvorschußkasse) abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und geleisteter privater Unterhaltszahlungen. Die Beiträge zur Krankenversicherung bzw. gegebenenfalls auch die zur Rentenversicherung wären allerdings nur insoweit abzusetzen, als sie den bei der Berechnung des Existenzminimums einkalkulierten Minimalbetrag überschreiten<sup>22</sup>.

#### 4. Simulationsergebnisse für 1983 und 1988

##### 4.1. Anmerkungen zur Datenbasis

Wie eingangs erwähnt, basieren die folgenden Schätzungen auf den Mikrodaten der Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) 1983 und 1988, wobei vom Statistischen Bundesamt aus Datenschutzgründen jeweils nur 98%-Unterstichproben mit teilweise gerundeten Werten und unter Ausschluß der Haushalte mit 7 und mehr Personen zur Verfügung gestellt werden. Die EVS ist mit einem Stichprobenumfang von knapp 45000 Haushalten sowie ihrem Erhebungsprogramm und -konzept<sup>23</sup> eine sehr gute Basis für Untersuchungen der Sozialstruktur und der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland<sup>24</sup>; beide Aspekte beeinflussen wesentlich die mit einem Bürgergeldmodell verbundenen Kosten. Allerdings ist die EVS nicht für die gesamte Wohnbevölkerung der Bundesrepublik repräsentativ. Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand sowie die Anstaltsbevölkerung sind bisher von der Befragung ausgeschlossen worden<sup>25</sup>, und insbesondere die oberen Einkommensschichten sind untererfaßt<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Arbeitslosengeld, Krankengeld, Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung und anderer Alterssicherungssysteme (einschließlich des Ertragsanteils privater Lebensversicherungen), Renten der Gesetzlichen Unfallversicherung, Pflegegeld. Vgl. in diesem Zusammenhang Hauser, R. (1994), S. 115f..

<sup>22</sup> Andernfalls käme es zu einer zweimaligen Berücksichtigung dieser Aufwendung: erstens als Bestandteil des Grundfreibetrags bzw. Transferanspruchs, zweitens als Minderung des anzurechnenden Einkommens.

<sup>23</sup> Der Variablenkatalog umfaßt neben demographischen Merkmalen relativ differenziert Einkommensniveau und -struktur der Haushalte bzw. Personen, Ausgaben nach Güterarten, Wohnbedingungen, Vermögen und Schulden. Der Erhebungszeitraum erstreckt sich über ein ganzes Jahr mit kontinuierlichen Aufzeichnungen über Einnahmen und Ausgaben.

<sup>24</sup> Zur EVS 1983 und 1988 vgl. Euler, M. (1982) und ders. (1987).

<sup>25</sup> 1993 wurde erstmals die ausländische Bevölkerung in die EVS einbezogen.

<sup>26</sup> Das Statistische Bundesamt trägt dem durch die sog. „Abschneidegrenze“ Rechnung. Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von mehr als DM 25000 werden bei den Auswertungen ausgeschlossen, da wegen der zu geringen Fallzahlen der Fehlerspielraum zu groß ist. Die Grenze ist für 1983 und für 1988 identisch, was zu Verzerrungen führen kann. Für frühere Erhebungen lag sie zwar darunter, war aber nicht an gesamtwirtschaftliche nominale Wachstumsraten gekoppelt.

Die Erfassung von oberen, aber auch von unteren Randgruppen ist ein allgemeines Problem der Umfrageforschung, wenn die Beteiligung an der Erhebung freiwillig ist - dies kann zu einem "Mittelstands-bias" führen - und Unter- bzw. Übertreibungen in den Einkommensangaben im einzelnen nicht erkannt werden können.

So scheinen auch Haushalte von Transferempfängern, die überwiegend unteren Einkommensschichten zuzuordnen sind, in der EVS unterrepräsentiert zu sein. Beispielsweise erreichte das in der EVS 1988 nachgewiesene Volumen der Hilfe zum Lebensunterhalt nur 66% des amtlich nachgewiesenen Aggregats<sup>27</sup>, bei der Arbeitslosenhilfe waren es nur 54%. Demgegenüber ergaben sich für das Wohngeld mit 105% sowie für Renten der gesetzlichen Rentenversicherung mit 90% vergleichsweise hohe Nachweisquoten (1988).<sup>28</sup>

Angesichts der teilweise gegenläufigen Effekte einzelner Fehlerpotentiale der EVS läßt sich nicht abschließend beurteilen, ob die folgenden Schätzungen einen oberen oder einen unteren Grenzwert für die Kosten des simulierten Grundsicherungsmodells darstellen. Denn es fehlt an einer zuverlässigen Referenzstatistik, die auch die Randbereiche der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen repräsentativ erfaßt. Zusammenfassende Verteilungsindikatoren für die Bundesrepublik (West), die in einer früheren Arbeit auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben sowie des Sozio-oekonomischen Panels für die personelle Verteilung der Äquivalenzeinkommen berechnet wurden<sup>29</sup>, beschreiben eine eher gemäßigte Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Beide unterschiedlich angelegten Erhebungen führen zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Dies deutet, zusammen mit dem insgesamt recht guten Nachweis der Nettoeinkommen der privaten Haushalte<sup>30</sup>, auf einen hohen Repräsentativitätsgrad der EVS hin. Die Tabellen 2 und 3 zeigen bezüglich der Verteilung der Personen nach der Haushaltsgröße bzw. nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes eine große Übereinstimmung zwischen EVS und Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Abgesehen von der Verzerrung durch den Ausschluß der großen Haushalte mit mehr als 6 Personen aus der EVS-Datenbank ergibt sich eine Untererfassung der alleinstehenden Männer (Tabelle 2) sowie für 1983 der

<sup>27</sup>Die Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt ist in der EVS 1988 aber immerhin zu 88.5% nachgewiesen; Statistisches Bundesamt (1990), eigene Berechnungen.

<sup>28</sup>Statistisches Bundesamt, (1990), S. 24.

Statistisches Bundesamt (1991), S. 470, 468.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994b), S. 437, eigene Berechnungen.

<sup>29</sup>Becker, I., R. Hauser (1994), insbes. S. 13-16 und Tabelle 5.

<sup>30</sup>Das aus der EVS 1988 abgeleitete durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen (DM 3672 p.M.; Statistisches Bundesamt (1994b), S. 5) erreicht 93% des auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelten durchschnittlichen verfügbaren Einkommens (Statistisches Bundesamt (1994a), S. 2).

Arbeitslosenhaushalte (Tabelle 3). Zudem ist ein leichter "Mittelstands-bias" durch die Übererfassung von Personen in Beamtenhaushalten und nach 1983 auch der Angestelltenhaushalte zu vermuten. Die Differenzen halten sich allerdings in engen Grenzen.

#### **4.2. Anzahl der Transferempfänger und Kosten des Bürgergeldmodells**

In Tabelle 4 sind die aggregierten Ergebnisse der Simulation des im 3. Kapitel beschriebenen Bürgergeldmodells (sozio-kulturelles Existenzminimum einschließlich Krankenversicherungsschutz, aber ohne Altersvorsorge) zusammengefaßt, wobei es hier nur um den Transferbereich, also um die Haushalte mit einem anzurechnenden Einkommen unterhalb der jeweiligen Transfergrenze, geht. Schwerpunktmäßig wird im folgenden auf die Modellvariante a) mit einem Transferentzugssatz von 50% eingegangen, da dies den meist diskutierten Vorstellungen am ehesten entspricht. 1983 wären fast 9 Mio. Haushalte mit knapp 20 Mio. Personen anspruchsberechtigt gewesen. Das entspricht annähernd 40% der in der EVS-Datenbank erfaßten Bevölkerung<sup>31</sup>; hinzu kämen möglicherweise noch höhere Empfängerquoten der Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand und der großen Haushalte (7 und mehr Personen). Für 1988 liegt die Zahl der Haushalte unterhalb der Transfergrenze mit 12.1 Mio. noch deutlich höher als 1983. Gut die Hälfte aller Haushalte (mit deutschem Haushaltsvorstand) hätten somit einen Anspruch auf Bürgergeld gehabt.<sup>32</sup> Auch in Bezug auf die betroffenen Personen ergibt sich eine Quote von fast 50%.

Diese hohen Empfängerquoten sind z.gr.T. bedingt durch die linkssteile Einkommensverteilung und weniger durch grassierende Verarmung im absoluten Sinn. Denn sowohl 1983 als auch 1988 liegt bei nur gut 20% der Haushalte mit Anspruch auf Bürgergeld das anzurechnende Einkommen unter dem Existenzminimum in der hier verwendeten Abgrenzung (vgl. Zeile 3 in Tabelle 4, Variante a)); bezogen auf die Personen in Empfängerhaushalten sind es lediglich 16.2% (1983) bzw. 17.7% (1988) (Zeile 4 in Tabelle 4, Variante a)).

Die fiskalischen Bruttokosten des Reformmodells (d.h. vor Berücksichtigung der eingesparten Aufwendungen für entfallende Transferarten) ergeben sich aus dem hochgerechneten

---

<sup>31</sup>39.7% der Haushalte, 37.8% der Personen.

<sup>32</sup> Ca. 64% (1983) bzw. 60% (1988) der bürgergeldberechtigten Haushalte bezogen auch im Status quo mindestens eine der im Reformfall wegfallenden Transferarten. Dieser recht große Überlappungsbereich erklärt sich durch die beträchtliche Zahl der Kindergeldempfänger im Status quo.

Transfervolumen und den faktisch von den potentiellen Bürgergeldempfängern geleisteten Einkommensteuern. Wie eingangs erwähnt (vgl. Kapitel 2), ist die hier vorgelegte Untersuchung zwar bewußt auf den Transferbereich begrenzt worden, da die steuerliche Freistellung des Existenzminimums ohnehin im Einkommensteuergesetz verankert werden muß bzw. provisorisch in Übergangsregelungen für den Niedrigeinkommensbereich für die Veranlagungszeiträume 1993 bis 1995 bereits eingeführt worden ist. Wenn in Tabelle 4 dennoch die entfallenden Einkommensteuerleistungen der potentiellen Bürgergeldempfänger ausgewiesen sind (vorletzte Zeile der Variante a)), so bezieht sich dies auf den Rechtsstand des jeweiligen Simulationsjahres und überzeichnet die dem Reformkonzept zuzurechnenden Kosten.<sup>33</sup> Andererseits käme eine vollständige Vernachlässigung der im Transferbereich des Bürgergeldsystems entfallenden Steuerzahlungen einer Untertreibung der fiskalischen Bruttokosten gleich; denn im simulierten Reformkonzept wäre ja das Doppelte des Existenzminimums von der Einkommensteuer befreit. Da für die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete Einkommensteuerreform 1996 bisher noch keine genauen Konturen hinsichtlich des Tarifs oberhalb des Existenzminimums erkennbar sind, muß an dieser Stelle offen bleiben, inwieweit die hier ausgewiesenen Werte des entfallenden Steueraufkommens überschätzt sind.<sup>34</sup>

Bezogen auf den jeweiligen Rechtsstand der Simulationsjahre summieren sich die Bruttokosten also für 1983 auf gut 60 Mrd. DM und für 1988 auf fast 100 Mrd. DM. Dabei überwiegt erwartungsgemäß das fiktive Transfervolumen eindeutig, und zwar mit jeweils knapp 80% der Bruttokosten. Der geschätzte Finanzaufwand des Bürgergeldmodells wäre im Jahr 1988 nicht nur absolut (um 65%), sondern auch in Relation zu gesamtwirtschaftlichen Größen höher als 1983 ausgefallen. 1983 hätten sich - im Sinne der formalen Inzidenz - die Bruttokosten auf knapp 5% des Volkseinkommens belaufen, 1988 bereits auf 6.1%. Bezogen auf alle im Sozialbudget erfaßten Einkommensleistungen errechnet sich für 1983 eine Quote von 16.4%, für 1988 ein Wert von 22.5%.<sup>35</sup> Darin spiegelt sich insbesondere der 1988 wesentlich höhere Bevölkerungsanteil der simulierten Bürgergeldempfänger wider, während der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Transferbeträgen von 1983 und 1988 (vgl. Zeile 7 in Tabelle 4)

---

<sup>33</sup>Durch die Steuerbefreiung des Existenzminimums wäre das Einkommensteueraufkommen zwischen Existenzminimum und Transfergrenze deutlich geringer ausgefallen als die für 1983 und 1988 nachgewiesenen tatsächlichen Beträge. Vgl. in diesem Zusammenhang Hauser, R. (1994), insbes. S. 49 und S. 52 f..

<sup>34</sup>Diese faktischen Einkommensteuerzahlungen der potentiellen Bürgergeldempfänger fielen übrigens fast ausschließlich - zu 98% (1983) bzw. zu 93%(1988) - oberhalb des Existenzminimums an.

<sup>35</sup>Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a), Tabellen 1.1, 1.8, 7.1; eigene Berechnungen.

im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen (nominalen) Wachstums liegt<sup>36</sup>. Sowohl 1983 als auch 1988 würden nur etwa zwei Fünftel des geschätzten (Brutto-) Transfervolumens des Bürgergeldmodells an Haushalte mit einem anzurechnenden Einkommen unterhalb des Existenzminimums fließen (Zeile 6 in Tabelle 4, Variante a)). Annähernd 60% dieses Kostenfaktors wären also allein darauf zurückzuführen, daß eigenes Einkommen nur zur Hälfte auf den maximalen Bürgergeldanspruch angerechnet würde. Falls infolge dieser Regelung die Erwerbstätigkeit im unteren Einkommenssegment - ganz im Sinne des „Erfinders“ - zunehmen und bei der Veranlagung auch angegeben würde, ergäbe sich allerdings ein entsprechend geringerer Finanzbedarf für das Mindestsicherungskonzept. Damit ist jedoch zumindest kurzfristig nicht zu rechnen, und auch mittelfristig bestehen angesichts der Arbeitsmarktkonstellation einige Zweifel an der Realisierbarkeit dieser optimistischen Perspektive.<sup>37</sup>

Das in Tabelle 4 (Variante a) ausgewiesene fiktive Transfervolumen beinhaltet noch keinerlei individuelle Altersvorsorge, die man gleichwohl als Bestandteil eines sozio-kulturellen Existenzminimums einbeziehen könnte. Dieser Aspekt betrifft insbesondere Nichtversicherte und erst in zweiter Linie Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die in der Gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind und entsprechend dem Bürgergeldmodell ihre Beiträge vom anzurechnenden Einkommen absetzen könnten bzw. als Beamte Versorgungsansprüche aufbauen; für letztere Gruppen könnte man zwar über die Höhe der minimalen Vorsorge und eine Aufstockung für Geringverdiener sowie über den Aufbau eigenständiger Sicherungsansprüche von nichterwerbstätigen Ehepartnern diskutieren, was an dieser Stelle zu weit führen würde. Wenn man also vereinfachend nur für die Personen, die weder als Arbeitnehmer, noch als Familienangehörige in die Gesetzliche Rentenversicherung bzw. das Beamtenversorgungssystem einbezogen und im erwerbsfähigen Alter sind<sup>38</sup>, das sozio-kulturelle Existenzminimum um einen Alterssicherungsbeitrag erweitert, betrifft dies zwar eine relativ kleine Gruppe, kann aber dennoch - zumindest kurzfristig - große fiskalische Belastungssteigerungen implizieren. In einer Simulationsvariante sind beispielsweise - in Anlehnung an die Rente nach Mindesteinkommen - als Beitragsbemessungsgrundlage für die

---

<sup>36</sup>Der für 1988 errechnete durchschnittliche Bürgergeldbetrag liegt um ein Viertel über dem Vergleichswert des Jahres 1983; das Volkseinkommen je Einwohner wuchs in diesem Zeitraum um 28% (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a), Tabelle 1.8).

<sup>37</sup>Vgl. in diesem Zusammenhang Kress, U. (1994).

<sup>38</sup>Dabei handelt es sich im wesentlichen um nicht pflichtversicherte Selbständige, Sozialhilfeempfänger (im Status quo) und sonstige Nichterwerbstätige unterhalb der Altersgrenze, die weder Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe noch eine eigene Rente/Pension beziehen.

vom Bürgergeld (den Nichtversicherten) zu garantierende Altersvorsorge 75% des durchschnittlichen Entgelts der Versicherten der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung angenommen worden. Das fiktive Bürgergeldvolumen würde 1988 mit annähernd 88 Mrd. DM den in Tabelle 4 (Variante a) ausgewiesenen Betrag um ca. 9.5 Mrd. DM oder gut 12% übersteigen, obwohl die Zahl der transferberechtigten Haushalte nur um 2% höher ausfallen würde. Die kurzfristigen Kosten einer Altersvorsorge im Rahmen der Existenzminimumsicherung lassen sich allerdings auch minimieren, wenn man die Bemessungsgrundlage für die zu garantierenden Rentenversicherungsbeiträge auf die Geringfügigkeitsgrenze i.S.d. Sozialversicherung (§18 des Vierten Buchs SGB) reduziert (1988: DM 5280 p.a.); eine entsprechende Simulationsrechnung ergibt Mehrkosten gegenüber der Modellvariante ohne Altersvorsorge (Tabelle 4 (a)) von lediglich 1.6 Mrd. DM. In diesem Fall würden sich aber wohl langfristig auch keine nennenswerten fiskalischen Entlastungen infolge des Einbaus einer Altersvorsorge in die Grundsicherung einstellen.

Nach dem kurzen Exkurs über die fiskalischen Auswirkungen einer Erweiterung des sozio-kulturellen Existenzminimums wird im folgenden wieder an die aus dem Sozialhilfegesetz abgeleitete Norm ohne integrierte Altersvorsorge angeknüpft. Aus dem in Tabelle 4(a) nachgewiesenen hohen Bürgergeldvolumen, das an Haushalte oberhalb des Existenzminimums fließen würde, wird der entscheidende Einfluß des Transferentzugssatzes auf die Kosten des Reformkonzepts offensichtlich. Entsprechend erscheint die Finanzierung des Bürgergeldmodells eher möglich, wenn beispielsweise zwei Drittel des eigenen Einkommens auf den maximalen Transferanspruch in Höhe des Existenzminimums angerechnet würde (vgl. Tabelle 4(b)). Damit würden nicht nur die individuellen Bürgergeldzahlungen wesentlich geringer ausfallen, sondern auch die Empfängerzahlen wegen der niedrigeren Transfergrenze (ungefähr das 1.5-fache des Existenzminimums) drastisch zurückgehen. Im Vergleich zur Reformvariante mit nur 50%igem Transferentzugssatz reduziert sich die Zahl der empfangsberechtigten Haushalte um 44% (1983) bzw. 43% (1988), das Transfervolumen um fast die Hälfte (47% bzw. 46%). Mehr als zwei Drittel dieser Finanzmittel würden an Haushalte unterhalb des Existenzminimums fließen - bei einem Transferentzugssatz von 50% wären dies nur 42%, und folglich würden auch vergleichsweise geringe Beträge für die entfallenden Einkommensteuerzahlungen einzukalkulieren sein (28% bzw. 31% der entsprechenden Werte in Tabelle 4(a)). Die Bruttokosten insgesamt würden sich um gut die Hälfte verringern, wenn der Transferentzugssatz 66% statt 50% betragen würde; ob und inwieweit damit noch dem Ziel der Transferreform, Eigeninitiative im unteren Einkommenssegment zu fördern, gedient wird, muß allerdings offen bleiben.



Die in Tabelle 4 ausgewiesenen Bruttokosten des fiktiven Bürgergeldmodells entsprechen allerdings nicht dem zu erwartenden finanziellen Mehraufwand dieses Konzepts. Vielmehr sind die bisher anfallenden Staatsausgaben für Transferarten, die durch das Bürgergeld ersetzt werden sollen, abzusetzen. Entsprechend der Intention des Bürgergeldkonzepts als alternatives Grundsicherungsmodell würden im Reformfall also fast alle gegenwärtig bestehenden Mindestsicherungsleistungen entfallen - mit der wesentlichen Ausnahme der Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen (Bundessozialhilfegesetz), da sich diese Hilfearten nur einzelfallbezogen bemessen lassen<sup>39</sup>. In Tabelle 5 ist der Finanzaufwand für die wesentlichsten bedarfsabhängigen, steuerfinanzierten Transfers sowie für das Kindergeld der Simulationsjahre 1983 und 1988<sup>40</sup> - absolut und in Relation zum Lohn- und Einkommensteueraufkommen - ausgewiesen<sup>41</sup>. In der letzten Zeile ist das diesem Konzept ungefähr entsprechende Aggregat der in der EVS-Datenbank ersetzten Transfers ausgewiesen. Die Werte liegen über dem aus offiziellen Daten abgeleiteten potentiellen Einsparvolumen, da die Einkommensvariablen in der EVS nicht immer völlig kompatibel mit den Definitionen des Sozialbudgets sind und teilweise verschiedene Transferarten in einer Kategorie zusammenfassen. Es zeigt sich, daß die Bruttokosten des Reformmodells mit 50%-igem Transferentzugssatz 1983 das Doppelte, 1988 sogar 265% der ersetzten Transfers ausgemacht hätten. Als Nettokosten für den Transferbereich des Bürgergeldmodells der Variante a) ergeben sich knapp 30 Mrd. DM 1983 und gut das Doppelte, nämlich gut 62 Mrd. DM, 1988. Diese Beträge entsprechen 18% (1983) bzw. 30% (1988) des jeweiligen Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer. Diese immensen Mehrkosten ergeben sich, obwohl ungefähr drei Viertel des fiktiven Bürgergeldvolumens an Haushalte fließen würde, die auch im Status quo eine der ersetzten Transfers beziehen. Die Summe der diesen Haushalten tatsächlich gewährten Transfers entspricht aber nur etwa 50% der geschätzten aggregierten Bürgergeldansprüche derjenigen, die

---

<sup>39</sup>Die Hilfe in besonderen Lebenslagen und die laufende Hilfe an Personen in Einrichtungen machen den überwiegenden Teil der Sozialausgaben aus, 1988 waren es 63%; Statistisches Bundesamt, 1990, S. 24 f..

<sup>40</sup>Da es sich in dieser Untersuchung um eine Abschätzung der aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzierenden Mehrkosten handelt, beziehen die Werte in Tabelle 5 die Leistungen an Haushalte oberhalb der jeweiligen Transfergrenze mit ein; sie beschränken sich also nicht auf die potentiellen Bürgergeldempfänger.

<sup>41</sup>Dabei wurden einige weitere Leistungsarten, die man bei Einführung eines allgemeinen Grundsicherungssystems evtl. ebenfalls streichen könnte (z.B. Kriegsoferfürsorge und einige Leistungen der Jugendhilfe; vgl. Hauser, R. (1994), S. 68 und S. 115 f.), vernachlässigt. Denn sie sind in der EVS-Datenbank nicht isoliert erfaßt, lassen sich also auch bei der Errechnung des anzurechnenden Einkommens nicht ausklammern. Auf der anderen Seite ist der in Tabelle 5 ausgewiesene entfallende Finanzaufwand tendenziell überschätzt, da ein Transfer, dem ein pauschal ermittelter Bedarf zugrunde liegt, nicht alle individuellen Notlagen abdecken kann. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der im Rahmen des Existenzminimums berücksichtigten minimalen Wohnkosten, die in vielen Regionen faktisch wesentlich höher sein können; es müßten also auch neben dem Bürgergeld noch besondere Wohnkostenzuschüsse gewährt werden.

dem "Überlappungsbereich" der beiden Systeme angehören. Andererseits sind 1983 immerhin 42% der vom Reformmodell ersetzten Transfers an Haushalte geflossen, die auf Grund ihrer Einkommensverhältnisse keinen Bürgergeldanspruch gehabt hätten; 1988 wären es nur noch 28% gewesen, wobei es sich überwiegend um Kindergeldzahlungen gehandelt hat.

Vergleichsweise problemlos stellt sich die Situation bei einem Transferentzugssatz von 66% dar. Für 1983 ergibt sich in diesem Fall b) sogar eine leichte Entlastung des Staatshaushalts (gut 2 Mrd. DM). Für 1988 errechnen sich Nettokosten von lediglich 11 Mrd. DM; das sind weniger als ein Fünftel (17.8%) des entsprechenden Betrages der Variante a), aber immer noch 30% des gegenwärtigen Transfervolumens, das vom Bürgergeld ersetzt werden soll.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Bürgergeldkonzept bei einem Transferentzugssatz von 50% die Finanzpolitik vor gravierende Probleme stellen würde, die in Anbetracht der bestehenden angespannten Lage der öffentlichen Haushalte nicht lösbar erscheinen. Dies gilt umso mehr, als in der Simulationsrechnung Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand vernachlässigt wurden und für diese Teilgruppe der Bevölkerung sich möglicherweise eine höhere (fiktive) Transferempfängerquote ergeben würde. Darüber hinaus deuten einige Indizien darauf hin, daß in der EVS einige sozial benachteiligte Gruppen unterrepräsentiert sind (vgl. Kapitel 4.1.). Die für die achtziger Jahre ermittelten Ergebnisse sind also eher als Untergrenze zu interpretieren, und die Relationen können nicht ohne Weiteres auf die neunziger Jahre übertragen werden; denn durch die Wiedervereinigung hat sich die Einkommensverteilung drastisch verändert, wenn man sie nun für Gesamtdeutschland betrachtet. Bei einem über 50% liegenden Transferentzugssatz kann zwar mit einem deutlichen Rückgang der Mehrkosten des Bürgergeldmodells gerechnet werden, so daß die Finanzierungsprobleme in einem anderen Licht erscheinen. Dennoch ist auch hier von Nettobelastungen des Staatshaushalts auszugehen, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß ein pauschales Grundsicherungssystem - entgegen den impliziten Annahmen der Modellrechnungen - nicht allen individuellen Situationen gerecht werden und folglich nicht sämtliche Sozialhilfe- und Wohngeldleistungen ersetzen könnte.

### **4.3. Zur Sozialstruktur der potentiellen Bürgergeldempfänger**

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Modellvariante a) mit einem Transferentzugssatz von 50%. Die sozio-demographische Struktur der Bevölkerungskreise, die

entsprechend der oben beschriebenen statischen Simulation zu den Transferempfängern gehören würden, weicht deutlich von der Struktur der Gesamtbevölkerung<sup>42</sup> ab. Dies resultiert aus der Korrelation zwischen der Einkommensposition und Haushaltsmerkmalen, die die soziale Stellung, die familiäre Situation oder die Lebenszyklusphase kennzeichnen. Das Ausmaß der Strukturunterschiede ist dennoch teilweise überraschend.

In Tabelle 6 sind die Verteilungen nach dem Alter des Haushaltsvorstandes ausgewiesen. Erwartungsgemäß sind unter den potentiellen Bürgergeldempfängern die Personen in Altenhaushalten mit ungefähr einem Viertel (1983 und 1988) stärker vertreten als in der Gesamtbevölkerung (17,6% bzw. 19,1%). Dabei zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den Ergebnissen für 1983 und denen für 1988. Zunächst war insbesondere unter den Armenhaushalten i.e.S. (mit einem anzurechnenden Einkommen unterhalb des Existenzminimums) der Altenanteil überproportional, 1988 hingegen in der Gruppe mit Einkommen zwischen dem Existenzminimum und der Transfergrenze. Die Einkommensposition vieler Haushalte mit einem über 64jährigen Haushaltsvorstand scheint sich in den achtziger Jahren tendenziell gebessert zu haben. Auch junge Haushalte mit einem Haushaltsvorstand unter 25 Jahren, der vor oder am Anfang seiner beruflichen Entwicklung steht, machen mit knapp 4% (1983) bzw. 3% (1988) einen vergleichsweise hohen Anteil an den potentiellen Bürgergeldempfängern aus. Aber auch Haushalte mit einem Haushaltsvorstand zwischen 25 und 39 Jahren sind in der Transferempfängergruppe und insbesondere in der Teilgruppe unterhalb des Existenzminimums<sup>43</sup> überproportional vertreten. Möglicherweise sind in der Familiengründungsphase oder am Anfang der Familienphase die finanziellen Ressourcen häufig noch nicht ausreichend.

Tabelle 7 stellt die personelle Verteilung nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes dar. Noch stärker als für die Altenhaushalte zeigt sich eine Dominanz der Personen in Nichterwerbstätigenhaushalten unter den potentiellen Bürgergeldempfängern.<sup>44</sup> Wiederum ist dies insbesondere auf die Teilgruppe mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums zurückzuführen, und zwar für beide Untersuchungsjahre. Für 1983 ergibt sich, daß fast 70% der Personen in Armenhaushalten i.e.S. einem Nichterwerbstätigenhaushalt angehören, 1988 sind es noch mehr als die Hälfte. Die Einkommenslage in Haushalten mit einem jüngeren

---

<sup>42</sup>Hier und im folgenden bezieht sich dieser Begriff auf die Bevölkerung ohne Personen in Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand.

<sup>43</sup>Hier sind es die 25- bis 34-jährigen, wie eine stärker differenzierende Auswertung zeigt.

<sup>44</sup>Ihr Gruppenanteil übersteigt den entsprechenden Gesamtbevölkerungsanteil um 50% (1983) bzw 40% (1988).

nichterwerbstätigen Haushaltsvorstand scheint tendenziell prekärer zu sein als in der älteren Vergleichsgruppe, wobei hier die Arbeitslosenhaushalte noch nicht berücksichtigt sind. Letztere sind ebenfalls unter den potentiellen Bürgergeldempfängern stark überproportional vertreten, und zwar nur unter den Armenhaushalten i.e.S. (mit einem anzurechnenden Einkommen unterhalb des Existenzminimums). 1988 lebte fast ein Viertel der Personen unterhalb des Existenzminimums in Haushalten von Arbeitslosen. Dabei handelt es sich wahrscheinlich insbesondere um die Haushalte, die faktisch auf Arbeitslosenhilfe, die in der simulierten Reformvariante vom Bürgergeld ersetzt wird, angewiesen waren (vgl. Tabelle 8). Aber auch das Arbeitslosengeld als Haupteinkommensquelle dürfte für viele Familien nicht zur Deckung des Existenzminimums reichen.

Für die Erwerbstätigenhaushalte insgesamt zeigt sich erwartungsgemäß ein unterproportionaler Anteil an den potentiellen Bürgergeldempfängern (vgl. auch Tabelle 8, Zeile 1). Dies gilt allerdings nicht für Arbeiterhaushalte, die in der Einkommensgruppe zwischen dem Existenzminimum und der Transfergrenze mit ungefähr einem Drittel wesentlich stärker als in der Gesamtbevölkerung (ca. ein Viertel) vertreten sind. Das Bürgergeldmodell mit 50%igem Transferentzugssatz käme also auch einem beträchtlichen Teil der Haushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand und unteren oder mittleren Einkommen zugute. Die Erwerbstätigenhaushalte bilden sogar die absolute Mehrheit unter allen potentiellen Bürgergeldempfängern (Tabelle 8, Zeile 1, Spalten 3 und 4); in der Gruppe mit anzurechnendem Einkommen zwischen dem Existenzminimum und der Transfergrenze gehören ca. drei Fünftel Erwerbstätigenhaushalten an (Tabelle 8, Zeile 1, Spalten 7 und 8).

In der weiteren Untergliederung nach dem überwiegenden Lebensunterhalt in Tabelle 8 wird ersichtlich, daß faktisch alle Personen in Sozialhilfeempfängerhaushalten auch nach der hier gewählten Abgrenzung des Existenzminimums zu den Armen i.e.S. zu zählen sind und entsprechend - an Stelle der Sozialhilfe - Bürgergeld beziehen würden (Tabelle 8, Zeile 4). Bezüglich der Arbeitslosenhaushalte fällt auf, daß auch diejenigen mit Arbeitslosengeld als überwiegender Einkommensart<sup>45</sup> in der Gruppe unterhalb der Armutsgrenze i.e.S. überdurchschnittlich vertreten sind. Ähnliches gilt tendenziell auch für diejenigen, deren Haupteinkommensquelle Renten, Pensionen oder andere, bisher nicht genannte öffentliche Transfers sind. Besonderes Augenmerk verdient aber zudem der auf private Zuwendungen und geringe Vermögenseinkünfte angewiesene Bevölkerungsanteil, der offenbar relativ häufig von

Bedürftigkeit betroffen ist. Dabei handelt es sich u.a. um junge Menschen in Ausbildung, die von ihren Eltern unterstützt werden, aber auch um Alleinerziehende, deren Unterhaltsansprüche nicht für das Nötigste reichen. Der Anteil an der Gruppe mit anzurechnendem Einkommen unterhalb des Existenzminimums beläuft sich auf 18% (1983) bzw. 12% (1988), obwohl er innerhalb der Gesamtbevölkerung weniger als 3% beträgt (Tabelle 8, Zeile 2).

Betrachtet man die Verteilung der potentiellen Bürgergeldempfänger nach der Haushaltsgröße (Tabelle 9), zeigen sich überproportionale Anteile der Einpersonenhaushalte sowie der Haushalte mit 5 oder 6 Personen, während die mittleren Haushaltsgrößen ungefähr entsprechend ihrem Gesamtbevölkerungsanteil oder deutlich unterproportional (Dreipersonenhaushalte) anspruchsberechtigt wären. Dabei sind die Einpersonenhaushalte besonders stark in der Gruppe unterhalb des Existenzminimums vertreten, die großen Haushalte relativ häufiger zwischen dem Existenzminimum und der Transfergrenze. Die relativ geringe Betroffenheit von Armut i.e.S. oder Niedrigeinkommen der mittleren Haushaltsgrößen verdeckt allerdings teilweise verteilungs- und sozialpolitische Zielgruppen, wie ein Blick auf die tiefere Gliederung nach Haushaltstypen in Tabelle 10 zeigt. Hier stellt sich beispielsweise die Einkommenssituation der Zweipersonenhaushalte nicht so unproblematisch dar. Während Ehepaare ohne Kind im Falle einer Erwerbstätigkeit der Ehefrau kaum zu den Geförderten durch das hier simulierte Grundsicherungssystem zählen würden, ist im Falle der Nichterwerbstätigkeit der Ehefrau relativ häufig mit Bürgergeldansprüchen zu rechnen und bei Elternteilen mit einem Kind ein sehr hohes Anspruchspotential zu registrieren. Der Anteil dieser Teilgruppe der Zweipersonenhaushalte an der Armutspopulation i.e.S. beträgt mit gut 6% (1983) bzw. fast 13% (1988) ungefähr das Drei- bzw. Vierfache des jeweiligen Gesamtbevölkerungsanteils. Bei Elternteilen mit mehreren Kindern stellt sich dies noch wesentlich deutlicher dar. Unter den Ehepaaren mit Kindern erweist sich der Erwerbsstatus der Ehefrau als wesentliches Differenzierungskriterium. Bei nur einem Verdiener sind die Familien mit Kindern überproportional unter den Anspruchsberechtigten eines Bürgergeldsystems vertreten, insbesondere allerdings oberhalb des Existenzminimums; eine überdurchschnittliche Armutsquote zeigt sich nur bei drei oder mehr Kindern.

## **5. Zusammenfassung und Ausblick**

---

<sup>45</sup>Diese Gruppe wurde nur für 1988 isoliert ausgewiesen (Tabelle 8, Zeile 3).

Ziel der hier vorgestellten Arbeit ist es, einen Eindruck über die Größenordnung der Kosten eines Bürgergeldmodells als alternatives Grundsicherungssystem zu gewinnen. Dazu wurde eine formale („impact“-) Partialinzidenzanalyse mit Hilfe einer statischen Simulation auf der Basis von Mikrodaten der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1983 und 1988 durchgeführt. Die Ergebnisse können nur als ungefähre Orientierungspunkte interpretiert werden, zumal sie sich auf den Transferbereich beschränken.

Bei der Konkretisierung des sozio-kulturellen Existenzminimums wurde im wesentlichen an das bestehende Sozialhilferecht angeknüpft, und für das anzurechnende Einkommen wurde schwerpunktmäßig ein Transferentzugssatz von 50% unterstellt. Die Berechnungen führen zu erheblichen Mehrkosten des Bürgergeldmodells gegenüber dem gegenwärtigen Nebeneinander verschiedener Mindestsicherungsleistungen (mit deutlich höheren Transferentzugssätzen), die z. gr. T. durch die auch oberhalb des Existenzminimums (bis zu dessen doppeltem Betrag) bestehenden potentiellen Ansprüche bedingt sind. Die Nettokosten hätten 1988 fast ein Drittel des Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer ausgemacht, so daß die hier vorgestellte Reformvariante als kaum finanzierbar bezeichnet werden kann. Es wäre wohl utopisch anzunehmen, daß die möglichen positiven Anreizeffekte des verminderten Transferentzugssatzes zu einer Senkung des Bürgergeldvolumens in ähnlicher Größenordnung führen würde.

Mit Blick auf die Gegenwart ist zudem zu bedenken, daß seit der Wiedervereinigung das Transfervolumen im Falle der Einführung eines Bürgergeldes wesentlich höher als in der hier präsentierten Simulationsrechnung ausfallen dürfte, und zwar auch in Relation zum Volkseinkommen. Denn die schrittweise Angleichung der Einkommen in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau bewirkt, daß in der Übergangszeit die Haushaltseinkommen in den neuen Bundesländern vergleichsweise häufiger und tendenziell stärker unterhalb des Existenzminimums liegen als in Westdeutschland - es sei denn, für Ostdeutschland würde das relevante Existenzminimum deutlich niedriger als hier vorgeschlagen definiert; dies wäre aber nicht sinnvoll und politisch kaum tragbar. Eine Reform der sozialen Mindestsicherung nach dem Muster einer Negativen Einkommensteuer würde also zu erheblichen Mehrkosten führen. Bei allen Vorteilen, die ein Bürgergeldsystem mit 50%igem Transferentzugssatz haben mag, ist die Finanzierungsfrage völlig offen; bei höherem Transferentzugssatz wäre das Problem zwar weniger gravierend, aber nicht gelöst.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe „Armut und Unterversorgung“ (1986), Bedarfsorientierte integrierte Grundsicherung. Ein tragfähiges Fundament für die Sozial- und Gesellschaftspolitik. In: Sozialer Fortschritt, Nr. 7, 1986, S. 160-164.
- Bechtold, S., W. Bihler, D. Deininger (1993), Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahr 1991. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1993, S. 113-124.
- Becker, I., R. Hauser (1994), Die Entwicklung der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren. Arbeitspapier Nr. 3 des EVS-Projekts, Frankfurt am Main.
- Buchsbaum, R. (Hrsg.) (1987), Wohngeldrecht, Köln.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a), Statistisches Taschenbuch 1994. Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994b), Materialband zum Sozialbudget 1993. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (1992), Az 2 BvF4, 5/89 vom 25. September 1992. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 82, S. 60-105.
- Euler, M. (1982), Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 6, 1982, S. 433-437.
- Euler, M. (1983), Genauigkeit von Einkommensangaben in Abhängigkeit von der Art der statistischen Erfassung. Dargestellt am Beispiel der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 10, 1983, S. 813-818.

- Euler, M. (1985), Erfassung und Darstellung der Einkommen privater Haushalte in der amtlichen Statistik. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1985, S. 56-62.
- Euler, M. (1987), Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 8, 1987, S. 662-667.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (Hrsg.) (1986), Bürgergeld - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen. Schriftenreihe, Bd. 11, Bad Homburg.
- FDP (1994), Wahlprogramm der F.D.P. für die Bundestagswahlen 1994, 45. ord. Bundesparteitag der F.D.P., Rostock, 3.-5. Juni 1994.
- Friedman, M. (1962), Capitalism and Freedom. Chicago.
- Hauser, R., H. Cremer-Schäfer, U. Nouvertné (1981), Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland - Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven. 1. Auflage, Frankfurt a.M. - New York.
- Hauser, R. (1987), Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines Mindesteinkommens in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft. Sfb 3 - Arbeitspapier Nr. 246, Frankfurt a.M.
- Hauser, R., U. Hochmuth, J. Schwarze (Hrsg.) (1994), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik. Band 1, Ausgewählte Probleme und Lösungsansätze. Berlin.
- Hauser, R. (1994) (unter Mitarbeit von Becker, I., G. Gutberlet, K. Wendorff), Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung. Gutachten im Auftrag des Ministers für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz. Frankfurt a.M.
- Kaltenborn, B. (1995), Bewertung der Vorschläge zur Steuerfreistellung des Existenzminimums. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Discussion Paper No. 95-06. Mannheim.



- Kress, U. (1994), Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung. Ein Literaturbericht. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1994, S. 246-253.
- Meinhardt, V., D. Teichmann, G. Wagner (1994), „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina. In: WSI-Mitteilungen, Heft 10, 1994, S. 624-635.
- Mitschke, J. (1985), Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Mitschke, J. (1994), Bürgersteuer und Bürgergeld als beschäftigungs- und sozialpolitische Chance. Thesen zum Expertengespräch „Bürgersteuer/Bürgergeld“ in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz am 3. Mai 1994. Mainz.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband (1993), Bedarfsorientierte Grundsicherung. Für eine Weiterentwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt - Diskussionsentwurf des Vorstands des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Gesamtverband e.V.. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 7/8, 1993, S. 245-250.
- Spermann, A. (1994), Das Bürgergeld - ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel? In: Sozialer Fortschritt, 43. Jg., Heft 5, Mai 1994, S. 105-111.
- Statistisches Bundesamt (1983), Fachserie 13 (Sozialleistungen), Reihe 2, Sozialhilfe 1983. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1988), Fachserie 13 (Sozialleistungen), Reihe 2, Sozialhilfe 1988. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (1991), Statistisches Jahrbuch 1991. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (1994a), Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen. Aktualisierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1972 bis 1993. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (1994b), Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988, Heft 4, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte. Wiesbaden.

Stolz, I. (1983), Einkommensumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine theoretische und empirische Untersuchung. Frankfurt a.M./New York.

Tobin, J., J. Pechman, P. Mieszkowski (1967/68), Is a Negative Income Tax Practical? In: The Yale Law Journal, Bd. 77, 1967/68, S. 1-27.

**Tabelle 1: Sozio-kulturelles Existenzminimum für ausgewählte Haushaltstypen, 1983 und 1988 (in DM pro Monat)**

Haushaltstyp	1983						1988					
	Regelsatz <sup>1</sup>	Mehr- bedarfs- zuschläge <sup>2</sup>	einmalige Leistungen <sup>3</sup>	Kranken- versicherung <sup>4</sup>	Wohn- kosten <sup>5</sup>	Existenz- minimum insgesamt	Regelsatz <sup>1</sup>	Mehr- bedarfs- zuschläge <sup>2</sup>	einmalige Leistungen <sup>3</sup>	Kranken- versicherung <sup>4</sup>	Wohn- kosten <sup>5</sup>	Existenz- minimum insgesamt
Alleinstehender, erwerbstätig	342	68	61	103	363	937	407	81	64	131	425	1 108
Ehepaar ohne Kind, beide über 60 Jahre und beide Rentenbezieher	616	123	122	205	463	1 529	733	147	128	263	544	1 815
Ehepaar mit 1 Kind (0-6 Jahre), beide erwerbstätig	770	123	172	205	569	1 839	916	147	181	263	650	2 157
Ehepaar mit 4 Kindern (5, 10, 14 bzw. 16 Jahre), ein Partner erwerbstätig	1 556	68	333	103	835	2 895	1 852	81	351	131	969	3 384
Alleinerziehende(r) mit 1 Kind (0-6 Jahre), nicht erwerbstätig	496	68	111	205	463	1 343	590	81	117	263	544	1 595
Alleinerziehende(r) mit 3 Kindern (12, 14 bzw. 17 Jahre), erwerbstätig	1 163	137	222	103	650	2 275	1 384	163	234	131	756	2 668

<sup>1</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a), Tabelle 8.16 A.

<sup>2</sup> Jeweils 20 % des maßgeblichen Regelsatzes bei Alter (60 Jahre und mehr), Erwerbstätigkeit und für Alleinerziehende.

<sup>3</sup> DM 61 (1983) bzw. 64 (1988) für Erwachsene, DM 50 bzw 53 für Kinder bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres. Diese Werte basieren auf einer Untersuchung des Statistischen Bundesamtes über Durchschnittsbeträge der einmaligen Leistungen im Jahr 1991 (vgl. Bechtold, S., W. Bihler, D. Deininger (1993), insbes. S. 120, Tabelle 8); die für 1991 ermittelten Beträge wurden mit dem Preisindex für die Lebenshaltung von Renten- und Sozialhilfeempfängerhaushalten deflationiert (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a), Tabelle 6.12).

<sup>4</sup> Als Beitragsbemessungsgrundlage wurde das Fünffache des jeweiligen Eckregelsatzes definiert; als Beitragssatz wurde der durchschnittliche Satz innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung herangezogen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a), Tabelle 7.7.).

<sup>5</sup> Die Wohnkostenpauschalen entsprechen den jeweiligen Höchstbeträgen der berücksichtigungsfähigen Miete laut Wohngeldgesetz für Wohnraum (mit Sammelheizung und Bad/Duschraum), der zwischen Anfang 1966 und Ende 1971 bezugsfertig geworden ist, zuzüglich eines 25 %-igen Heizkostenzuschlags. Für 1983 wurde die unterste Gemeindegrößenklasse (bis 100 000 Einwohner), für 1988 die zweite von fünf Mietenstufen angenommen. Vgl. Buchsbaum, R. (Hrsg.) (1987), S. 54 f. und S. 50 f..

**Tabelle 2: Verteilung der Personen nach Haushaltsgrößen 1983 und 1988  
(in %)**

	1983		1988	
	VGR	EVS	VGR	EVS
Einpersonenhaushalte männlich	4.4	3.8	5.5	4.5
Einpersonenhaushalte weiblich	9.1	9.8	9.7	10.8
Zweipersonenhaushalte	24.9	26.2	26.9	28.8
Dreipersonenhaushalte	22.2	22.7	22.7	22.7
Vierpersonenhaushalte	23.1	23.8	22.3	22.7
Haushalte mit fünf oder mehr Personen <sup>1</sup>	16.3	13.8	12.8	10.5

Quellen: Statistisches Bundesamt IIB (1994), Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen. Aktualisierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1972 bis 1993. Wiesbaden, Sonderdruck; eigene Berechnungen; eigene Auswertungen der EVS-Datenbank 1983 und 1988.

---

<sup>1</sup>Die EVS-Datenbank umfaßt keine Haushalte mit mehr als 6 Personen.

**Tabelle 3: Verteilung der Personen nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes 1983 und 1988 (in %)**

	1983		1988	
	VGR	EVS	VGR	EVS
Selbständiger Gewerbetreibender und freiberuflich Tätiger	7.1	7.4	7.0	6.8
Selbständiger Landwirt	2.5	2.5	2.0	2.0
Beamter	7.5	8.2	7.4	8.2
Angestellter	23.1	24.6	24.1	24.7
Arbeiter	29.5	27.5	27.6	24.7
Arbeitsloser	3.2	1.9	3.1	3.4
Nichterwerbstätiger	27.1	27.9	28.9	30.1

Quellen: Statistisches Bundesamt IIB (1994), Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen. Aktualisierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1972 bis 1993. Wiesbaden, Sonderdruck; eigene Berechnungen; eigene Auswertungen der EVS-Datenbank 1983 und 1988.

**Tabelle 4: Bruttokostenschätzung für ein Bürgergeldmodell<sup>1</sup>**

<b>a) Transferentzugssatz: 50 %</b>		<b>1983</b>	<b>1988</b>
<b>Anzahl der Transferempfänger (Mio)</b>			
- Alle ( $y < 2 \cdot \text{exmin}$ )	Haushalte	8.941	12.092
	Personen	19.876	26.135
- darunter: Gruppe mit: $y < \text{exmin}$	Haushalte	1.942	2.473
	Personen	3.221	4.638
<b>Transfervolumen</b>			
- insgesamt (Mio. DM)		46594.72	78129.80
- darunter: an Haushalte mit $y < \text{exmin}$		42.09 %	41.82 %
<b>Durchschnittlicher Transferbetrag (DM pro Jahr und Haushalt)</b>		5 211 <sup>2</sup>	6 461 <sup>3</sup>
<b>Entfallendes ESt-Aufkommen<sup>4</sup> (Mio.DM)</b>		13813.80	21625.96
<b>Bruttokosten (Mio. DM)</b>		60408.52	99755.76
<b>b) Transferentzugssatz: 66 %</b>		<b>1983</b>	<b>1988</b>
<b>Anzahl der Transferempfänger (Mio)</b>			
- Alle ( $y < 1.515 \cdot \text{exmin}$ )	Haushalte	5.042	6.929
	Personen	10.012	14.129
- darunter: Gruppe mit: $y < \text{exmin}$	Haushalte	1.942	2.473
	Personen	3.221	4.638
<b>Transfervolumen</b>			
- insgesamt (Mio. DM)		24622.99	41908.69
- darunter: an Haushalte mit $y < \text{exmin}$		69.00 %	68.15 %
<b>Durchschnittlicher Transferbetrag (DM pro Jahr und Haushalt)</b>		4 884 <sup>5</sup>	6 048 <sup>6</sup>
<b>Entfallendes ESt-Aufkommen<sup>4</sup> (Mio.DM)</b>		3888.59	6784.80
<b>Bruttokosten (Mio. DM)</b>		28511.58	48693.49

Quelle: EVS-Datenbank; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup>y = anzurechnendes Einkommen (vgl. Kapitel 3.3.)

exmin = Existenzminimum (vgl. Kapitel 3.2.)

<sup>2</sup>DM 10098 bei  $y < \text{exmin}$

<sup>3</sup>DM 13213 bei  $y < \text{exmin}$

<sup>4</sup>Tatsächliche Leistungen der potentiellen Bürgergeldempfänger

<sup>5</sup>DM 8749 bei  $y < \text{exmin}$

<sup>6</sup>DM 11551 bei  $y < \text{exmin}$

**Tabelle 5: Finanzaufwand für ausgewählte steuerfinanzierte Transfers sowie das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland 1983 und 1988 (in Mio. DM)**

<b>Gesamtwirtschaftliche Daten:</b>	<b>1983</b>	<b>1988</b>
Sozialhilfe <sup>1</sup>	4 536	8 376
Arbeitslosenhilfe <sup>2</sup>	7 124	8 446
Wohngeld <sup>3</sup>	2 602	3 678
Erziehungsgeld		3 322
Kindergeld <sup>4</sup>	11 850	11 140
Ausbildungsförderung <sup>5</sup>	2 376	477
Summe des Finanzaufwands	28 488	35 439
Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer	161 873	209 424
Anteil der ausgewählten Transfers am Lohn- und Einkommensteueraufkommen	17.6 %	16.9 %
<b>Simulationsrechnung:</b>		
Aggregat der ersetzten Transfers (EVS)	30 904	37 642
darunter:	17 921	26 940
- unterhalb der Transfergrenze im Bürgergeldmodell <sup>6</sup>		
- oberhalb der Transfergrenze im Bürgergeldmodell <sup>6</sup>	12 983	10 702

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 13 (Sozialleistungen), Reihe 2 (Sozialhilfe), Wiesbaden 1985 und 1990, S. 22 bzw. S. 24.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994a), Statistisches Taschenbuch 1994, Tab. 8.14, 8.17.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994b), Materialband zum Sozialbudget 1993, Bonn 1994, S. 349, 437, 433.

Eigene Auswertungen der EVS-Datenbank.

<sup>1</sup>Laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

<sup>2</sup>Ausgaben des Bundes einschl. der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung.

<sup>3</sup>Einschl. der Wohngeldzahlungen an die Sozialämter entsprechend den Ansprüchen von Sozialhilfeempfänger/innen.

<sup>4</sup>Einschl. Verwaltungskosten.

<sup>5</sup>BAFöG-Leistungen ohne Darlehenstil.

<sup>6</sup> bei einem Transferentzugssatz von 50%.

**Tabelle 6: Verteilung der Personen nach dem Alter des Haushaltsvorstands  
1983 und 1988 (in %)  
- Gesamtbevölkerung<sup>1</sup> und potentielle Bürgergeldempfänger -**

Alter	Alle		Potentielle Bürgergeldempfänger <sup>2</sup>					
			alle		y < exmin		exmin < y < 2· exmin	
	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988
- 24 Jahre	2.4	2.1	3.9	3.0	9.1	6.5	3.0	2.3
25 - 39 Jahre	28.5	29.5	31.2	32.7	32.1	38.1	31.0	31.6
40 - 59 Jahre	44.0	41.7	33.8	30.9	22.6	29.1	35.9	31.3
60 - 64 Jahre	7.4	7.8	5.8	7.9	4.1	5.4	6.2	8.5
65 Jahre und älter	17.6	19.1	25.3	25.4	32.2	20.8	23.9	26.4
	100.0 <sup>3</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: Eigene Auswertungen der EVS-Datenbank 1983 und 1988.

<sup>1</sup> ohne Personen in Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand.

<sup>2</sup> y = anzurechnendes Einkommen (vgl. Kapitel 3.3.);

exmin = Existenzminimum (vgl. Kapitel 3.2.).

<sup>3</sup> Abweichungen von den Spaltenwerten infolge Rundungsfehler.



**Tabelle 7: Verteilung der Personen nach der beruflichen Stellung des  
Haushaltsvorstandes 1983 und 1988 (in %)  
- Gesamtbevölkerung<sup>1</sup> und potentielle Bürgergeldempfänger -**

Berufliche Stellung	Alle		Potentielle Bürgergeldempfänger <sup>2 3</sup>					
	1983	1988	alle		y < exmin		exmin < y < 2·exmin	
			1983	1988	1983	1988	1983	1988
Selbständiger <sup>4</sup>	7.4	6.8	3.3	3.2	/	(1.5)	3.7	3.5
Landwirt	2.5	2.0	3.1	2.3	/	/	3.6	2.6
Beamter	8.2	8.2	4.6	4.8	/	/	5.4	5.7
Angestellter	24.6	24.7	13.2	14.2	4.4	6.0	14.9	16.0
Arbeiter	27.5	24.7	31.0	27.4	10.1	12.8	35.1	30.7
Arbeitsloser	1.9	3.4	4.0	6.2	14.0	23.7	2.0	2.4
Nichterwerbstätiger	27.9	30.1	40.9	41.8	69.1	54.3	35.4	39.1
	100.0 <sup>5</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: EVS-Datenbank; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> ohne Personen in Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand.

<sup>2</sup> Bei einer Zellenbesetzung von weniger als 30 Haushalten wird kein Wert ausgewiesen (/), bei einer Zellenbesetzung zwischen 30 und 60 Haushalten werden die Werte in Klammern gesetzt.

<sup>3</sup> y = anzurechnendes Einkommen (vgl. Kapitel 3.3.)

exmin = Existenzminimum (vgl. Kapitel 3.2.).

<sup>4</sup> Selbständige Gewerbetreibende und freiberuflich Tätige.

<sup>5</sup> Abweichungen von den Spaltenwerten infolge Rundungsfehler.

**Tabelle 8: Verteilung der Personen nach dem überwiegenden Lebensunterhalt des Haushaltsvorstandes 1983 und 1988 (in %)**  
**- Gesamtbevölkerung<sup>1</sup> und potentielle Bürgergeldempfänger -**

Überwiegender Lebensunterhalt	Alle		Potentielle Bürgergeldempfänger <sup>2 3</sup>					
	1983	1988	alle		y < exmin		exmin < y < 2·exmin	
			1983	1988	1983	1988	1983	1988
Erwerbstätigkeit	69.8	66.6	55.0	52.3	16.6	23.0	62.4	58.6
private Zuwendungen, Vermögen	2.8	2.2	5.9	4.0	18.1	11.6	3.5	2.3
Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe <sup>4</sup>	1.6	1.2	3.2	1.9	10.6	3.7	1.7	1.5
Sozialhilfe	0.7	1.2	1.9	2.5	11.6	13.4	/	/
Renten, Pensionen, sonstige öffentl. Transfers	24.8	27.0	33.9	36.5	43.1	34.6	32.2	36.9
Betriebsrenten, -pensionen	(0.3)	0.7	/	0.4	/	/	/	(0.4)
	100.0 <sup>5</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: EVS-Datenbank; eigene Berechnungen

<sup>1</sup> ohne Personen in Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand.

<sup>2</sup> bei einer Zellenbesetzung von weniger als 30 Haushalten wird kein Wert ausgewiesen (/), bei einer Zellenbesetzung zwischen 30 und 60 Haushalten werden die Werte in Klammern gesetzt.

<sup>3</sup> y = anzurechnendes Einkommen (vgl. Kapitel 3.3);

exmin = Existenzminimum (vgl. Kapitel 3.2).

<sup>4</sup> 1983 keine Differenzierung, 1988 gesonderte Berücksichtigung der beiden Transferarten als überwiegende Quelle des Lebensunterhalts.

<sup>5</sup> Abweichungen von den Spaltenwerten infolge Rundungsfehler.

**Tabelle 9: Verteilung der Personen nach der Haushaltsgröße 1983 und 1988 (in %)**  
**- Gesamtbevölkerung<sup>1</sup> und potentielle Bürgergeldempfänger<sup>2</sup> -**

Haushaltsgröße	Alle		Potentielle Bürgergeldempfänger <sup>2</sup>					
	1983	1988	alle		y < exmin		exmin < y < 2·exmin	
			1983	1988	1983	1988	1983	1988
1 Person	13.6	15.3	18.5	18.4	38.7	28.0	14.6	16.4
2 Personen	26.2	28.8	22.8	26.6	23.2	26.2	22.7	26.7
3 Personen	22.7	22.7	17.9	18.7	15.4	18.5	18.4	18.8
4 Personen	23.8	22.7	22.6	22.7	9.4	14.5	25.1	24.5
5 oder 6 Personen	13.8	10.5	18.3	13.5	13.4	12.8	19.2	13.7
	100.0 <sup>3</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: Eigene Auswertungen der EVS-Datenbank 1983 und 1988.

<sup>1</sup> ohne Personen in Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand

<sup>2</sup> y = anzurechnendes Einkommen (vgl. Kapitel 3.3.);

exmin = Existenzminimum (vgl. Kapitel 3.2.)

<sup>3</sup> Abweichungen von den Spaltenwerten infolge Rundungsfehler.

**Tabelle 10: Verteilung der Personen nach dem Haushaltstyp 1983 und 1988  
(in %)  
- Gesamtbevölkerung<sup>1</sup> und potentielle Bürgergeldempfänger -**

	Alle		Potentielle Bürgergeldempfänger <sup>2 3</sup>					
			alle		y < exmin		exmin < y < 2·exmin	
	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988
Alleinstehende Frau	9.8	10.8	14.5	14.4	28.1	18.1	11.8	13.6
Alleinstehender Mann	3.8	4.5	4.0	4.1	10.6	9.9	2.8	2.8
Elternteil mit 1 Kind	2.2	3.5	3.2	5.0	6.2	12.7	2.6	3.3
Elternteil mit mehreren Kindern	1.9	2.3	3.7	4.0	11.2	12.9	2.3	2.1
Ehepaar ohne Kind <sup>4</sup>	15.5	16.6	16.5	18.8	12.6	10.6	17.3	20.6
Ehepaar ohne Kind <sup>5</sup>	6.4	6.1	1.0	0.9	/	/	1.2	1.1
Ehepaar mit 1 oder 2 Kindern <sup>4</sup>	25.7	26.1	27.8	27.8	13.5	17.0	30.6	30.2
Ehepaar mit 1 oder 2 Kindern <sup>5</sup>	16.5	14.5	7.5	7.7	(2.0)	(1.8)	8.6	9.0
Ehepaar mit 3 oder 4 Kindern <sup>4</sup>	7.5	6.5	10.9	9.0	8.1	9.1	11.4	8.9
Ehepaar mit 3 oder 4 Kindern <sup>5</sup>	3.9	2.6	4.0	2.7	/	/	4.5	2.9
Sonstiger Haushalt	6.7	6.3	6.9	5.7	6.9	6.2	6.9	5.6
	100.0 <sup>6</sup>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> ohne Personen in Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand.

<sup>2</sup> Bei einer Zellenbesetzung von weniger als 30 Haushalten wird kein Wert ausgewiesen (/), bei einer Zellenbesetzung zwischen 30 und 60 Haushalten werden die Werte in Klammern gesetzt.

<sup>3</sup> y = anzurechnendes Einkommen (vgl. Kapitel 3.3.);

exmin = Existenzminimum (vgl. Kapitel 3.2.).

<sup>4</sup> Ehefrau nicht erwerbstätig

<sup>5</sup> Ehefrau erwerbstätig

<sup>6</sup> Abweichungen von den Spaltenwerten infolge Rundungsfehler.