

**Vergleich und Bewertung alternativer
Grundsicherungskonzepte**

Irene Becker

Arbeitspapier Nr. 18

Juni 1998

Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte

Irene Becker

Arbeitspapier Nr. 18

Inhalt	Seite
1. Der Ausgangspunkt der Reformdiskussion: Mängel der Sozialhilfe bei veränderten Rahmenbedingungen	2
2. Gestaltungselemente einer Grundsicherung	3
3. Skizzierung alternativer Grundsicherungskonzepte	5
4. Modellrechnungen für ausgewählte Haushaltstypen	9
5. Bewertung der Grundsicherungskonzepte unter fiskal- und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten	12
5.1 Unmittelbare Mehrkosten der Reformmodelle gegenüber dem Status quo	12
5.1.1 Methodischer Ansatz zur Abschätzung der direkten fiskalischen Effekte	12
5.1.2. „Impact incidence“ der Alternativen zur HLU führt zu starkem Kosten-schub	14
5.2 Mittelbare Entlastungswirkungen durch positive Beschäftigungseffekte?	18
5.3 Schlußfolgerungen	21
Literaturverzeichnis	23

1. Der Ausgangspunkt der Reformdiskussion: Mängel der Sozialhilfe bei veränderten Rahmenbedingungen

Die Erörterung alternativer Grundsicherungskonzepte ist neuerdings weniger auf das primäre Ziel der Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums konzentriert. Vielmehr wird beschäftigungspolitischen Aspekten zunehmend Aufmerksamkeit gewidmet, da das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit den Fiskus nicht nur durch verminderte Staatseinnahmen, sondern zudem auch durch höhere Sozialleistungsausgaben belastet. Dies zeigt sich recht deutlich an der Struktur der Leistungsempfänger des bestehenden Grundsicherungssystems in Deutschland, wobei wir uns hier und im folgenden auf die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen beschränken. Ende 1994 waren 24,5% der 15- bis unter 65jährigen HLU-Empfänger arbeitslos, Ende 1995 waren es bereits 30,9%¹. Vor diesem Hintergrund wurden Forderungen nach einer Reform des Grundsicherungssystems der Sozialhilfe unter zwei Gesichtspunkten laut. Zum einen wird auf die Überforderung der kommunalen Haushalte durch die Sozialhilfeausgaben infolge der hohen gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit hingewiesen. Zum anderen ist die Sozialhilfe zunehmend in die Kritik geraten, weil das restriktive Leistungsrecht eine „Arbeitslosigkeitsfalle“ impliziere bzw. Selbsthilfekräfte blockiere. Dieser Gesichtspunkt knüpft an die konsequente Umsetzung des Nachrangigkeitsprinzips im Rahmen der Sozialhilfe an. Die Sozialhilfe ist als „unterstes Auffangnetz“ konzipiert und wird nur gewährt, wenn andere Einkünfte oder Einnahmen zur Bestreitung des Lebensunterhalts fehlen oder nicht ausreichen. Demzufolge werden Einkommen mit nur wenigen Ausnahmen vollständig auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet, so daß im Falle steigender eigener Einkommen der Sozialhilfetransfer entsprechend reduziert wird, das verfügbare Einkommen des Hilfeempfängers also nicht steigt. Anknüpfend an mikroökonomische Theorien wird hierin eine „Arbeitslosigkeitsfalle“ gesehen, da Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt ihre materielle Situation durch die Aufnahme einer einfachen Beschäftigung oder durch gelegentliche bzw. Teilzeitbeschäftigungen nicht oder nur marginal verbessern können. Durch eine verminderte Anrechnung eigenen Einkommens müsse ein Anreiz zur Selbsthilfe gegeben werden.

Von anderer Seite wird kritisiert, daß mit der Hilfe zum Lebensunterhalt in zunehmendem Maße Standardschutztatbestände abgedeckt werden, da Ansprüche an das vorgelagerte System

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe, Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1995, Deutschland, Arbeitsunterlage, Wiesbaden 1997, S. 14.

der sozialen Sicherung fehlen oder unzureichend sind.² Ein daraus häufig abgeleiteter sozialpolitischer Reformvorschlag beinhaltet die Forderung nach Mindestsicherungsregelungen innerhalb des Sozialversicherungssystems mit finanzieller Beteiligung des Bundes.

Schließlich ist auch das mit der Hilfe zum Lebensunterhalt garantierte Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums³ Gegenstand von Reformüberlegungen. Trotz mehrerer Anpassungen der Regelsätze ist die relative Einkommensposition der Sozialhilfeempfängerhaushalte im Zeitablauf etwas gesunken.⁴ Das Niveau von knapp 50% des Gesamtdurchschnitts wird in der politischen Diskussion teilweise als unzureichend zur Vermeidung von Einkommensarmut angesehen und von daher eine Anhebung des garantierten Existenzminimums gefordert. Zudem wird eine Pauschalisierung der einmaligen Leistungen befürwortet, um das stigmatisierende Antragsverfahren - häufig wird deswegen auch von einer Sozialleistung zweiter Klasse gesprochen - und die teilweise undurchschaubaren Einzelfallentscheidungen zu vermeiden. Andererseits werden in der Öffentlichkeit aber auch immer mehr Stimmen laut, die die Sozialhilfeschwelle für zu hoch und eine Senkung für angebracht halten. Dabei geht es aber häufig weniger um die explizite Auseinandersetzung mit der normativen Frage, welche Komponenten zu einem sozio-kulturellen Existenzminimum zu rechnen sind, sondern eher um die Sorge, daß der Abstand zu den unteren Lohngruppen zu gering sei und damit der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fehle.

2. Gestaltungselemente einer Grundsicherung

Neben das Hauptziel einer Grundsicherung, jedem Bürger und jeder Bürgerin ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu gewährleisten, sind also insbesondere das beschäftigungspolitische Ziel und als einschränkende Bedingung die Finanzierbarkeit getreten. Aber auch das

² Bei Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes 1961/62 wurde allgemein davon ausgegangen, daß die Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt zur Absicherung des Risikos der Einkommensarmut durch wirtschaftliches Wachstum und den Ausbau des vorgelagerten Systems der sozialen Sicherung allmählich an Bedeutung verlieren würde. Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Seit den achtziger Jahren hat die Zahl der Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ständig zugenommen; in den alten Bundesländern hat sie sich bis zum Jahr 1990 verdoppelt, die entsprechenden Bruttoausgaben haben sich nominal sogar mehr als verdreifacht.

³ Hilfe zum Lebensunterhalt wird in Form von altersabhängigen Regelsätzen, Mehrbedarfszuschlägen und individuell differenzierten einmaligen Leistungen zur Beschaffung insbesondere von Kleidung und Hausrat gewährt. Darüber hinaus werden die tatsächlichen Wohnkosten erstattet, sofern keine preiswertere Alternative zur Verfügung steht.

⁴ Diese Aussage stützt sich auf Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen verschiedener sozio-ökonomischer Gruppen. Vgl. z. B. die Darstellung bei Hauser, R., Wächst die Armut in Deutschland?, in: Müller, S., U. Otto (Hrsg.), Armut im Sozialstaat, Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Neuwied u.a. 1997, S. 37f..

primäre Ziel wird teilweise mit unterschiedlichen Inhalten diskutiert. Eine Grundsicherung kann als Ergänzung des im Rahmen der Sozialversicherung verankerten Ziels der Lebensstandardsicherung konzipiert sein, sie kann aber auch der Ausgangspunkt für einen allmählichen Rückzug des Staates aus einer weiterreichenden sozialpolitischen Verantwortung sein. Beispielfähig sei hier an die Diskussion um eine Grundrente als Alternative zur beitragsbezogenen Rente der gesetzlichen Rentenversicherung erinnert⁵. Von diesen Grundsicherungskonzepten, nach denen jegliche über das Existenzminimum hinausgehende Risikovorsorge privatwirtschaftlich organisiert wäre, soll im folgenden abgesehen werden, da eine derartige Einschränkung des Sozialstaatsprinzips kurzfristig schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zur Diskussion steht und langfristig unkalkulierbare Gefahren birgt.

Unter dieser Vorannahme, nämlich die Prinzipien der beitragsfinanzierten Sozialversicherung mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung beizubehalten, lassen sich als wichtigste Gestaltungselemente einer Grundsicherung die Höhe des zu garantierenden Mindesteinkommens, die von der Grundsicherung zu ersetzenden steuerfinanzierten Transfers und die Reichweite des Nachrangigkeitsprinzips hervorheben.⁶ Zur Gestaltung des Nachrangigkeitsprinzips zählt in unserem Zusammenhang sowohl die Heranziehung unterhaltsverpflichteter Personen als auch das Ausmaß der Anrechnung eigenen Einkommens und Vermögens. Die Gestaltungsparameter der Höhe des Existenzminimums sowie der Einkommensanrechnung bei der Transferbemessung wirken sich in zweifacher Weise auf die zu erwartenden fiskalischen Belastungen aus. Zum einen wird die Leistungshöhe an die bisherigen Empfänger von HLU beeinflusst, zum anderen wirken sich diese Variablen auf den Kreis der Anspruchsberechtigten aus. Insbesondere bei gegenüber dem Status quo deutlich verminderter Einkommensanrechnung ist damit zu rechnen, daß sich die Zahl der Transferempfänger deutlich erhöhen würde, da der Einkommensbereich knapp oberhalb des Existenzminimums von größeren Haushalten stark besetzt ist.

Darüber hinaus sind bei der Konkretisierung eines Grundsicherungskonzepts weitere Einzelheiten der Leistungsausgestaltung und Bedingungen der Leistungsgewährung festzulegen, beispielsweise die Bewilligungs- und Zahlungsperioden sowie die Frage nach der Verpflich-

⁵ Vgl. die neuerliche Befürwortung dieses Ansatzes in: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Leitsätze, Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Teile I, II und III des Kommissionsberichts, Bonn 1997, S. 108.

⁶ Eine ausführlichere Analyse von Zielen und Gestaltungselementen alternativer Mindestsicherungssysteme wurde vorgelegt von Hauser, R., Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Gutachten im Auftrag des Ministers für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 1995. Vgl. auch Kaltenborn, B., Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich, Baden-Baden 1995.

tung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. der Zumutbarkeitskriterien. Eine wichtige klärungsbedürftige Frage ist auch die nach dem Leistungsempfänger. Einige Grundsicherungskonzepte sind eher individuenbezogen, andere auf Bedarfsgemeinschaften, entweder auf Familien oder auf Haushalte, ausgerichtet. Diese Einzelheiten können im folgenden nicht vertieft werden⁷, sondern werden zur Herausarbeitung der grundlegenden Unterschiede zwischen einzelnen Konzepten durch einheitliche Annahmen ersetzt. So wird im folgenden von Haushalten als Transfersubjekt ausgegangen, was im Vergleich zu einer stärkeren Individualisierung von Grundsicherungsansprüchen⁸ ein geringeres Transfervolumen impliziert. Zudem wird im empirischen Teil auf Jahreseinkommen Bezug genommen, da in der Datenbasis, einer anonymisierten Teilstichprobe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1993, Einkommensschwankungen im Jahresablauf nicht erfaßt sind. Damit wird ebenfalls das tatsächliche Transfervolumen der Grundsicherungskonzepte tendenziell unterschätzt.

3. Skizzierung alternativer Grundsicherungskonzepte

In Übersicht 1 sind einige konkrete Grundsicherungskonzepte, die in der sozialpolitischen Debatte vertreten werden, in ihrer Beziehung zum bestehenden Grundsicherungssystem der Hilfe zum Lebensunterhalt, also zum Status quo, aufgeführt. Allen Konzepten ist eine verminderte Einkommensanrechnung bei der Transferbemessung gemeinsam. In der Übersicht ist zwischen moderaten Reformvorschlägen zur Ergänzung der HLU der Sozialhilfe und solchen, die das System des Status quo ersetzen sollen, unterschieden. Innerhalb beider Gruppen gibt es wiederum mehr oder weniger weitreichende Reformansätze. Unter den die Sozialhilfe lediglich ergänzenden Konzepten gibt es zum einen solche mit völliger Beibehaltung der HLU und zum anderen ein Konzept mit teilweisem Ersatz der HLU. Unter der ersten Kategorie ist zunächst das sogenannte Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose einzuordnen, wonach arbeitsfähigen Arbeitslosen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, zeitlich befristet nur 50% von Zuverdiensten auf ihren Transferanspruch (Arbeitslosenhilfe und ergänzende HLU) angerechnet werden sollen.⁹ Die Finanzierung soll über den Bund erfolgen, so daß hier eine Entlastung

⁷ Sie sind in den vorliegenden Reformkonzepten auch nicht immer präzisiert; generell gibt es bei Detailfragen noch großen Klärungsbedarf.

⁸ Bei individuenbezogenen Konzepten sind Familien- bzw. Haushaltsmitglieder in geringerem Maß bzw. teilweise überhaupt nicht untereinander unterhaltspflichtig.

⁹ Ziel ist es, Teilzeitjobs und untertarifliche Entlohnungen finanziell attraktiv zu machen und durch die Übertragung der Zuständigkeit auf die Arbeitsämter die Wiedereingliederung dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt zu fördern. Der Ansatzpunkt des „Einstiegsgeldes“ ist durchaus diskussionswürdig, obwohl die Erfolgsaussichten m. E. sehr begrenzt sind bzw. gegebenenfalls Auswirkungen einer Ausweitung des Niedriglohnsek-

der Kommunen eintreten würde. Durch die enge personelle Begrenzung des Einstiegsgeldes ist es allerdings kein allgemeines Grundsicherungskonzept und wird im folgenden nicht weiter erörtert.

Als weitere Modifizierungen des bestehenden Grundsicherungssystems sind im linken Teil der Übersicht 1 der Vorschlag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und das Modell der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) genannt. Beide Konzepte sehen nicht nur für Langzeitarbeitslose, sondern generell eine verminderte Anrechnung eigenen Erwerbseinkommens auf den HLU-Anspruch vor, wobei jeweils eine explizite Höchstgrenze definiert wird. Die Mehrkosten hätten die Kommunen zu finanzieren. Demgegenüber sieht das Konzept der SPD vor, die HLU wieder vornehmlich auf die Einzelfallhilfe in besonderen Problemsituationen zu konzentrieren und eine überwiegend vom Bund, teilweise von den Ländern zu finanzierende Soziale Grundsicherung mit stärkerer Leistungspauschalisierung für alle „typischen“ Risikosituationen einzuführen. Diese soll insbesondere im Alter, bei Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit, bei Arbeitslosigkeit und - in einer späteren Phase - bei Alleinerziehung kleiner Kinder zuständig sein. Die SPD-Grundsicherung soll möglichst in das Sozialversicherungssystem integriert werden, um eine Verwaltungsvereinfachung und mehr „Bürgerfreundlichkeit“ zu erreichen, aber auch die „Dunkelziffer“ der Armut zu senken.

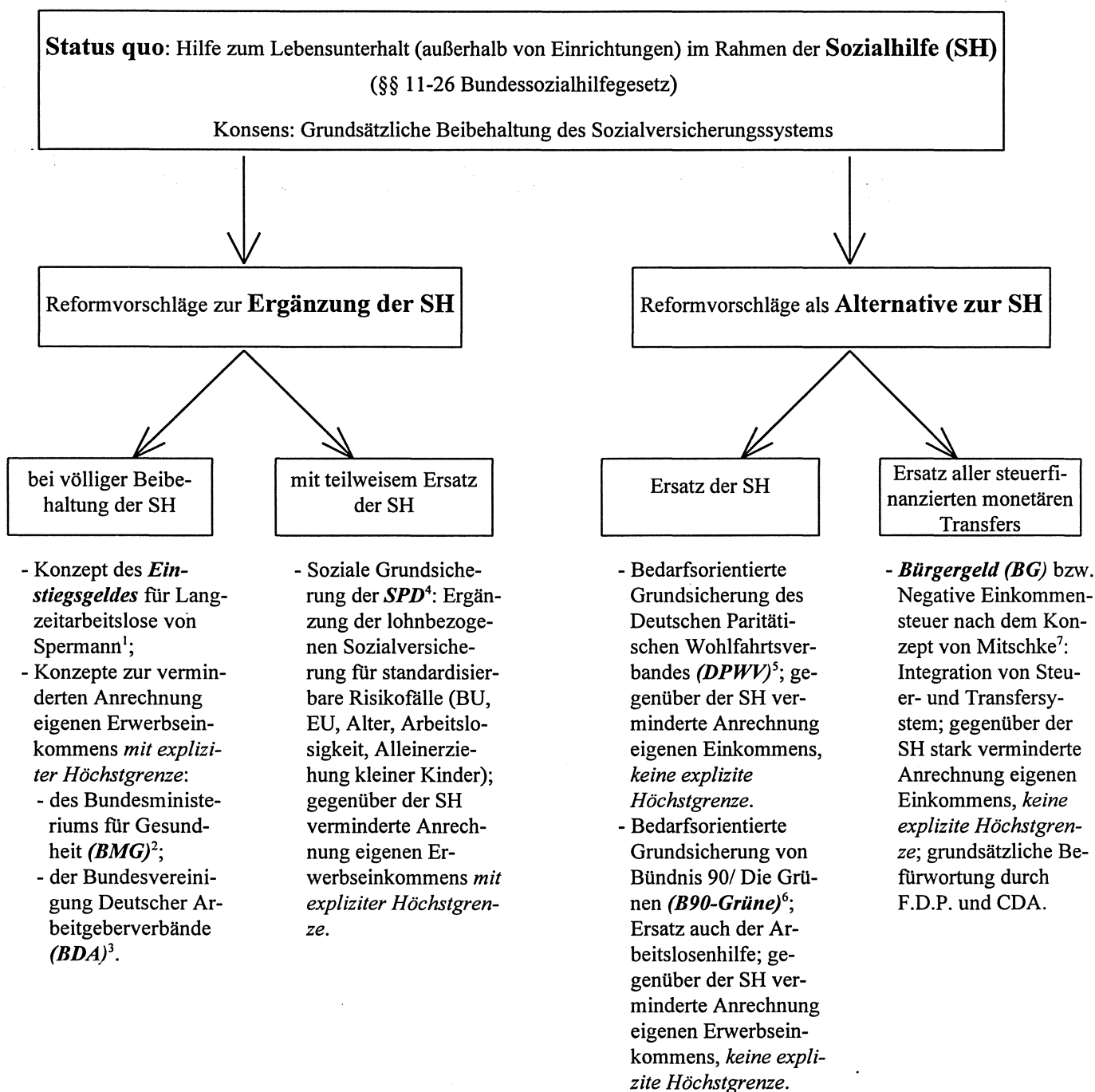
Die weiteren in Übersicht 1 aufgeführten Modelle sind als Alternativen zur bestehenden HLU der Sozialhilfe konzipiert und sehen eine Finanzierung durch den Bund vor. Die Bedarfsorientierte Grundsicherung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPWV) umfaßt im Vergleich zur HLU eine stärkere Pauschalisierung des Existenzminimums und eine wesentlich geringere Einkommensanrechnung ohne explizite Höchstgrenze. Nach dem insgesamt großzügigeren Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen soll neben der HLU auch die Arbeitslosenhilfe ersetzt werden. Schließlich gibt es noch weiterreichende Reformkonzepte, die sich am Modell der Negativen Einkommensteuer orientieren und alle steuerfinanzierten monetären Transfers durch eine einzige Leistungsart im Rahmen eines „Integrierten Steuer-Transfer-Systems“ ersetzen wollen. Dieser Ansatz umfaßt also neben einer völligen Umgestaltung des Transfersystems auch eine damit abgestimmte Reform der Einkommensbesteuerung. In Deutschland wird hierfür häufig der Begriff „Bürgergeld“ verwendet, wobei das beschäftigungspolitische Teilziel im Vordergrund steht und die Erwerbstätigkeit durch eine starke Verminderung der Einkommensanrechnung erhöht werden soll.

tors auf den Arbeitsmarkt insgesamt sehr problematisch sind. Wir werden im Zusammenhang mit einer Bewertung anderer Konzepte auf diese Gesichtspunkte zurückkommen.

In den Übersichten 2 und 3 sind die in unserem Zusammenhang wesentlichen Gestaltungselemente, die Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums und die Freibetragsregelungen, für den Status quo und für die Reformkonzepte skizziert. Im Vergleich zum Eckregelsatz der HLU liegt der Grundbetrag des SPD-Vorschlags deutlich, der des DPWV-Vorschlags nur wenig höher, und die Berücksichtigung weiterer Personen im Haushalt sowie die Erstattung von Wohnkosten sind ähnlich bzw. identisch geregelt. Die Konzeption von Bündnis 90/Die Grünen sieht den absolut höchsten Grundbetrag, eine altersunabhängige Bemessung des Bedarfs weiterer Personen im Haushalt sowie eine recht großzügige Wohnkostenpauschale vor, während beim Bürgergeldkonzept meist auf Regelungen der Sozialhilfe und des Wohngeldgesetzes Bezug genommen wird, so daß es für die folgenden Erörterungen entsprechend operationalisiert wurde. Aus den Abweichungen zwischen den Grundbeträgen ergeben sich allerdings nicht in jedem Fall gleichgerichtete Abweichungen zwischen den definierten Existenzminima. In den Spalten 4 und 5 der Übersicht 2 sind die unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Einbeziehung in das Sozialversicherungssystem sowie weiterer Leistungsbestandteile angedeutet. Es zeigt sich, daß das SPD-Konzept mit dem vergleichsweise hohen Grundbetrag hier relativ restriktiv ist. Demgegenüber ist der DPWV-Vorschlag mit dem nur wenig über dem Eckregelsatz liegenden Grundbetrag bei den weiteren Bestandteilen des Existenzminimums wesentlich großzügiger. Hier sollen bei fehlender Versicherung Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung durch das Grundsicherungssystem übernommen werden, wobei allerdings deren Höhe - wie häufig bei Details - nicht präzisiert ist. Bei Bündnis 90/Die Grünen ist explizit nur die Übernahme von Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsbeiträgen vorgesehen; als ergänzende Variante wird im folgenden aber auch die Einbeziehung der Alterssicherung berücksichtigt. Im übrigen stehen bei Bündnis 90/Die Grünen den ansonsten eher hoch angesetzten Komponenten des Existenzminimums nur bescheidene Mehrbedarfzuschläge gegenüber, und die bei der HLU gewährten einmaligen Leistungen sollen offensichtlich durch die hohen Grundbeträge mit abgedeckt sein.

Aus den in Übersicht 3 dargestellten Freibetragsregelungen geht hervor, daß diese sich beim Status quo sowie bei den meisten Reformvorschlägen auf das Erwerbseinkommen beziehen. Die bestehende Regelung ist besonders restriktiv, da die Höchstgrenze des anrechnungsfreien Einkommens in Relation zum Eckregelsatz, also unabhängig vom gesamten Existenzminimum, definiert ist. Sie lag 1997 bei ca. 260 DM p. M.. Die vom BMG und von der BDA vorgeschlagenen Modifizierungen der Höchstgrenze berücksichtigen zumindest ansatzweise den Haushaltstyp. Bei beiden Konzepten ergibt sich der Freibetrag bzw. dessen Ober-

Übersicht 1: Systematisierung alternativer Reformvorschläge zur Grundsicherung in Deutschland



- 1 Spermann, A., Das „Einstiegs geld“ für Langzeitarbeitslose; in: Wirtschaftsdienst 5/1996, S. 240-246.
- 2 Vgl. die Darstellung von Sell, S., Weiterentwicklung der Sozialhilfe an der Schnittstelle zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit? Zur Neuregelung der Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger; in: Sozialer Fortschritt 2/1998, S. 27-30.
- 3 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Mehr Arbeitsanreize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen, Köln 1997. Vgl. auch die Darstellung von Bäcker, G., Hanesch, W., Kombi-Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau von Arbeitslosigkeit!; in: WSI-Mitteilungen 10/1997, S. 701-712; sowie Adamy, W., Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit. Gibt es eine Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe?; in: Soziale Sicherheit 1/1998, S. 29-36.
- 4 SPD-Bundesvorstand (Hrsg.), Handlungskonzept zur Bekämpfung von Armut in Deutschland, Bonn o. J. (ca. 1994).
- 5 Vgl. die Darstellung von Kaltenborn, B., Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich; Schriftenreihe des ZEW Band 4, Baden-Baden 1995; sowie Paritätischer Gesamtverband, „Alles aus einer Hand“; unveröffentlichte Vorabfassung, Frankfurt a. M. 1997; zitiert nach Kaltenborn, B., Fiskalische Nettokosten der bedarfs- und einkommensorientierten Grundsicherung des Paritätischen Gesamtverbandes, Expertise für den Paritätischen Gesamtverband e. V., Frankfurt a. M. 1997 (unveröffentlicht).
- 6 Fischer, A. u.a., Die BündnisGrüne Grundsicherung: Ein soziales Netz gegen die Armut; Diskussionspapier, Bonn 1996; und Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion (Hrsg.), Bedarfsorientierte Grundsicherung. Ein soziales Netz gegen die Armut, Bonn 1997.
- 7 Mitschke, J., Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland; Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2, Baden-Baden 1985.

Übersicht 2: Bedarfsbemessung bei alternativen Grundsicherungskonzepten

	Allgemeine Pauschale		Wohnkosten	Sozialversicherung	Sonstiges (EL, MBZ) ¹
	Haushaltsvorstand (DM)	weitere Personen (relativ zu Spalte 1)			
	1	2	3	4	5
Sozialhilfe (SH)	„Statistikmodell“ ²		Erstattung der tatsächlichen Warmmiete, sofern preiswertere Alternative nicht gegeben ist.	Beiträge zur GKV (Pflichtversicherung): seit 1997 gesetzlich vorgeschrieben (Art. 28 GSG), Ausführungsgesetz fehlt.	EL für Kleidung, Hausrat etc.; Mehrbedarfszuschläge bei EU, Alter (ab 65 J.), Alleinerziehung von Kindern.
	1996: 530 (West) bzw. 512 (Ost)	- bis 6 J.: 50% ³ - 7 bis 13 J.: 65% - 14 bis 17 J.: 90% - ab 18 J.: 80%			
	Berücksichtigung des Lohnabstandsgebots ⁴ .				
SPD-Vorschlag	Bezug: Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter; 1993: 627 ⁵	Kindergeldberechtigte Kinder: - bis 6 J.: 48% - 7 bis 13 J.: 62% - 14 bis 17 J.: 85% - ab 18 J.: 76%	Angemessene Abdeckung der tatsächlichen Warmmiete, obere Begrenzung durch WoGG.	/	MBZ für Alleinstehende und für Arbeitslose, falls sie kleine Kinder erziehen (bis 6 J.)
DPWV-Vorschlag	1996: 559	Vgl. Sozialhilfe		Beiträge zur GRV, GKV und PflegV.	Pauschalierung von EL (altersabhängig); MBZ bei EU, Alter (ab 60 J.), Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitssuche, Kindererziehung.
B90-Grüne-Vorschlag	1996: 800	70%	Pauschalierung; 1996: 450 DM, Erhöhung um 70% für jede weitere Person.	Beiträge zur GKV und PflegV (und zur GRV in ergänzender Variante).	MBZ bei EU und Alter, 1996: 80 DM.
Bürgergeld (BG), eigene Operationalisierung	Orientierung an Regelsätzen und WoGG			Beiträge zur GKV, 1996 (West): 213 DM ⁷	MBZ bei Erwerbstätigkeit, EU, Alter (ab 65 J.), Alleinerziehung von Kindern; Pauschalierung von EL für Erwachsene (1996: 81 DM) und Kinder (1996: 67 DM) ⁸
	Vgl. Sozialhilfe		Pauschalierung, 1996 (West): 475 DM für Alleinstehende, 125 DM für jede weitere Person ⁶ .		

Quellen: Vgl. die entsprechenden Fußnoten in Übersicht 1.

1 EL = Einmalige Leistungen, MBZ = Mehrbedarfszuschläge.

2 Bedarfsfestlegung unter Berücksichtigung der im Rahmen der EVS festgestellten Verbrauchsausgaben unterer Einkommensschichten; vgl. Faik, J., Modifizierte Sozialhilfe-Bedarfsskalengewichte, Arbeitspapier Nr. 10 des EVS-Projekts, Frankfurt a.M. 1997, S. 10-12.

3 55% bei Alleinerziehenden.

4 Bezugsgruppe: Alleinverdienender Hilfsarbeiter, verheiratet, 3 Kinder; Plan der Bundesregierung: Lohnabstand von mindestens 15%; vgl. Sell, S., a.a.O., S. 29.

- 5 Dies entspricht 25% des durchschnittlichen Nettolohns im 1. Halbjahr 1993; angestrebt wird ein höherer Prozentsatz des durchschnittlichen Nettolohns als Grundbetrag (konkreter Vorschlag: 31% bzw. 777 DM im Jahr 1993). Vgl. SPD-Bundesvorstand, a.a.O., S. 19.
- 6 Orientierung an berücksichtigungsfähigen Mieten laut Wohngeldgesetz (§ 8 Abs. 1 WoGG) als Obergrenzen; Bezugnahme auf Wohnraum mit Sammelheizung und Bad/Duschraum, der zwischen Anfang 1966 und Ende 1977 bezugsfertig geworden ist und der zweiten (für Westdeutschland) bzw. der ersten (für Ostdeutschland) Mietenstufe angehört; Berücksichtigung eines 25%igen Heizkostenzuschlags.
- 7 Beitragsbemessungsgrundlage: das Dreifache des Eckregelsatzes (vgl. Wittenberg, A., Zur Beitragsbemessung bei der Umsetzung der Krankenversicherungspflicht für Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Art. 28 GSG); in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 7/1997, S. 210); Anwendung des durchschnittlichen Beitragssatzes der gesetzlichen Krankenversicherung in den alten bzw. neuen Bundesländern (13,4% bzw. 12,6%).
- 8 Vgl. Bechthold, S., W. Bihler, D. Deininger, Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahr 1991; in: Wirtschaft und Statistik, 2/1993, insbes. S. 120, Tabelle 8. Die Beträge wurden mit dem Preisindex für die Lebenshaltung von Renten- und Sozialhilfeempfängerhaushalten (Westdeutschland) inflationiert.

Übersicht 3: Freibetragsregelungen und anrechnungsfreie Einkommen bei alternativen Grundsicherungskonzepten¹

	Freibetrag für ...	Höhe des Freibetrags	Anrechnungsfreie Einkommen
SH - status quo	Erwerbseinkommen	25% des Eckregelsatzes und 15 % vom darüber hinausgehenden Einkommen; Höchstgrenze: 50% des Eckregelsatzes.	Werbungskosten, spezielle zweckbestimmte Transfers, z.B. Mutterchaftsgeld, Erziehungsgeld.
SH - BMG	Erwerbseinkommen	- Sockelbetrag: 30% (15% bei geringfügiger Beschäftigung) des Eckregelsatzes zuzüglich 4% für jedes Kind; - Steigerungsbetrag: 10% des Nettoerwerbseinkommens; Höchstbeträge relativ zur Regelsatzsumme des Haushalts, differenziert nach der Haushaltsgröße (10% bis 25%, degressiv).	Vgl. SH - status quo
SH - BDA	Erwerbseinkommen	- Sockelbetrag: 80 DM zuzüglich 70 DM für Ehepartner und 50 DM für jedes Kind; - vom darüber hinausgehenden Einkommen - 30% im Bereich bis 1000 DM - 20% im Bereich 1000 bis 1500 DM - 10% im Bereich 1500 DM bis zur Sozialhilfeschwelle	Vgl. SH - status quo
SPD-Vorschlag	Erwerbseinkommen	20% des Nettoerwerbseinkommens; Höchstgrenze: 25% des individuellen Grundsicherungsbedarfs.	zweckbestimmte Transfers (ähnlich wie SH-status-quo)
DPWV-Vorschlag	Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie Lohnersatzleistungen	20% der Freibetragsrelevanten Einkommen (Spalte 1) (keine explizite Höchstgrenze)	Kindergeld, zweckbestimmte Transfers (ähnlich wie SH - status quo)
B90-Grüne-Vorschlag	Erwerbseinkommen	20% des Nettoerwerbseinkommens (keine explizite Höchstgrenze)	/
Bürgergeld (BG)	Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie Lohnersatzleistungen	50% der Freibetragsrelevanten Einkommen (Spalte 1) (keine explizite Höchstgrenze)	/

¹ Quellen: Vgl. die entsprechenden Fußnoten in Übersicht 1.

grenze aus einem Sockelbetrag, der die Kinderzahl, beim BDA-Vorschlag gegebenenfalls auch den Ehepartner berücksichtigt, und einem Steigerungsbetrag. Das Freibetragskonzept des BMG wird dadurch kompliziert, daß der begrenzende Prozentsatz der Regelsatzsumme mit der Haushaltsgröße degressiv variiert; das heißt, daß die zunächst positiv mit der Haushaltsgröße variierende Freibetragshöhe hier wieder etwas revidiert wird. Ein wesentlicher Grund dürfte die Norm des Lohnabstandsgebots sein¹⁰, ein weiterer das Ziel der Kostenbegrenzung. Das BDA-Konzept, das auch als Kombi-Lohn-Modell bezeichnet wird, ist einfacher angelegt, indem es oberhalb des Sockelbetrags einen progressiven Stufentarif für die Anrechnung von Erwerbseinkommen bis zur Sozialhilfeschwelle definiert. Damit ergeben sich zwangsläufig zumindest in der Einführungsphase wesentlich höhere fiskalische Belastungen als nach dem BMG-Vorschlag. Dies ist allerdings vor dem Hintergrund zu werten, daß das BDA-Reformkonzept neben der Erhöhung der Freibeträge mittelfristig eine Absenkung der Sozialhilferegelsätze sowie eine Begrenzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf maximal ein Jahr vorsieht.¹¹ Eine Korrektur der Regelsätze nach unten würde sich ohnehin notwendigerweise ergeben, wenn am Lohnabstandsgebot in seiner gegenwärtigen restriktiven Operationalisierung (siehe Fußnote 4 in Übersicht 2) festgehalten wird; denn bei größeren Haushalten würde infolge der hohen Freibeträge das Gesamteinkommen der Bezieher von Sozialhilfe zu nahe an das Haushaltseinkommen der Referenzgruppe mit niedrigen Löhnen heranrücken.¹² Es läßt sich also erahnen, zu wessen Lasten die verminderte Anrechnung von Erwerbseinkommen im Rahmen der Sozialhilfe gehen würde - nämlich zu Lasten derjenigen ohne Hinzuverdienstmöglichkeiten -, und es muß darüber hinaus befürchtet werden, daß mit der von der BDA angestrebten Senkung des Existenzminimums auch eine Reduzierung des steuerfreien Existenzminimums im Einkommensteuerrecht einhergeht.

Die Freibetragsregelungen der weiteren Grundsicherungskonzepte sind vergleichsweise einfach ausgestaltet, nämlich proportional zum Freibetragsrelevanten Einkommen. Die Höchstbeträge und damit die Transfergrenzen ergeben sich implizit aus dem Anrechnungs- bzw. Transferentzugssatz¹³. Die Vorschläge von SPD, DPWV und Bündnis 90/Die Grünen sehen einheitlich einen Freibetrag von 20% bzw. einen Transferentzugssatz von 80% vor, wo-

¹⁰ Vgl. Sell, S., a. a. O., S. 29; Sell spricht in diesem Zusammenhang von einer „Lohnabstandsfalle“, die eine Erhöhung der Freibeträge „systembedingt blockiert“.

¹¹ Vgl. Adamy, W., a. a. O., S. 31.

¹² Vgl. Adamy, W., a. a. O., S. 33.

¹³ $TG = \frac{exmin}{ts}$ mit TG =Transfergrenze, $exmin$ =Existenzminimum und ts =Transferentzugssatz. Bei einem Freibetrag von 20% des Erwerbseinkommens beträgt der Transferentzugssatz 80%; daraus ergibt sich eine Transfergrenze von 125% des Existenzminimums bzw. ein maximaler Freibetrag von 25% des Existenzminimums.

bei sich diese Regelung beim DPWV-Vorschlag allerdings nicht nur auf Erwerbseinkommen, sondern auch auf Vermögens- und Lohnersatz Einkommen bezieht. Damit wäre der Berechtigtenkreis des DPWV-Grundsicherungssystems wesentlich größer als bei den anderen Reformkonzepten - mit Ausnahme des Bürgergeldkonzepts. Beim Bürgergeldkonzept ist nicht nur das Freibetragsrelevante Einkommen sehr weit abgegrenzt, sondern auch der Transferentzugssatz mit 50% sehr niedrig. Daraus folgt, daß die Transfergrenze des Bürgergeldkonzepts beim Doppelten des Existenzminimums liegt und damit insbesondere bei Mehrpersonenhaushalten bis in den mittleren Einkommensbereich reichen würde - mit entsprechenden Folgen für die Zahl der Anspruchsberechtigten. Da es sich beim Bürgergeld um ein Integriertes Steuer-Transfer-System handelt, entspricht die Transfergrenze dem steuerlichen Grundfreibetrag, so daß mit der hohen Zahl der Anspruchsberechtigten auch eine gegenüber dem Status quo verminderte Zahl der Steuerpflichtigen verbunden ist. Es muß also nicht nur mit einem Anstieg des Transfervolumens, sondern auch mit Steuerausfällen gerechnet werden, zumal das Grundmodell des Bürgergeldes keine Steuerprogression, sondern einen proportionalen Steuersatz von 30% vorsieht.

Schließlich gibt es bei den an der Sozialhilfe orientierten Reformkonzepten, dem SPD- und dem DPWV-Vorschlag neben den Freibeträgen auch bestimmte anrechnungsfreie Einkommen, wobei es sich um zweckbestimmte Transfers - wie Mutterschaftsgeld oder soziale Entschädigungen (Kriegsopferversorgung) - handelt. Zusätzlich soll nach den Vorstellungen des DPWV auch das Kindergeld anrechnungsfrei bleiben, was die Leistungshöhe und den Berechtigtenkreis nochmals ausweiten würde, während Bündnis 90/Die Grünen und das Bürgergeldkonzept keine Einkommensarten von der Anrechnung auf den Transferanspruch ausnehmen.

4. Modellrechnungen für ausgewählte Haushaltstypen

In Übersicht 4 ist beispielhaft dargestellt, wie sich die Grundsicherungskonzepte auf das Existenzminimum, den maximalen Freibetrag und die Transfergrenze für ausgewählte Haushaltstypen auswirken. Dabei wurde vereinfachend unterstellt, daß ausschließlich Erwerbseinkommen und gegebenenfalls Kindergeld bzw. beim zweiten Haushaltstyp lediglich Rente bezogen wird. Die maximalen Freibeträge und Transfergrenzen beziehen sich in der Übersicht auf das Nettoerwerbseinkommen, die Wirkungsweise von Sozialversicherungsbeiträgen und

Übersicht 4: Existenzminimum, maximaler Freibetrag und Transfergrenze für ausgewählte Haushaltstypen bei alternativen Grundsicherungskonzepten¹, Westdeutschland 1993 (DM pro Monat)

	Existenzminimum				Maximaler Freibetrag ²						Transfergrenze ³					
	SH - status quo	SPD - Vorschlag	DPWV - Vorschlag	B90 - Grüne	SH - status quo	SH - BMG	SH - BDA	SPD - Vorschlag	DPWV - Vorschlag	B90 - Grüne	SH - status quo	SH - BMG	SH - BDA	SPD - Vorschlag	DPWV - Vorschlag	B90 - Grüne
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Alleinstehende(r), erwerbstätig	1 062	1 177	1 156	1 175	256	281	368	294	289	294	1 318	1 343	1 430	1 471	1 445	1 469
Ehepaar ohne Kind, beide über 65 Jahre	1 869	1 867	1 860	2 147	/	/	/	/	465	/	1 869	1 869	1 869	1 867	2 325	2 147
Ehepaar, 1 Kind (bis 6 Jahre), ein Partner erwerbstätig	2 121	2 286	2 197	2 820	256	397	602	572	549 + 70 ⁴	705	2 377	2 518	2 723	2 858	2 816	3 525
Ehepaar, 4 Kinder (5, 10, 14, 16 Jahre), ein Partner erwerbstätig	3 925	4 104	4 019	5 288	256	478	888	1 026	1 005 + 660 ⁴	1 322	4 181	4 403	4 813	5 130	5 684	6 610
Alleinerziehende(r), 1 Kind (bis 6 Jahre), erwerbstätig	1 748	1 541	1 713	1 997	256	348	516	385	428 + 70 ⁴	499	2 004	2 096	2 264	1 926	2 211	2 496
Alleinerziehende(r), 3 Kinder (12, 14, 16 Jahre), erwerbstätig	3 082	2 932	3 106	3 642	256	497	719	733	777 + 420 ⁴	911	3 338	3 579	3 801	3 665	4 303	4 553

- 1 Zur Ausgestaltung der Konzepte vgl. die Übersichten 1 bis 3; Annahme: Krankenversicherung ist über Erwerbstätigkeit bzw. Rente der gesetzlichen Rentenversicherung gegeben.
- 2 Die Freibetragsregelungen beziehen sich meist auf die (Netto-) Einkommen aus Erwerbstätigkeit, beim DPWV - Vorschlag auf Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie Lohnersatzleistungen. Vgl. Übersicht 3.
- 3 Die Transfergrenzen sind nur dann unmittelbar vergleichbar, wenn im Haushalt lediglich Erwerbseinkommen und gegebenenfalls Kindergeld bzw. lediglich Rente bezogen werden.
- 4 Kindergeld.

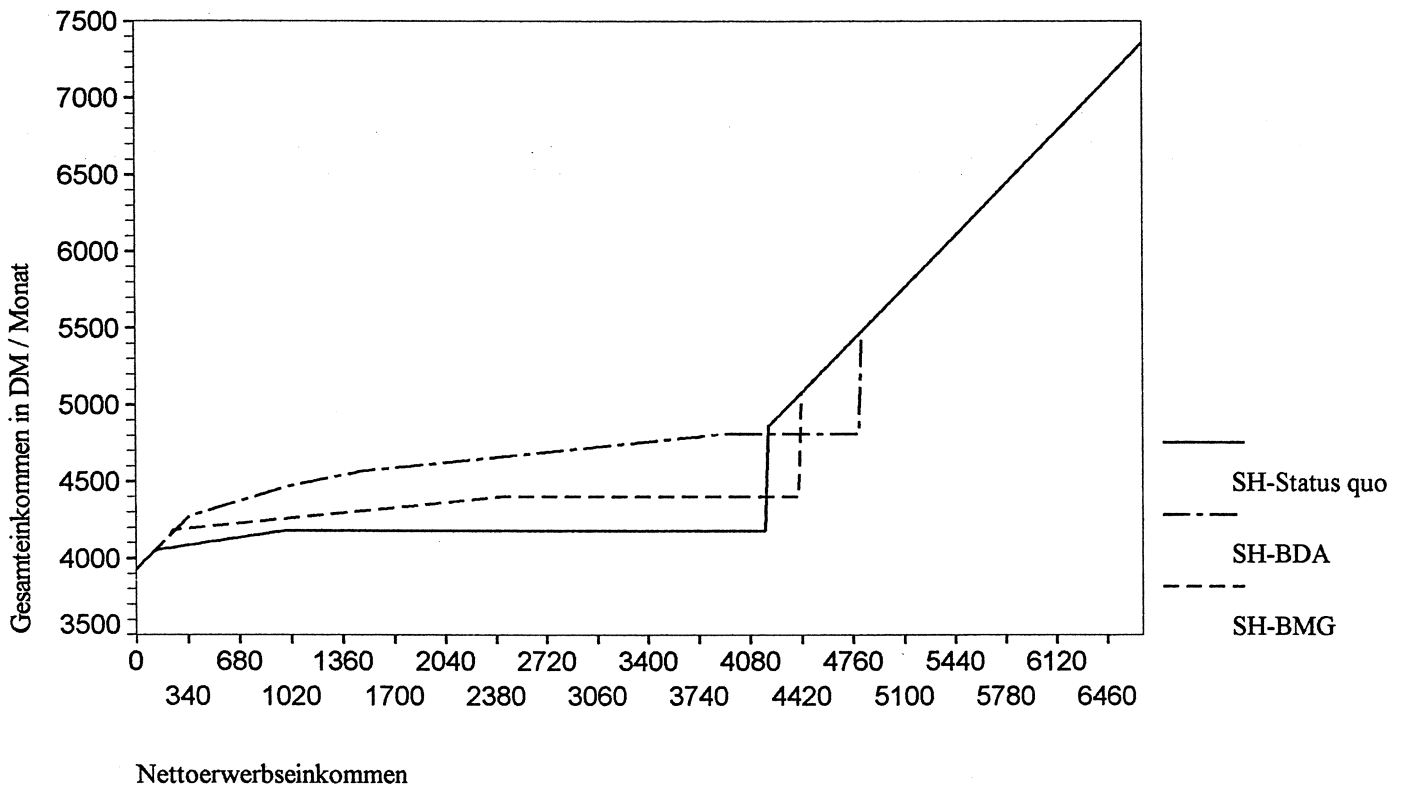
Einkommensteuer wird hier also nicht ersichtlich.¹⁴ Die ausgewiesenen Beträge beziehen sich auf 1993, da die für die spätere empirische Analyse verfügbare Datenbasis aus diesem Jahr stammt. Auf eine Darstellung des Bürgergeldkonzept wurde an dieser Stelle verzichtet, denn das Existenzminimum entspricht dem des Status quo und die Transfergrenze bei einem Transferzugssatz von 50% dem Doppelten des jeweiligen Existenzminimums. Aus der Übersicht wird deutlich, daß die Unterschiede zwischen den Reformvorschlägen beim zu garantierenden Existenzminimum geringer sind als bei der Transfergrenze. Für alleinstehende Erwerbstätige ergibt sich bei insgesamt nur geringen Differenzen das absolut höchste Existenzminimum aus dem SPD-Konzept. Für Mehrpersonenhaushalte ergibt sich aber generell das höchste Existenzminimum aus dem Konzept von Bündnis 90/Die Grünen, was entsprechend auch - mit einer Ausnahme - hinsichtlich der Transfergrenze gilt. Die Ausnahme sind Rentnerehepaare (2. Zeile in Übersicht 4), für die entgegen den anderen Konzepten nach dem DPWV-Vorschlag die Rente nur zu 80% auf den Transferanspruch angerechnet wird. Auffallend ist, daß für Alleinerziehende das sich aus dem Status quo ergebende Existenzminimum vergleichsweise nahe an den sich aus den Reformkonzepten ergebenden Werten und sogar über dem SPD-Vorschlag liegt. Dies erklärt sich aus dem relativ hohen Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende im Rahmen der HLU.

Die von der Definition des Existenzminimums in Verbindung mit der Freibetragsregelung ausgehenden Effekte auf die Transfergrenze - und damit auf den potentiellen Berechtigtenkreis von alternativen Grundsicherungssystemen - werden am deutlichsten am extremen Beispiel eines Ehepaars mit vier Kindern und Erwerbstätigkeit eines Partners (4. Zeile in Übersicht 4). Dies ist in der Abbildung graphisch veranschaulicht. Die Linien zeigen den Verlauf des Gesamteinkommens dieses Haushaltstyps in Abhängigkeit vom Nettoerwerbseinkommen (nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer), wobei wie in Übersicht 4 angenommen wurde, daß keine weiteren Einkommensarten bezogen werden. Der obere Teil der Abbildung bezieht sich auf den Status quo sowie die Erweiterungen, die vom BMG bzw. von der BDA befürwortet werden. Die gegenwärtige Anrechnungsregel im Rahmen der HLU führt dazu, daß das Gesamteinkommen der Modellfamilie oberhalb eines Nettoerwerbseinkommens von ca. 130 DM p. M. (25% des Eckregelsatzes) nur noch sehr mäßig und ab einem Erwerbseinkommen von ca. 1000 DM bis zur Transfergrenze von knapp 4200 DM

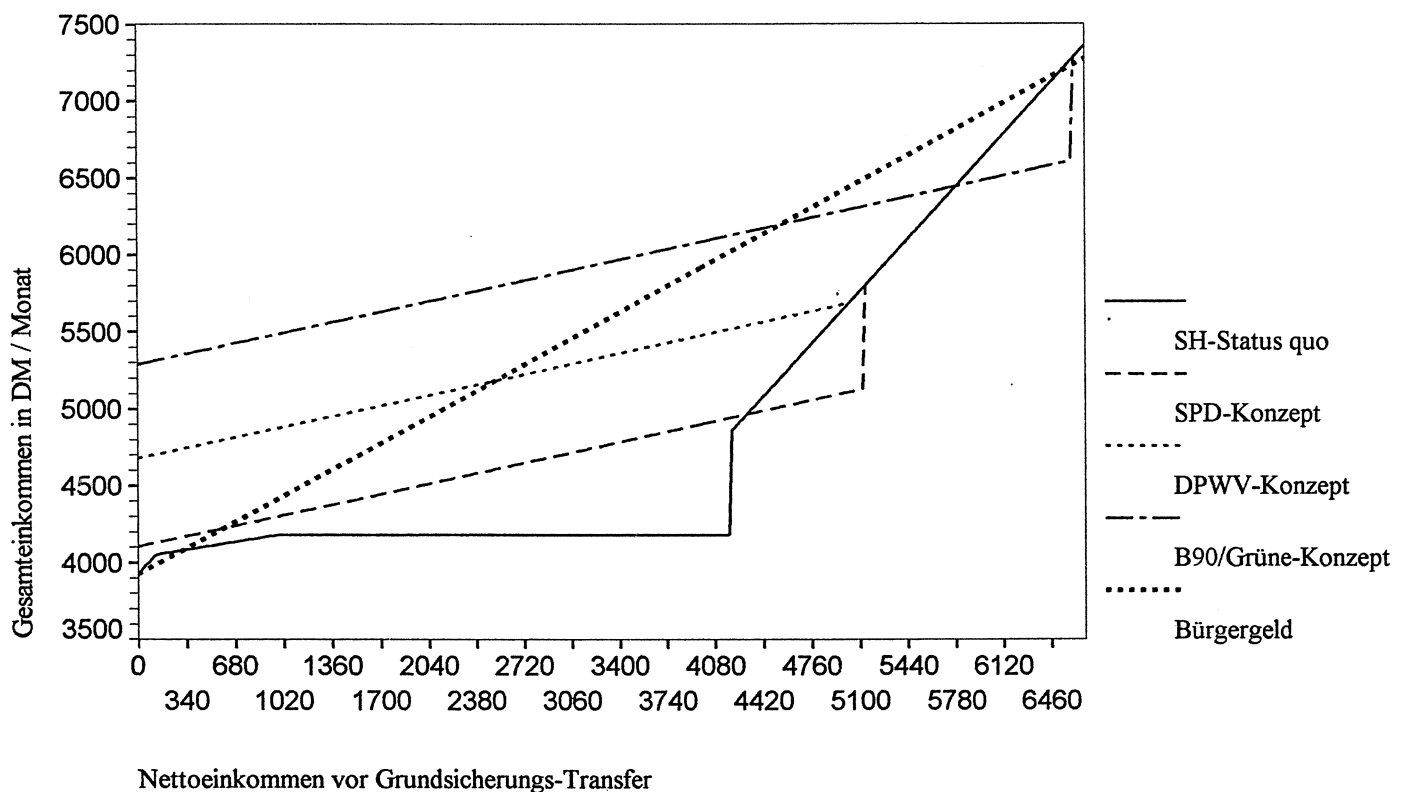
¹⁴ Vgl. dazu die Modellanalyse von Hauser, R., a.a.O., S. 35-45; die dort vorgelegten Diagramme 2 bis 5 zeigen den Verlauf des gesamten Nettoeinkommens - nach Zufluß alternativer Grundsicherungstransfers - in Abhängigkeit vom Bruttoarbeitseinkommen. Auch bei Adamy, W., a.a.O., S. 32 und bei Bäcker, G., Walter Hanesch,

Abbildung: Gesamteinkommen bei alternativen Grundsicherungsmodellen für eine Familie mit 4 Kindern

(1) Status quo, BMG- und BDA-Vorschlag -



(2) Konzepte zum Ersatz der HLU des Status quo -



Zu den Konzepten vgl. Übersichten 1 bis 4.

Annahme: Es wird nur Erwerbseinkommen bezogen.

überhaupt nicht steigt. Der nach der Transfergrenze (und der Sprungstelle infolge des Kindergeldes) nunmehr im 45°-Winkel steigende weitere Linienvorlauf symbolisiert, daß der Transferanspruch ausgelaufen ist und das Gesamteinkommen dem Nettoerwerbseinkommen zuzüglich des Kindergeldes entspricht. Die gestrichelte Linie deutet den Gesamteinkommensverlauf im Falle der vom BMG vorgeschlagenen Reform, die Strich-Punkt-Linie die Auswirkungen des BDA-Konzepts an. Der Bereich des Nettoerwerbseinkommens, für den eine Zunahme keinerlei Erhöhung des Gesamteinkommens der Familie bringt, ist beim BMG-Konzept und insbesondere beim BDA-Konzept deutlich reduziert, das Problem der aus mangelnden Leistungsanreizen resultierenden „Armutsfälle“ also gemildert bei einer mäßigen Ausweitung des Transferbereichs.

Bei den mit proportionalen Transferentzugssätzen operierenden weiterreichenden Konzepten im unteren Teil der Abbildung sind die Transfergrenzen hingegen wesentlich nach rechts verschoben, zumal mit Ausnahme des Bürgergeldkonzepts auch die Existenzminima höher als im Status quo definiert sind. Die gegenwärtigen HLU-Berechtigten hätten insbesondere nach den Vorstellungen des DPWV und von Bündnis 90/Die Grünen deutlich höhere Grundsicherungsansprüche, und der Kreis der Transferempfänger würde bis weit in die Mittelschicht hineinreichen. Die Transfergrenze des Bürgergeldkonzepts liegt für den 6-Personen-Modellhaushalt sogar bei einem Nettoerwerbseinkommen von 7850 DM, also außerhalb der Abbildung.¹⁵ Die stark gepunktete Linie des Bürgergeldkonzepts zeigt allerdings, daß die Kombination von relativ niedrigem Existenzminimum und geringer Transferentzugsrate (bzw. hohen Freibeträgen) im Bereich niedriger Nettoerwerbseinkommen zu einer Schlechterstellung der Grundsicherungsempfänger gegenüber der Kombination eines relativ hohen Existenzminimums mit einer relativ hohen Transferentzugsrate führt.¹⁶ Die diskutierten Reformvorschläge setzen also recht unterschiedliche Prioritäten.

a.a.O., S. 704 f. wird im Zusammenhang mit dem Kombi-Lohn-Modell der BDA auf Brutto-Grenzeinkommen Bezug genommen.

¹⁵ Dabei ist zu beachten, daß es sich hierbei um ein Einkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, aber ohne Steuerabzug handelt, da das Bürgergeld Bestandteil eines Integrierten Steuer-Transfer-Systems ist, die Besteuerung also erst oberhalb der Transfergrenze einsetzt.

¹⁶ Für den Modellhaushalt der Abbildung ist bis zu einem Nettoerwerbseinkommen von ca. 2500 DM der DPWV-Vorschlag günstiger als das Bürgergeldkonzept, beim Vergleich des Konzepts von Bündnis 90/Die Grünen mit dem Bürgergeldmodell liegt der Umkehrpunkt erst bei ungefähr 4500 DM.

5. Bewertung der Grundsicherungskonzepte unter fiskal- und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten

Modellrechnungen können zwar die Wirkungsweise verschiedener Grundsicherungskonzepte veranschaulichen; sie sind aber nicht geeignet, die Größenordnung der voraussichtlichen Auswirkungen auf den Staatshaushalt und den Arbeitsmarkt abzuschätzen, da es hierfür detaillierter Kenntnisse der Bevölkerungsstruktur und der personellen Einkommensverteilung sowie der Struktur der Haushaltseinkommen bedarf. Hinsichtlich der Folgen einer Umstellung des Grundsicherungssystems ist zwischen unmittelbaren Effekten zum Zeitpunkt der Reform, der „impact incidence“, und mittelbaren, erst allmählich durch Verhaltensreaktionen eintretenden Wirkungen zu unterscheiden. Eine Abschätzung der mittelbaren oder indirekten Effekte bedarf also einer Zukunftsprognose über gesamtwirtschaftliche Größen unter Berücksichtigung mikroökonomischer Arbeitsmarktentscheidungen und ist von daher mit wesentlich größeren Unsicherheiten behaftet als eine ungefähre Eruiierung der „impct incidence“.

5.1 Unmittelbare Mehrkosten der Reformmodelle gegenüber dem Status quo

5.1.1 Methodischer Ansatz zur Abschätzung der direkten fiskalischen Wirkungen

Aber auch das bescheidenere Untersuchungsziel der Ermittlung der direkten Wirkungen ist mit großen methodischen Problemen verbunden. Zur Abschätzung der unmittelbaren fiskalischen Effekte wird hier ein mikroökonomischer Ansatz gewählt, da die Grundsicherungskonzepte an mehreren haushalts- und personenbezogenen Merkmalen anknüpfen, die Kombination dieser Merkmale innerhalb der einzelnen Haushalte also entscheidend für das potentielle Anspruchsvolumen ist. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) umfaßt immerhin einen großen Teil der für eine Modellsimulation erforderlichen Variablen. So werden im Rahmen der EVS demographische und Einkommensdaten differenziert erhoben, und durch das Erhebungsdesign und die Hochrechnung der Quotenstichprobe wird ein hohes Maß an Repräsentativität erreicht. Dem stehen allerdings einige Nachteile gegenüber. Da die EVS nur im Abstand von ungefähr fünf Jahren durchgeführt wird, ist die jüngste verfügbare Datenbasis, die EVS 1993, schon wieder recht „alt“. Darüber hinaus deuten viele Indizien darauf hin, daß nicht nur die obersten Einkommensschichten, sondern auch der untere Einkommensbe-

reich unzureichend erfaßt wird.¹⁷ Dieses Problem ist im Rahmen der EVS wegen ihres großen Stichprobenumfangs von ca. 50 000 Haushalten zwar vermutlich weniger gravierend als bei kleineren Befragungen, es ist in Analysen speziell des Niedrigeinkommensbereichs aber nicht zu vernachlässigen und führt zu einer Unterschätzung der Anspruchsberechtigten und des Transfervolumens.

Schließlich ist als ein weiterer kritischer Punkt das Jahreseinkommenskonzept der EVS zu nennen, das zwar bei allgemeinen Verteilungsanalysen von Vorteil, im Zusammenhang mit Simulationen von Grundsicherungskonzepten aber problematisch ist. Denn Problemsituationen, in denen das Einkommen unterhalb des Existenzminimums liegt, sind häufig nur von kurzer Dauer.¹⁸ Viele durch Einkommensschwankungen im Jahresablauf bedingten Grundsicherungsansprüche werden mit Simulationen auf der Basis von EVS-Daten also nicht erfaßt. Deshalb sind die Simulationsergebnisse nicht mit den im Rahmen der EVS erhobenen Angaben zum Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vergleichbar, da letztere auch das Ergebnis von tatsächlichen Unstetigkeiten im Bezug vorgelagerter Einkommen sind. Aus methodischen Gründen sind also nicht nur die Reformvorschläge, sondern auch der Status quo der HLU als Referenzpunkt näherungsweise zu simulieren.¹⁹

Trotz dieser Beschränkungen des Datenmaterials kann eine statische Simulationsanalyse einige Hinweise auf die zu erwartenden unmittelbaren fiskalischen Effekte geben. Durch die einheitliche methodische Vorgehensweise für alle in den Vergleich einbezogenen Reformkonzepte läßt sich zumindest eine Rangfolge nach der Höhe des absehbaren Transfervolumens ableiten, denn die Unzulänglichkeiten des Datenmaterials betreffen alle Schätzungen glei-

¹⁷ Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Sozialhilfebezieher. So summieren sich die im anonymisierten Grundfile der EVS 1993 erfaßten Beträge der Hilfe zum Lebensunterhalt auf nur ungefähr 40% der tatsächlichen Bruttoausgaben an Empfänger außerhalb von Einrichtungen. Andere Transferarten sind in der EVS demgegenüber wesentlich besser nachgewiesen - das Wohngeld, das Erziehungsgeld und das Kindergeld beispielsweise mit ca. 100%. Zu den Daten der offiziellen Statistik vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1995, Stuttgart 1995, S. 459 f. und S. 475 f.

¹⁸ Diese nur einige Wochen oder Monate umfassenden Perioden werden in der Jahresbetrachtung nicht sichtbar, wenn die vor oder nach der Armutperiode bezogenen höheren Einkommen die „Armutslücke“ kompensieren.

¹⁹ Das Aggregat der simulierten HLU (ca. 7,5 Mrd. DM) erreicht gut die Hälfte der tatsächlichen Bruttoausgaben für Bezieher außerhalb von Einrichtungen (ca. 15 Mrd. DM), das der entsprechenden Angaben der Befragten der EVS nur knapp zwei Fünftel (ca. 5,8 Mrd. DM). Auch hinsichtlich der Zahl der Haushalte mit Sozialhilfebezug liegen die simulierten Ergebnisse mit 78% (ca. 1,6 Mio. Haushalte) näher an den offiziellen Daten (ca. 2 Mio. Haushalte) als die Hochrechnung der originären Angaben mit nur 53% (ca. 1,1 Mio. Haushalte). Dies kann als erster Hinweis auf ein erhebliches Ausmaß „verdeckter Armut“ gewertet werden, zumal das Jahreseinkommenskonzept der Simulation die tatsächlich bestehenden, aber nicht wahrgenommenen Ansprüche unterschätzt. Zu den Daten der amtlichen Statistik vgl. Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 475 f.

chermaßen.²⁰ Die Schätzergebnisse dürfen allerdings nicht als exakte Werte, sondern nur als untere Größenordnungen für die zu erwartenden unmittelbaren Effekte interpretiert werden.

5.1.2 „Impact incidence“ der Alternativen zur HLU führt zu starkem Kostenschub

Tabelle 1 enthält die Simulationsergebnisse der Grundsicherungskonzepte mit Ausnahme des gesondert darzustellenden Bürgergeldmodells. Die Veränderungen des Berechtigtenkreises sowie der Kosten sind erwartungsgemäß beim moderaten Konzept des BMG am geringsten und beim Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen am höchsten. Aber selbst bei der vom BMG vorgeschlagenen mäßigen Verminderung der Einkommensanrechnung auf den HLU-Anspruch ist insgesamt mit einer Zunahme der anspruchsberechtigten Haushalte um ca. 118 000 und mit unmittelbaren Mehrkosten von ungefähr 600 Mio. DM pro Jahr zu rechnen (Spalten 5 und 6 der Tabelle 1). Das BMG selbst rechnet mit Mehrkosten von nur 230 Mio. DM (Spalte 7 in Tabelle 1); dieser vergleichsweise geringe Betrag ergibt sich aus einem statischen kombinierten Gruppen- und Quotenmodell auf der Basis der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1995, strukturierten Mikrozensusdaten, einer Sonderauswertung des Sozioökonomischen Panels sowie der Sozialhilfestatistik 1995. Die Abweichung gegenüber dem Simulationsergebnis auf Basis der EVS 1993 resultiert insbesondere aus einer unterschiedlichen Einschätzung der Aufstockungsbeträge für „Bestandsfälle“, die im Status quo HLU beziehen - möglicherweise eine Folge der in der Simulation berücksichtigten Größe der Bedarfsgemeinschaften von erwerbstätigen HLU-Empfängern und der unterstellten Inanspruchnahmequote von 100%.²¹ Das BDA-Konzept führt im Vergleich zur EVS-basierten Simulation des BMG-Vorschlags ungefähr zum Dreifachen des Anstiegs sowohl der Empfänger als auch der Kosten. Eine Schätzung des BMG auch zu diesem Konzept ergibt um 30% geringere Kosten, was auf die erwähnten methodischen Unterschiede zurückgeführt werden kann.

Die in der dritten Zeile der Tabelle 1 ausgewiesenen Ergebnisse für den SPD-Vorschlag sind nicht unmittelbar mit den anderen Schätzungen vergleichbar, da sie sich auf eine erste

²⁰ Der durch die Untererfassung des unteren Rands der Verteilung bedingte Fehler dürfte zudem bei der Abschätzung von Mehrkosten der Reformkonzepte etwas geringer als bei der Schätzung der Gesamtkosten sein. Denn die für die Mehrkosten so bedeutsamen Freibetragsregelungen sind für die nicht erfaßte Armutsbevölkerung weniger relevant, wenn man annimmt, daß hier kaum Erwerbseinkommen bezogen werden. Deshalb beschränken wir uns im folgenden überwiegend auf eine Differenzenbetrachtung.

²¹ Hinsichtlich der Kostenzunahme durch „Neuzugänge“, also durch Haushalte mit Arbeitseinkommen, die erst durch die erhöhte Freibetragsregelung Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe erhalten, liegt die Schätzung des BMG allerdings näher an den Ergebnissen auf Basis der EVS-Simulation. Das BMG rechnet mit 85 000 zusätz-

Tabelle 1: Schätzung der Mehrkosten alternativer Grundsicherungskonzepte gegenüber der Sozialhilfe (HLU außerhalb von Einrichtungen) 1993 (Jahresbetrachtung)

Konzept ¹ (Durchschnittsbetrag p.a. pro Empfängerhaushalt West/Ost)	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamtdeutschland		Ergebnisse anderer Schätzansätze (Mehrkosten in Mio. DM, Gesamtdeutschland)
	Veränderungen gegenüber dem simulierten status quo (SH) der ...						
	Empfängerzahl	Kosten (Mio. DM)	Empfängerzahl	Kosten (Mio. DM)	Empfängerzahl	Kosten (Mio. DM)	
	1	2	3	4	5	6	
SH-BMG (5 479 DM / 3 764 DM)	87 318	490 ²	30 475	102 ⁴	117 793	592	230 (o. J.) ⁶
SH-BDA (5 411 DM / 3 853 DM)	291 765	1 433 ³	94 897	375 ⁵	386 662	1 808	1 250 (o. J.) ⁷
SPD-Vorschlag, nur bei Arbeitslosigkeit (5 575 DM / 4 205 DM)	133 067	727	85 750	397	218 817	1 124	
DPWV-Vorschlag - ohne Altersvorsorge (5 227 DM / 4 128 DM)	1 377 337	6 396	602 976	2 525	1 980 313	8 921	14 500 (1996) ⁸
- mit Altersvorsorge ¹⁰ (5 905 DM / 4 110 DM)	1 558 912	9 330	622 957	2 592	2 181 869	11 922	
B90-Grüne-Vorschlag - ohne Altersvorsorge (8 184 DM / 6 320 DM)	1 756 307	15 379	1 318 961	9 055	3 075 268	24 434	10 700 (1996) ⁹
- mit Altersvorsorge ¹⁰ (8 664 DM / 6 480 DM)	1 884 516	18 253	1 327 921	9 402	3 212 437	27 655	

1 Zur Ausgestaltung der Konzepte vgl. Übersichten 1 bis 3.

2 18,5% dieser Mehrkosten entfallen auf „Neuzugänge“.

3 35,1% dieser Mehrkosten entfallen auf „Neuzugänge“.

4 18,1% dieser Mehrkosten entfallen auf „Neuzugänge“.

5 40,6% dieser Mehrkosten entfallen auf „Neuzugänge“.

6 Schätzung des Bundesministeriums für Gesundheit in einer internen Arbeitsunterlage (125-3111/2a vom 25.11.1997); vgl. auch Sell, S., Weiterentwicklung der Sozialhilfe an der Schnittstelle zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit? Zur Neuregelung der Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger; in: Sozialer Fortschritt 2/98, S. 29.

7 Schätzung des Bundesministeriums für Gesundheit; zitiert nach Adamy, W., Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit. Gibt es eine Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe?; in: Soziale Sicherheit 1/1998, S. 33.

8 Kaltenborn, B., Fiskalische Nettokosten der bedarfs- und einkommensorientierten Grundsicherung des Paritätischen Gesamtverbandes, Expertise für den Paritätischen Gesamtverband e.V., Frankfurt a. M. 1997 (unveröffentlicht), S. 2.

9 Kaltenborn, B., Fiskalische Nettokosten der BündnisGrünen Grundsicherung, Bonn 1997 (unveröffentlicht), S. 33.

10 Die Einbeziehung einer Altersvorsorge in das Existenzminimum im Falle fehlender Versicherung erfolgte in Anlehnung an die Regelung für die Rente nach Mindesteinkommen; Bezugsgröße: 75% des durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts aller Versicherten der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (1993: 48 178 DM), Beitragssatz: 17,5%. Daraus ergibt sich ein Jahresbeitrag von 6 323 DM (48 178 DM • 0,75 • 0,175).

Stufe der Einführung der Grundsicherung im Rahmen der Sozialversicherung, nämlich nur auf Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen. Die aus der Simulation resultierenden Mehrkosten von 1,1 Mrd. DM weisen auf eine zunehmende Verarmung infolge von Arbeitslosigkeit insbesondere in Ostdeutschland hin. Aus dem zusätzlichen Transfervolumen allein für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte läßt sich aber nicht auf die Kosten des SPD-Konzepts bei Einführung für die Gesamtbevölkerung schließen. Denn erste Schätzungen haben ergeben, daß beispielsweise für die Rentnerhaushalte keine Mehrkosten entstehen würden, da das Existenzminimum für diese Gruppe nach der Reform in etwa mit dem pauschalierten Wert des Status quo übereinstimmen würde (vgl. Übersicht 4) und die verminderte Anrechnung von Erwerbseinkommen hier unwesentlich ist. Alleinerziehende würden nach der hier vorgenommenen Operationalisierung des SPD-Vorschlags infolge der fehlenden Mehrbedarfzuschläge sogar geringere Transfers als im Status quo erhalten; dies ist möglicherweise eine Fehlinterpretation oder Folge einer nicht vollständigen Konkretisierung des Vorschlags der Partei, so daß hier nicht weiter darauf eingegangen wird.

Der unmittelbare Kostenschub einer Umsetzung des Grundsicherungsprogramms des DPWV oder von Bündnis 90/Die Grünen läßt die fiskalischen Belastungen der begrenzten Konzepte als nahezu unerheblich erscheinen. Je nachdem, ob die Grundsicherung auch Mindestbeiträge zur Altersvorsorge umfassen soll oder nicht, belaufen sich die simulierten Mehrbelastungen auf 9 bis 12 Mrd. DM bzw. 24 bis 28 Mrd. DM. Bemerkenswert ist, daß in einer alternativen Schätzung von Kaltenborn, die hauptsächlich auf der Sozialhilfestatistik beruht, die Mehrkosten des DPWV-Vorschlags noch um ca. 20% höher ausfallen, obwohl dort die Effekte der verminderten Anrechnung von Erwerbseinkommen nicht berücksichtigt worden sind²². Dies kann tendenziell auf die 1996 - dem Bezugsjahr der Berechnung von Kaltenborn - gegenüber 1993 verschlechterte gesamtwirtschaftliche Situation zurückzuführen sein.²³ Die von Kaltenborn geschätzten Kosten des Konzepts von Bündnis 90/Die Grünen fallen aber deutlich geringer aus als nach der Simulation auf der Basis der EVS; dies ist damit zu erklären, daß Kaltenborn sich auf eine frühere Version des Vorschlags bezieht.

Schließlich sind in den Tabellen 2.1 und 2.2 die Ergebnisse der Simulation eines Bürgergeldmodells etwas ausführlicher dargestellt, sollen hier aber nur kurz kommentiert werden. In

lichen Empfängern, die Kosten in Höhe von 130 Mio. DM verursachen, während die EVS-Simulation zu einem Kostenschub durch 118 000 Neuzugänge von ca. 110 Mio. DM kommt.

²² Eine näherungsweise Abschätzung der Kosten durch die verminderte Anrechnung von Lohnersatzleistungen und die entfallende Anrechnung von Kindergeld wurde aber einbezogen.

²³ Darüber hinaus hat Kaltenborn bestimmte Annahmen über eine Verminderung der „Dunkelziffer“ gemacht, worauf in der hier angestellten Schätzung verzichtet wurde.

Tabelle 2.1: Schätzung der Zahl der Transferempfänger und der Nettokosten eines Bürgergeldmodells, Westdeutschland 1993

- Statische Simulation („impact incidence“), Transferentzugssatz 50%, Steuersatz 30% -

	Existenzminimum wie status quo ¹		Dynamisierung des Existenzminimums ²	
	ohne	mit	ohne	mit
	Altersvorsorge durch GRV-Beiträge ³			
	1	2	3	4
Transferempfänger (in 1 000)				
- Alle	H 10 854	11 061	11 874	12 080
	P 24 263	24 727	26 817	27 274
- darunter: Gruppe mit				
- Y < exmin	H 2 213	2 383	2 478	2 655
	P 4 648	4 926	5 207	5 491
- exmin ≤ Y < 2 • exmin	H 8 641	8 678	9 396	9 424
	P 19 615	19 801	21 610	21 783
Transfervolumen				
- insgesamt (Mio. DM)	72 850	78 983	86 140	92 505
- darunter: Anteil der Gruppe				
- mit Y < exmin	44,7%	46,9%	44,0%	46,2%
- mit exmin ≤ Y < 2 • exmin	55,3%	53,1%	56,0%	53,8%
Durchschnittlicher Transferbetrag (DM p.a. und H)				
- insgesamt	6 712	7 141	7 250	7 660
- darunter: für Gruppe mit				
- Y < exmin	14 709	15 550	15 310	16 090
- exmin ≤ Y < 2 • exmin	4 664	4 832	5 130	5 280
Entfallendes ESt-Aufkommen unterhalb der Transfergrenze (Mio. DM)	14 030	14 670	17 548	18 270
Bruttokosten im Transferbereich (Mio. DM)	86 880	93 653	103 688	110 775
Vermindertes ESt-Aufkommen oberhalb der Transfergrenze (Mio. DM)	36 538	39 040	45 101	47 443
Bruttokosten insgesamt (Mio. DM)	123 418	132 693	148 789	158 218
Aggregat der ersetzten Transfers (Mio. DM)	56 332	56 332	56 332	56 332
Nettokosten (Mio. DM)	67 086	76 361	92 457	101 886

Legende: H = Haushalte
P = Personen
Y = anzurechnendes (bzw. zu versteuerndes) Einkommen (Faktoreinkommen nach Abzug von Vorsorgeaufwendungen und geleisteter Unterhaltszahlungen zuzüglich Transfers der Sozialversicherung bzw. Beamtenversorgung und empfangener Unterhaltszahlungen)
exmin = pauschaliertes Existenzminimum in Anlehnung an die Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes
2 • exmin = Transfergrenze, Einsetzen der Besteuerung oberhalb dieses Wertes

- 1 Pauschalierung der Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Eckregelsatzes (Westdeutschland 1993: 511 DM p.M., Ostdeutschland 1993: 495 DM p.M.).
- 2 Pauschalierung der Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes unter Berücksichtigung eines dynamisierten Eckregelsatzes; dabei wurde an das Wachstum des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens von 1988 bis 1993 angeknüpft, das nach den Daten der EVS bei 35,7% lag, während der durchschnittliche Eckregelsatz nur um 25,6% gestiegen ist; zur Dynamisierung des Existenzminimums wurden folglich die Regelsätze um den Faktor 1,08 erhöht.
- 3 Die Einbeziehung einer Altersvorsorge in das Existenzminimum im Falle fehlender Versicherung erfolgte in Anlehnung an die Regelung für die Rente nach Mindesteinkommen; Bezugsgröße: 75% des durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts aller Versicherten der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (1993: 48 178 DM), Beitragssatz: 17,5%. Daraus ergibt sich ein Jahresbeitrag von 6 323 DM (48 178 DM • 0,75 • 0,175).

Quelle: Anonymisiertes Grundfile der EVS 1993; eigene Berechnungen.

Tabelle 2.2: Schätzung der Zahl der Transferempfänger und der Nettokosten eines Bürgergeldmodells, Ostdeutschland und Gesamtdeutschland 1993
 - Statische Simulation („impact incidence“), Transferentzugssatz 50%, Steuersatz 30% -

	Ostdeutschland		Gesamtdeutschland		
	Existenzminimum wie status quo ¹				
	ohne	mit	ohne	mit	
	Altersvorsorge durch GRV-Beiträge ²				
	1	2	3	4	
Transferempfänger (in 1 000)					
- Alle	H	3 606	3 625	14 460	14 686
	P	8 008	8 068	32 271	32 795
- darunter: Gruppe mit					
- Y < exmin	H	615	620	2 828	3 003
	P	1 455	1 465	6 103	6 391
- exmin ≤ Y < 2 • exmin	H	2 991	3 005	11 632	11 683
	P	6 553	6 604	26 168	26 405
Transfervolumen					
- insgesamt (Mio. DM)		20 183	20 614	93 033	99 597
- darunter: Anteil der Gruppe					
- mit Y < exmin		38,2%	38,6%	43,3%	45,2%
- mit exmin ≤ Y < 2 • exmin		61,8%	61,4%	56,7%	54,8%
Durchschnittlicher Transferbetrag (DM p.a. und H)					
- insgesamt		5 597	5 686	6 434	6 782
- darunter: für Gruppe mit					
- Y < exmin		12 536	12 842	14 236	14 991
- exmin ≤ Y < 2 • exmin		4 170	4 209	4 537	4 672
Entfallendes ESt-Aufkommen unterhalb der Transfergrenze (Mio. DM)		2 515	2 600	16 545	17 270
Bruttokosten im Transferbereich (Mio. DM)		22 698	23 214	109 578	116 867
Vermindertes ESt-Aufkommen oberhalb der Transfergrenze (Mio. DM)		4 345	4 423	40 883	43 463
Bruttokosten insgesamt (Mio. DM)		27 043	27 637	150 461	160 330
Aggregat der ersetzten Transfers (Mio. DM)		15 750	15 750	72 082	72 082
Nettokosten (Mio. DM)		11 293	11 887	78 379	88 248

Legende: H = Haushalte
 P = Personen
 Y = anzurechnendes (bzw. zu versteuerndes) Einkommen (Faktoreinkommen nach Abzug von Vorsorgeaufwendungen und geleisteter Unterhaltszahlungen zuzüglich Transfers der Sozialversicherung bzw. Beamtenversorgung und empfangener Unterhaltszahlungen)
 exmin = pauschaliertes Existenzminimum in Anlehnung an die Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes
 2 • exmin = Transfergrenze, Einsetzen der Besteuerung oberhalb dieses Wertes

1 Pauschalierung der Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Eckregelsatzes (Westdeutschland 1993: 511 DM p.M., Ostdeutschland 1993: 495 DM p.M.).

2 Die Einbeziehung einer Altersvorsorge in das Existenzminimum im Falle fehlender Versicherung erfolgte in Anlehnung an die Regelung für die Rente nach Mindesteinkommen; Bezugsgröße: 75% des durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelts aller Versicherten der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (1993: 48 178 DM), Beitragssatz: 17,5%. Daraus ergibt sich ein Jahresbeitrag von 6 323 DM (48 178 DM • 0,75 • 0,175).

Quelle: Anonymisiertes Grundfile der EVS 1993; eigene Berechnungen.

der hier vorgenommenen Operationalisierung ersetzt das Bürgergeld nicht nur die HLU, sondern auch die Krankenhilfe nach dem BSHG, die Arbeitslosenhilfe, das Wohngeld, das Erziehungsgeld, das Kindergeld, die Ausbildungsförderung und die Renten der Kriegsopferversorgung. In einer Simulationsvariante wurde davon ausgegangen, daß die Krankenversicherungskosten Bestandteil des garantierten Existenzminimums sind, in einer weiteren Variante wurde darüber hinaus (bei fehlender Versicherung) eine minimale Altersvorsorge mit einbezogen. In der Modellrechnung wird - entsprechend der ursprünglichen Konzeption von Mitschke (1985) - von einem Transferentzugssatz von 50% und oberhalb der Transfergrenze von einem proportionalen Steuersatz von 30% - auf eine „unverkürzte“ Bemessungsgrundlage - ausgegangen.²⁴ Das in den ersten drei Spalten der Tabelle 2.1 und in Tabelle 2.2 angenommene Existenzminimum entspricht dem pauschalierten Status quo der HLU, wie er in Übersicht 2 skizziert wurde.

Unter der Annahme eines garantierten Existenzminimums ohne Altersvorsorgebeiträge hätten 1993 in Gesamtdeutschland (Spalte 3 der Tabelle 2.2) ca. 14,5 Mio. Haushalte mit gut 32 Mio. Personen Anspruch auf Bürgergeld und keine Steuerzahlungspflicht gehabt, das entspricht ungefähr zwei Fünfteln aller Haushalte bzw. aller Personen. Das daraus resultierende Bruttotransfervolumen, also vor Abzug der ersetzten Transfers, hätte sich auf 93 Mrd. DM belaufen. Deutlich mehr als die Hälfte dieses Aufwands (56,7%) wäre an Haushalte geflossen, deren anzurechnendes Einkommen höher als das Existenzminimum, aber noch unterhalb der Transfergrenze lag. Hinzu kommt das bei den Bürgergeldempfängern entfallende Einkommensteueraufkommen von ca. 16,5 Mrd. DM, was zu Bruttokosten im Transferbereich von ca. 110 Mrd. DM führt. Oberhalb der Transfergrenze ist darüber hinaus wegen der Erhöhung des Grundfreibetrags auf das Doppelte des Existenzminimums mit Steuermindereinnahmen zu rechnen. Sie belaufen sich nach der statischen Simulationsrechnung für 1993 auf ca. 41 Mrd. DM. Dieser Wert ist zwar tendenziell überzeichnet, als die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums im Einkommensteuerrecht von 1993 noch nicht vollständig umgesetzt war²⁵, die Folgekosten des höchstrichterlichen Beschlusses aber nicht als Kosten des Bürgergeldmodells zu werten sind. Dieser Überschätzung der Steuermindereinnahmen steht aber eine systematische Unterschätzung des

²⁴ Die Bemessungsgrundlage ergibt sich als Summe der Einkommen aus unselbständiger Arbeit, aus selbständiger Tätigkeit und aus Vermögen nach Abzug von Vorsorgeaufwendungen und geleisteten Unterhaltszahlungen zuzüglich der Transfers der Sozialversicherung bzw. Beamtenversorgung und empfangener Unterhaltszahlungen.

²⁵ Vgl. Thormählen, Thies, Richard Specht, Größerer Grundfreibetrag für Grenzsteuerzahler, in: Wirtschaftsdienst 1993/VII, S. 356-362.

Bruttotransfervolumens durch die Bezugnahme auf Jahreseinkommen gegenüber, so daß von einer tendenziellen Kompensation ausgegangen werden kann. Unter Vernachlässigung der beiden gegenläufigen Fehlerkomponenten ergeben sich Bruttokosten von insgesamt ca. 150 Mrd. DM. Davon ist ein Betrag von ungefähr 72 Mrd. DM für die wegfallenden Transfers des Status quo abzusetzen; dieser Wert ergibt sich aus der EVS und entspricht in etwa dem in Tabelle 3 ausgewiesenen, aus offiziellen Statistiken abgeleiteten Wert.²⁶ Als unmittelbare Nettokosten des Bürgergeldmodells ergibt sich mit 78 Mrd. DM ein Betrag, der das Dreifache der Kosten des Vorschlags von Bündnis 90/Die Grünen bzw. das Neunfache des DPWV-Konzepts (jeweils ohne Altersvorsorge) ausmacht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Entlastungseffekt durch die wegfallenden Transfers hier tendenziell zu hoch angesetzt wurde, da neben der pauschalisierten Wohnkostenerstattung im Rahmen des Existenzminimums vermutlich häufig - insbesondere in Ballungsräumen - darüber hinausgehende individuelle Wohnkostenhilfe geleistet werden muß.

Falls im Rahmen der Grundsicherung auch minimale Beiträge zur Altersvorsorge gewährleistet werden sollen (Spalte 4 in Tabelle 2.2), würden sich die Nettokosten des Bürgergeldmodells um 10 Mrd. DM auf ca. 88 Mrd. DM erhöhen, wobei diese Mehrkosten insbesondere bei westdeutschen Transferempfängern anfallen würden. Offensichtlich handelt es sich bei den potentiellen Bürgergeldempfängern in den neuen Ländern überwiegend um Gruppen, die über eine Erwerbstätigkeit oder über Bezug von Sozialversicherungstransfers in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen sind.

Die auf den ersten Blick sehr hoch erscheinenden Nettokosten des Bürgergeldmodells erweisen sich im Vergleich zu einer entsprechenden Simulation auf der Basis der EVS 1988 jedoch als moderat. Die für das Jahr 1988 angestellte Berechnung hatte für Westdeutschland ein Bruttotransfervolumen von fast 82 Mrd. DM ergeben²⁷, in Spalte 1 der Tabelle 2.1 sind für Westdeutschland 1993 nur knapp 73 Mrd. DM ausgewiesen.²⁸ Dieses überraschende Ergebnis ist die Folge der unzureichenden Dynamisierung des Existenzminimums im Status quo, das ja auch dem Bürgergeldmodell zugrunde gelegt wurde. Dies ergibt sich aus der Spalte 3 (bzw. 4 für den Fall mit Altersvorsorge) der Tabelle 2.1, der für Westdeutschland eine Dynamisierung

²⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 459 f., 475.

²⁷ Vgl. Becker, I., Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen, in: Finanzarchiv, N. F., Band 52, 3/1995, S. 330.

²⁸ Für die Nettokosten hatte sich 1988 allein für den Einkommensbereich unterhalb der Transfergrenze, d. h. ohne Berücksichtigung des verminderten Einkommensteueraufkommens oberhalb dieser Grenze, ein Betrag von 64 Mrd. DM ergeben, der also nur unwesentlich unter dem für die alten Länder 1993 insgesamt ermittelten Wert von 67 Mrd. DM liegt. Vgl. Becker, I., a. a. O., S. 330.

**Tabelle 3: Aggregat der durch ein Bürgergeld zu ersetzenden Transfers (Mio. DM) 1993
(Daten der amtlichen Statistik)**

	Gesamtdeutschland
Sozialhilfe ¹ :	
Hilfe zum Lebensunterhalt	13 797
Krankenhilfe	1 022
Arbeitslosenhilfe ²	13 975
Wohngeld ³	6 959
Erziehungsgeld ³	6 835
Kindergeld ³	17 291
Ausbildungsförderung ^{3,4}	2 238
Renten der Kriegsopferversorgung	10 141
Summe des Finanzaufwands	72 258

-
- 1 Nettoausgaben für laufende und einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt an Empfänger außerhalb von Einrichtungen; Krankenhilfe an Empfänger außerhalb von Einrichtungen.
 - 2 Ausgaben des Bundes einschließlich der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung.
 - 3 Einschließlich Verwaltungskosten.
 - 4 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, ohne Darlehen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden 1995, S. 459 f., 475; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1997, Bonn 1997, Tab. 8.16, 8.14, 8.17, 8.15; dass., Übersicht über das Sozialrecht, Bonn 1995, S. 580, 610.

der Eckregelsätze im Ausmaß des Wachstums des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens zugrunde gelegt wurde. Die Nettokosten des Bürgergeldmodells würden 1993 allein für Westdeutschland nochmals um ca. 25 Mrd. DM höher als ohne Dynamisierung ausfallen und sich auf 92,5 Mrd. DM (bzw. 101,9 Mrd. DM) belaufen. Diese Alternativrechnung zeigt, daß mit einer „Deckelung“ oder unzureichenden Anpassung der Regelsätze oder anderer willkürlicher relativer Senkungen des garantierten Existenzminimums große Summen in den öffentlichen Haushalten eingespart werden können - nicht nur beim Bürgergeldmodell, sondern auch bei den anderen Konzepten mit verminderter Einkommensanrechnung.

Zu den unmittelbaren Kosten eines Bürgergeldmodells ist bereits 1994 und nochmals 1996 auch eine Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vorgelegt worden. Danach wäre noch mit viel größeren Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte zu rechnen als nach den Simulationsergebnissen der Tabelle 2. Bei einem Transferentzugssatz von 50% kommt das DIW für 1996 zu Nettokosten von fast 165 Mrd. DM, wie aus Tabelle 4 hervorgeht. Dazu ist allerdings anzumerken, daß das DIW-Modell von einer weniger konsequenten Umsetzung des Bürgergeldkonzepts ausgeht und die Reformvarianten anhand von Steuermodellen auf der Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für Westdeutschland bzw. des Sozio-ökonomischen Panels für Ostdeutschland simuliert worden sind. Insbesondere die in der DIW-Schätzung nur teilweise Ersetzung der steuerfinanzierten Transfers und die Beibehaltung des gegebenen Steuerrechts oberhalb der Transfergrenze dürften die Diskrepanz zu den Ergebnissen der Tabelle 2 erklären.

5.2 Mittelbare Entlastungswirkungen durch positive Beschäftigungseffekte?

Zusammenfassend kann man an dieser Stelle sagen, daß alle einbezogenen Grundsicherungsmodelle zunächst einmal mit einer erheblichen fiskalischen Belastung verbunden wären, und es stellt sich nun die Frage nach den Chancen, daß diese mittelfristig durch positive Beschäftigungseffekte kompensiert wird. Zentrales Ziel der im Vergleich zum Status quo verminderten Anrechnung eigenen Einkommens auf das garantierte Grundeinkommen ist die Vermeidung der sogenannten „Arbeitslosigkeits-“ oder „Armutsfalle“ durch eine Ausweitung der Beschäftigung im unteren Einkommensbereich. Der Zusammenhang basiert auf einem mikroökonomischen Modell, nach dem die individuelle Entscheidung zwischen Arbeit bzw. Einkommen und Freizeit bei gegebenen Präferenzen (Indifferenzkurven) allein vom Nettolohn

Tabelle 4: Kostenberechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zum Bürgergeldkonzept¹ für 1996

Anrechnungssatz	Steuerlicher Grundfreibetrag ²	Steuerausfälle	Bürgergeld	Bruttokosten	Aggregat der ersetzten Transfers	Nettokosten
40 %	30 000 / 54 000	150,6	121,2	271,8	30,0	241,8
50 %	24 000 / 43 200	104,8	90,0	194,8	30,0	164,8
60 %	20 000 / 36 000	61,5	71,7	133,2	30,0	103,2
70 %	17 143 / 30 857	37,2	61,3	98,5	30,0	68,5

1 Den Berechnungen des DIW liegt eine andere Operationalisierung des Existenzminimums und des Bürgergeldkonzepts zugrunde, indem nur ein Teil der steuerfinanzierten Transfers (Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG, Teile des Wohngeldes und der Ausbildungsförderung) ersetzt und oberhalb der Transfergrenze im Wesentlichen das 1996 gültige Steuerrecht angewendet wird. Als Existenzminimum wird 12 000 DM bzw. 9 600 DM für den Ehepartner bzw. 6 000 DM für jedes Kind (Jahresbeträge) angesetzt. In dieser Darstellung sind nur die Berechnungsvarianten des DIW mit „verschobenem“ Tarif 1996 berücksichtigt, d.h. der 1996 gültige Einkommensteuertarif (Eingangssteuersatz: 25,9 %) setzt bei der jeweiligen Transfergrenze (= steuerlicher Grundfreibetrag) ein.

2 Angaben für Ledige / Verheiratete in DM / Jahr.

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes; in: DIW - Wochenbericht 32/96, S. 533 - 543, hier insbes. 541.

abhängt.²⁹ Wenn Arbeitseinkommen vollständig auf den Grundsicherungstransfer angerechnet wird, besteht demnach kein Anreiz, eine gering entlohnte Beschäftigung aufzunehmen. Erst durch eine Absenkung des Transferentzugssatzes wird nach diesem Modell eine Arbeitsaufnahme überhaupt attraktiv. Dieser Gedankengang ist allerdings verkürzt, selbst wenn der Rahmen des einfachen Partialmodells nicht verlassen wird. Denn er beschränkt sich auf die Transferempfänger und vernachlässigt die Gruppe der Geringverdiener mit Nettoeinkommen knapp oberhalb des Existenzminimums. Diese werden im Status quo in ihrer Allokationsentscheidung durch das Sozialhilfesystem nicht beeinträchtigt und unterliegen einem Grenzsteuersatz von ca. 26% - gegebenenfalls erhöht um die Sozialversicherungsbeiträge. Diese Grenzbelastung würde sich im Falle einer Reform entsprechend dem Transferentzugssatz erhöhen. Beim Bürgergeldmodell beispielsweise würde der Grenzsteuersatz bei Löhnen bis zum Doppelten des Existenzminimums 50%³⁰ betragen, Personen mit Arbeitseinkommen zwischen dem Existenzminimum und dem Doppelten des Werts würden ihre Allokation von Einkommen und Freizeit revidieren. Unter den Annahmen des Arbeits-Freizeit-Modells wäre eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit für Geringverdiener rational, so daß der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot offen ist.³¹

Abgesehen davon sind viele Grundannahmen des Modells unrealistisch. Beispielsweise ist Arbeit nicht beliebig teilbar, so daß das individuelle Arbeitsangebot nicht aus Marginalentscheidungen über die gewünschte Stundenzahl resultiert, sondern meist eine dichotome Entweder-Oder-Entscheidung ist. Insbesondere ist aber die Unterstellung, die Arbeitsmarktbeteiligung hänge ausschließlich vom aktuellen Lohnsatz ab, sehr zweifelhaft, da die Individuen längerfristige Lebensplanungen haben und Arbeit nicht nur „Arbeitsleid“ bedeutet, sondern auch mit nichtmonetären positiven Aspekten wie z. B. einer Erhöhung des Selbstwertgefühls und der gesellschaftliche Anerkennung verbunden ist. Selbst das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft kommt aufgrund einer Befragung von Sozialhilfeempfängern zu dem Schluß, daß von „einem generellen Desinteresse an der Übernahme von Einfach Tätigkeiten bei den befragten Sozialhilfeempfängern nicht gesprochen werden kann“³².

²⁹ Wenn der Preis für Freizeit dem entgangenen Lohn entspricht, wird mit steigendem Bruttolohn das Gut Freizeit relativ teurer und entsprechend weniger „konsumiert“.

³⁰ Hinzu kommt die Grenzbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge.

³¹ Vgl. z. B. Weeber, J., Vermindert die bestehende Sozialhilfe das Arbeitsangebot?, in: Konjunkturpolitik, 38. Jg., 2/1992, S. 55-68. Vgl. auch die Modellanalyse von Siebert, H., F. Stähler, Sozialtransfer und Arbeitsangebot, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115. Jg., 3/1995, S. 377-392. Eine gute Literaturübersicht wird von Kress, U., Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1994, S. 246-254 gegeben.

³² Zitiert nach Adamy, W., a. a. O., S. 32.

Wenn man den engen partialanalytischen Rahmen verläßt, ergibt sich eine noch wesentlich größere Ungewißheit über die Arbeitsmarkteffekte von verminderten Transferentzugssätzen. Zum einen sind die mehr oder minder hohen Kosten unmittelbar nach der Reform zu berücksichtigen, die mit großer Sicherheit anfallen, bevor sich eventuelle positive Beschäftigungswirkungen einstellen können. Diese wären insbesondere beim Bürgergeldmodell, aber auch bei einer Umsetzung des Konzepts von Bündnis 90/Die Grünen nicht ohne eine Erhöhung der Besteuerung der Haushalte oberhalb der Transfergrenze finanzierbar. Damit wären auch hier - wie schon bei den Geringverdienern - negative Leistungsanreize verbunden, was die Chancen für eine mittelfristige Kompensation der kostenträchtigen „impact incidence“ nochmals schmälert.

Der gegenwärtig wohl bedeutendste begrenzende Faktor ist aber wohl die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage. Im Zusammenhang mit dem Kombi-Lohn-Modell und dem Bürgergeldkonzept wird zwar argumentiert, daß infolge der verminderten Transferentzugssätze das unterste Akzeptanzlohniveau sinken würde, so daß zusätzliche Arbeitsplätze insbesondere im Bereich einfacher Dienstleistungen entstehen würden. Das Ausmaß einer möglichen Zunahme von regulären Arbeitsplätzen ist allerdings skeptisch zu beurteilen. Beispielsweise haben die steuerlichen Anreize zur regulären Beschäftigung von Haushaltshilfen sich bisher kaum positiv ausgewirkt³³. Die beschäftigungspolitische Argumentationslinie zeigt aber auch die mit einem Kombi-Lohn verbundenen Gefahren. Die allgemein verminderte Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das garantierte Existenzminimum entspricht einer Dauer-Subvention von Niedriglöhnen, was zu Mitnahmeeffekten anregt. Die Existenzsicherungsfunktion der Löhne wird dadurch gefährdet, daß mit Blick auf die Subvention in bestimmten Tarifbereichen reale Lohnsenkungen erfolgen sowie normale Beschäftigungsverhältnisse in subventionierte „billige“ Arbeitsplätze umgewandelt werden. Der Staat hätte nicht nur bereits bestehende und zusätzlich geschaffene Jobs im Niedriglohnsektor, sondern auch Arbeitsplätze mit vormals höherer Entlohnung zu subventionieren; die mittelbaren Kosten der Reform würden entsprechend steigen. Zu dieser Einschätzung kommt auch eine vom Bundesminister der Finanzen eingesetzte Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ in ihrem 1996 vorgelegten Gutachten. Der Vorsitzende der Kommission, Gerold Krause-Junk, spricht

³³ Vgl. Adamy, W., a. a. O., S. 32.

von der Gefahr, daß der Staat zum „Spielball beider Tarifparteien“ werden könnte und Deutschland sich „auf den Weg zum Niedrigproduktivland begeben“ könnte³⁴.

5.3 Schlußfolgerungen

Sowohl die quantitative Abschätzung der unmittelbaren Kosten als auch die qualitative Analyse der mittelbaren Effekte von alternativen Grundsicherungskonzepten legen eine eher moderate Reform mit überschaubaren Wirkungen nahe. Dagegen erscheint gegenüber Konzepten, die das primäre Grundsicherungsziel der Garantie eines sozio-kulturellen Existenzminimums allzu eng mit beschäftigungspolitischen Zielen verknüpfen, große Skepsis angebracht. Sie sind in den meisten hier berücksichtigten Varianten mit einem großen Kostenschub verbunden, wobei die Ergebnisse der hier präsentierten Simulationen aus methodischen Gründen und wegen der seit 1993 erheblich verschärften Arbeitsmarktsituation als untere Schätzwerte zu interpretieren sind. Darüber hinaus ist mit sehr zweifelhaften Folgen für den Arbeitsmarkt durch einen Druck auf die gesamte Lohnstruktur zu rechnen. Daß durch eine derartige Entlastung der Unternehmen zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, ist eher unwahrscheinlich, wenn man die Entwicklung in den letzten Jahren beobachtet. Schließlich könnte bei einer allgemeinen Lohnsubventionierung selbst für den Fall einer Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen der Entlastungseffekt für den deutschen Arbeitsmarkt infolge der Freizügigkeit in der EU konterkariert werden. Diese Bedenken gelten insbesondere für das Bürgergeldmodell, tendenziell aber auch für die moderateren Konzepte. Beim Bürgergeldmodell kommen weitere schwerwiegende Einwendungen hinzu, beispielsweise daß man damit auf die Lenkungsfunktion einiger entfallender Transferarten verzichten würde und mit der einheitlichen Steuer-Transferverwaltung eine Mammutbehörde schaffen würde, die wesentlich mehr Fälle mit deutlich mehr Daten bearbeiten müßte als die bisherige Finanz- und Sozialverwaltung³⁵.

Unter Berücksichtigung der insbesondere kurzfristig, wahrscheinlich aber auch auf mittlere Sicht bestehenden Finanzierungsprobleme bei einer generellen Verminderung der Einkommensanrechnung besteht die Gefahr, daß aus fiskalischen Gesichtspunkten das sozio-

³⁴ Vgl. Krause-Junk, G., Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen, Anmerkungen zum Gutachten der Expertenkommission, in: Wirtschaftsdienst, 7/1996, S. 347 f.

³⁵ Zur Bemessung von Sozialleistungen (Bedürftigkeit) sind andere Informationen erforderlich als zur Steuerfestsetzung nach der Leistungsfähigkeit, beide Informationsarten müßten zunächst aber für alle Bürger erhoben werden; vgl. Krause-Junk, G., a. a. O., S. 348. Hinzu kommt, daß die Sozialämter wegen der nach wie vor notwendigen Einzelfallhilfe in besonderen Lebenslagen keinesfalls geschlossen werden könnten.

kulturelle Existenzminimum willkürlich gesenkt bzw. nicht mehr an die wirtschaftliche und insbesondere Preisentwicklung angepaßt wird. Dies wird von der BDA im Zusammenhang mit ihrem Kombi-Lohn-Modell sogar ausdrücklich gefordert. Dann wäre das Ziel der Bedarfsgerechtigkeit dem der Leistungsgerechtigkeit geopfert. Die von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen, die keinen Arbeitsplatz finden oder keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können - sei es aus gesundheitlichen oder familiären Gründen - wären letztendlich die Verlierer.

Mit Blick auf einige wesentliche Mängel der Sozialhilfe wäre mit dem moderaten Ansatz, die Grundsicherung von standardisierbaren Risiken im Rahmen der Sozialversicherung zu organisieren, schon viel gewonnen. Bei insgesamt überschaubaren fiskalischen Effekten wären die Kommunen entlastet, und die Mitarbeiter der Sozialämter könnten sich wieder verstärkt der Einzelfallhilfe in besonderen Problemlagen zuwenden. Bezieher von unterhalb des Existenzminimums liegenden Sozialversicherungsleistungen hätten nur noch mit einem Amt zu tun, der häufig als stigmatisierend empfundene Gang zum Sozialamt entfiere. Dies würde auch den Verwaltungsaufwand reduzieren. In die gleiche Richtung wirken eine stärkere Pauschalisierung der Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung innerhalb der Sozialversicherung sowie eine Begrenzung der Heranziehung zur Unterhaltspflicht auf eheliche und eheähnliche Lebensgemeinschaften sowie Eltern gegenüber ihren minderjährigen Kindern. Damit könnte vermutlich auch die „Dunkelziffer“ der Armut reduziert werden. Eine verminderte Anrechnung eigenen Einkommens auf eine aufstockende Grundsicherungsleistung sollte wegen der negativen Folgen von Dauersubventionen nach dem „Gießkannenprinzip“ allenfalls sehr begrenzt, möglicherweise befristet³⁶ erfolgen. Eine derartige Reform kommt den Vorstellungen der SPD recht nahe, wobei die dort vorgeschlagene Bemessung des Existenzminimums nochmals überdacht und präzisiert werden müßte.

³⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang die Überlegungen von Spermann, A., a. a. O., zur Befristung des Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose.

Literaturverzeichnis

- Adamy, Wilhelm (1998), Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit. Gibt es eine Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe?, in: Soziale Sicherheit 1/1998, S. 29-36.
- Bäcker, Gerhard, Walter Hanesch, (1997), Kombi-Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit!, in: WSI-Mitteilungen 10/1997, S. 701-712.
- Bechthold, Sabine, Wolf Biehler, Dieter Deininger (1993), Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahr 1991, in: Wirtschaft und Statistik 2/1993.
- Becker, Irene (1995), Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischen Kostenschätzungen, in: Finanzarchiv, N.F., Band 52, 3/1995.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1995), Übersicht über das Sozialrecht, Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1997), Statistisches Taschenbuch 1997, Bonn.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1997), Mehr Arbeitsanreize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen, Köln.
- Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion (Hrsg.) (1997), Bedarfsorientierte Grundsicherung. Ein soziales Netz gegen die Armut, Bonn.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996), Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes, in: DIW-Wochenbericht 32/96, S. 533-543.
- Faik, Jürgen (1997), Modifizierte Sozialhilfe-Bedarfsskalengewichte, Arbeitspapier des EVS-Projekts, Frankfurt a. M..
- Fischer, Andrea u.a. (1996), Die BündnisGrüne Grundsicherung: Ein soziales Netz gegen die Armut, Diskussionspapier, Bonn.
- Hauser, Richard (1995), Ziele und Möglichkeiten der Sozialen Grundsicherung, Gutachten im Auftrag des Ministers für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz, Baden-Baden.
- Hauser, Richard (1997), Wächst die Armut in Deutschland?, in: Müller, S., U. Otto (Hrsg.), Armut im Sozialstaat, Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Neuwied u. a. 1997, S. 29-47.
- Kaltenborn, Bruno (1995), Modelle der Grundsicherung: Ein systematische Vergleich; Schriftenreihe des ZEW Band 4, Baden-Baden.

- Kaltenborn, Bruno (1997a), Fiskalische Nettokosten der bedarf- und einkmmensorientierten Grundsicherung des Paritätischen Gesamtverbandes, Expertise für den Paritätischen Gesamtverband e. V., Frankfurt a. M. (unveröffentlicht).
- Kaltenborn, Bruno (1997b), Fiskalische Nettokosten der BündnisGrünen Grundsicherung, Bonn.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Leitsätze, Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Teile I, II und III des Kommissionsberichts, Bonn.
- Krause-Junk, Gerold (1996), Probleme einer Integration von Einkommenbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen, Anmerkungen zum Gutachten der Expertenkommission, in: Wirtschaftsdienst 7/1996, S. 347f..
- Kress, Ulrike (1994), Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwikungen und sozialpolitische Bedeutung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1995, S. 246-254.
- Mitschke, Joachim (1985), Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2, Baden-Baden.
- Paritätischer Gesamtverband (1997), „Alles aus einer Hand“, unveröffentlichte Vorabfassung, Frankfurt a. M..
- Sell, Stefan (1998), Weiterentwicklung der Sozialhilfe an der Schnittstelle zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit? Zur Neuregelung der Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger, in: Sozialer Fortschritt 2/1998, S. 27-30.
- Siebert, Horst, F. Stähler (1995), Sozialtransfer und Arbeitsangebot, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115. Jg., 3/1995, S. 377-392.
- SPD-Bundesvorstand (Hrsg.) (ca. 1994), Handlungskonzept zur Bekämpfung von Armut in Deutschland, Bonn o.J..
- Spermann, Alexander (1996), Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst 5/1996, S. 240-246.
- Statistisches Bundesamt (1995), Statistisches Jahrbuch 1995, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (1997), Statistik der Sozialhilfe, Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1995, Deutschland, Arbeitsunterlage, Wiesbaden.

- Thormählen, Thies, Richard Specht (1993), Größerer Grundfreibetrag für Grenzsteuerzahler, in: Wirtschaftsdienst 1993/VII, S. 356-362.
- Weeber, Joachim (1992), Vermindert die bestehende Sozialhilfe das Arbeitsangebot?, in: Konjunkturpolitik, 38. Jg., 2/1992, S. 55-68.
- Wittenberg, Andreas (1997), Zur Beitragsbemessung bei der Umsetzung der Krankenversicherungspflicht für Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Art. 28 GSG), in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 7/1997.

Arbeitspapiere des EVS-Projekts
„Personelle Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland“
(Stand: Oktober 1998)

Arbeitspapier Nr. 1: The Development of the Income Distribution in the Federal Republic of Germany during the Seventies and Eighties
(Richard Hauser und Irene Becker).

In überarbeiteter Fassung erschienen als: Hauser, Richard, Irene Becker (1997): The development of income distribution in the Federal Republic of Germany during the 1970s and 1980s. In: Gottschalk, Peter, Björn Gustafsson, Edward Palmer (Hrsg.): Changing patterns in the distribution of economic welfare. An international perspective, Cambridge, S. 184-219.

Arbeitspapier Nr. 2: Die Entwicklung der Einkommenslage von Familien über zwei Dekaden - einige empirische Grundlagen zur Würdigung der deutschen Familienpolitik
(Richard Hauser)

In überarbeiteter Fassung erschienen als: Hauser, Richard (1995): Die Entwicklung der Einkommenslage von Familien über zwei Dekaden - einige empirische Grundlagen zur Würdigung der deutschen Familienpolitik. In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft, Festschrift zum 65. Geburtstag von H. Lampert, Berlin, S. 133-150.

Arbeitspapier Nr. 3: Die Entwicklung der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren
(Irene Becker und Richard Hauser)

In überarbeiteter Fassung erschienen als: Becker, Irene, Richard Hauser (1995): Die Entwicklung der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren. In: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung (Applied Economics Quarterly), 41. Jg., Heft 4, S. 308-342.

Arbeitspapier Nr. 4: Die Veränderung der personellen Einkommensstruktur in der Bundesrepublik Deutschland
(Uwe Fachinger und Jürgen Faik)

Arbeitspapier Nr. 5: Kostenelemente eines Bürgergeldmodells
(Irene Becker)

In überarbeiteter Fassung erschienen als: Becker, Irene (1995): Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen. In: Finanzarchiv, Band 52, Heft 3, S. 305-338.

Arbeitspapier Nr. 6: Stabilität in der Einkommensverteilung - Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland bis zur Wiedervereinigung
(Irene Becker)

Arbeitspapier Nr. 7: Zur Messung individueller Wohlfahrt und ihrer Verteilung
(Richard Hauser)

In überarbeiteter Fassung erschienen als: Hauser, Richard (1996): Zur Messung individueller Wohlfahrt und ihrer Verteilung. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wohlfahrtsmessung - Aufgabe der Statistik im gesellschaftlichen Wandel, Band 29 der Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Stuttgart, S. 13-38.

Arbeitspapier Nr. 8: Did Earnings Inequality in the Federal Republic of Germany Increase from the 1960s to the 1980s?
(Irene Becker)

Arbeitspapier Nr. 9: Einkommensverteilung und Armut in Deutschland von 1962 bis 1995
(Irene Becker und Richard Hauser)

In überarbeiteter Fassung erschienen als: Becker, Irene (1997): Die Entwicklung von Einkommensverteilung und Einkommensarmut in den alten Bundesländern von 1962 bis 1988. Sowie: Hauser, Richard (1997): Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern 1990 bis 1995. Beides in: Becker, Irene, Richard Hauser (Hrsg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt am Main/New York, S. 43-61 bzw. S. 63-82.

Arbeitspapier Nr. 10: Modifizierte Sozialhilfe - Bedarfsskalengewichte
(Richard Hauser und Jürgen Faik)

Arbeitspapier Nr. 11: Strukturwandel der unteren Einkommensschichten in der Bundesrepublik Deutschland während eines Vierteljahrhunderts
(Richard Hauser und Jürgen Faik)

Arbeitspapier Nr. 12: Abgaben- und Transfersystem wirkt Polarisierungstendenzen entgegen
Kernel Density-Schätzungen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1973 bis 1988
(Irene Becker und Richard Hauser)

In überarbeiteter Fassung erschienen als: Hauser, Richard, Irene Becker (1998): Polarisierungstendenzen der Einkommensverteilung. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Einkommen und Vermögen in Deutschland. Messung und Analyse. Schriftenreihe Forum Bundesstatistik, Stuttgart (im Druck).

Arbeitspapier Nr. 13: Zur personellen Einkommensverteilung in Deutschland 1993:
Fortsetzung des Trends zunehmender Ungleichheit
(Irene Becker)