

# Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee

Herausgegeben von

Michael Borchard

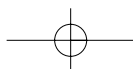
im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung

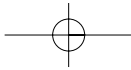
Mit Beiträgen von

Dieter Althaus, Michael Opielka, Wolfgang Strengmann-Kuhn,  
Alexander Spermann, Joachim Fetzer, Michael Schramm und Matthias Schäfer



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2007





**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN 978-3-8282-0393-8

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2007

Gerokstraße 51 · D-70184 Stuttgart

[www.luciusverlag.com](http://www.luciusverlag.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Sibylle Egger, Stuttgart

Druck und Bindung: Druckerei Th. Müntzer, Bad Langensalza

## Vorwort

Im Sommer 2006 hat der Thüringer Ministerpräsident Dieter Althaus mit dem Konzept eines Solidarischen Bürgergelds einen steuer- und sozialpolitischen Systemwechsel in Deutschland vorgeschlagen. Das Solidarische Bürgergeld soll eine Antwort auf die tief greifenden wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten geben, deren Lösung von moderaten Systemveränderungen nicht mehr zu erwarten sei: die ansteigende Sockelarbeitslosigkeit, das wachsende Problem nicht mehr existenzsichernder Löhne, den Vertrauensschwund in die schon heute zu 40 % steuerfinanzierten Sozialversicherungssysteme und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte.

Das Konzept von Dieter Althaus unterscheidet sich von jenen sozialpolitischen Modellen, die auf eine graduelle Fortentwicklung des Status quo setzen („Hartz IV plus“). Dagegen ähnelt es anderen weiter reichenden Ansätzen – wie dem Kombilohnmodell des Sachverständigenrates oder der „Aktivierende Sozialhilfe“ des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung – insofern, als diese Experten die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht durch Korrekturen innerhalb des bestehenden Systems für überwindbar halten. Inhaltlich schlägt Althaus aber einen grundlegend anderen Ansatz vor:

Das Bürgergeldkonzept entkoppelt Arbeitsmarkt und Sozialsysteme nahezu vollständig. Jeder Bürger erhält ein existenzsicherndes Bürgergeld, das alle anderen steuerfinanzierten Transferleistungen – Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kindergeld, Sozialhilfe etc. – ablöst und für Arbeitnehmer den Wegfall aller Sozialversicherungsbeiträge bedeutet. Getragen wird das Solidarische Bürgergeld durch Steuern, wobei nur noch ein Steuersatz existiert, der deutlich unterhalb der heutigen nominalen Belastung liegt. Das Bürgergeld und die Einkommensteuer werden institutionell miteinander verknüpft, sodass die Hemmschwelle für die Aufnahme einer Arbeit, die bislang durch sich gegenseitig aufhebende Anreize von Sozialleistungen und Besteuerung erhöht ist, gemindert werden soll.

Der konzeptionelle Ansatz des Solidarischen Bürgergelds ist bestechend einfach und ruft vielleicht gerade deshalb viele kritische Fragen hervor. Einigen dieser Fragen widmet sich diese Publikation. Ausgangspunkt ist die Frage nach der Finanzierbarkeit des Solidarischen Bürgergelds. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass das Konzept bei rein fiskalischer Betrachtung keine finanzielle Utopie darstellt, es aber deutlicher Modifikationen und Präzisierungen bedarf, um seine finanzielle Tragfähigkeit zu ermöglichen.

Die Finanzierbarkeit ist selbstverständlich eine grundlegende, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine vertiefte Bewertung des Konzepts. Andere wesentliche Fra-

gen werden angerissen: Wie ist zu garantieren, dass das Solidarische Bürgergeld das Existenzminimum eines Alleinstehenden absichert? Soll es Zuschläge für besonders belastete Personengruppen wie behinderte Menschen geben?

Nicht in allen Aspekten ist eindeutig, ob die Zielperspektiven des Konzepts zutreffend sind. Führt die soziale Absicherung durch das Solidarische Bürgergeld tatsächlich dazu, dass die Menschen den Wandel annehmen und verstärkt Leistungswillen und Innovationsbereitschaft entwickeln? Oder ermuntert es nicht gerade zu Passivität?

Zweifellos wirft das Solidarische Bürgergeld eine Reihe von Fragen auf, die an die Grundfesten des Gesellschafts- und Staatsverständnisses gehen. Neben der finanztechnischen Bewertung enthält die Publikation daher Einschätzungen aus dem Blickwinkel der evangelischen Sozialethik sowie der katholischen Soziallehre. Ist ein Bürgergeld für jedermann, an dessen Auszahlung keine Bedingungen geknüpft sind, unter ethischen Aspekten vertretbar? Wie ist es mit dem Grundsatz der Subsidiarität zu vereinbaren, der auch bedeutet, sich zunächst selbst zu helfen, bevor die Gemeinschaft Hilfe zur Selbsthilfe bereitstellt? Wie verträgt sich das Konzept mit der Verknüpfung von Fördern und Fordern, das dem Prinzip der Solidarität zugrunde liegt?

Der Ansatz des Solidarischen Bürgergelds zielt vor allem auf die durchgreifende Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Aber sind die mit diesem Konzept verbundenen Erwartungen realistisch? Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat daher auch einen renommierten Arbeitsökonom um seine Einschätzung des Konzepts gebeten. Er fragt nach den möglichen Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Wie würde sich die Beschäftigung entwickeln? Lassen sich die Probleme der Menschen mit geringen Fähigkeiten und Benachteiligungen am Arbeitsmarkt überwinden? Würde es mehr oder weniger Schwarzarbeit geben?

Die Publikation erhebt selbstverständlich nicht den Anspruch, alle Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Solidarischen Bürgergeld stellen, angesprochen zu haben. Aber sie ist der Versuch, ein Denkmodell zur Bekämpfung vor allem der viel zu hohen Arbeitslosigkeit möglichst umfassend zu beleuchten. Erstmals liegen mit dem Gutachten von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn zuverlässige Berechnungen zur Finanzierbarkeit eines „Grundsicherungsmodells“ vor. Die Studien von Joachim Fetzer von Seiten der evangelischen Sozialethik und Michael Schramm aus dem Blickwinkel der katholischen Soziallehre greifen die Ergebnisse des Finanzierungsgutachten auf und treffen unter verschiedenen Aspekten eine ethische Bewertung des Modells – allerdings nicht rein abstrakt anhand von ethischen Grundsätzen, sondern in Ansehung der jetzigen Situation in der Arbeitsmarktpolitik. Auch der Arbeitsmarktökonom Alexander Spermann bezieht sich in seiner Expertise auf die Studie von Opielka und Strengmann-Kuhn. Nicht nur, dass er die Auswirkungen

eines Solidarischen Bürgergelds auf die Arbeitsmarktsituation im Saldo tendenziell als eher negativ beurteilt, er rät aus methodischen Gründen auch dazu, die Ergebnisse der Studie zur Finanzierbarkeit mit Vorsicht zu betrachten.

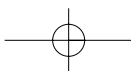
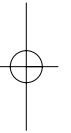
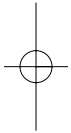
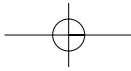
Die Konrad-Adenauer-Stiftung begleitet die aktuelle Diskussion um die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen. Die viel zu hohe Arbeitslosigkeit bleibt trotz der gegenwärtigen wirtschaftlichen Erholung ein Skandal. Ein Skandal, der langfristig unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung – die Soziale Marktwirtschaft – infrage stellt. Weder Aktionismus noch Defätismus bringen uns weiter. Die intensive Suche nach gangbaren Wegen ist gefragt.

Nach den Arbeitspapieren von Joachim Wiemeyer über die „Sozialethische Bewertung des Niedriglohnssektors“ und von Steffen Klumpp über „Das Subsidiaritätsprinzip im Arbeitsrecht“ legt die Konrad-Adenauer-Stiftung nun eine Publikation über das Solidarische Bürgergeld vor, die Untersuchungen mehrerer Experten enthält. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat sie gebeten, den Vorschlag von Dieter Althaus sachlich und unvoreingenommen zu bewerten, so wie andere Reformüberlegungen zum Arbeitsmarkt gewissenhaft wissenschaftlich zu würdigen und für eine politische Debatte aufzubereiten sind. Auch in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion versteht sich die Stiftung als Moderator und Ideengeber und hat in einem Kapitel von Matthias Schäfer nicht nur die Chancen und Risiken des Bürgergeldkonzepts zusammengefasst, sondern gibt Anregungen, wie das Konzept fortentwickelt und mit anderen Ansätzen verbunden werden könnte.

Die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Debatte zu fördern, zu vertiefen und voranzubringen, ist das Ziel dieser Publikation.

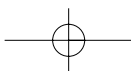
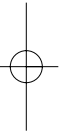
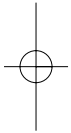
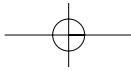
Berlin, März 2007

Michael Borchard



## Inhalt

Vorwort .....	V
<i>Michael Borchard</i>	
1. Teil	
Das Solidarisches Bürgergeld .....	1
<i>Von Dieter Althaus</i>	
2. Teil	
Das Solidarische Bürgergeld – Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts .....	13
<i>Von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn</i>	
Das Solidarische Bürgergeld – Anmerkungen zur Studie von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn .....	143
<i>Von Alexander Spermann</i>	
3. Teil	
Subsidiarität durch Solidarisches Bürgergeld – Stellungnahme unter sozialethischen Gesichtspunkten .....	163
<i>Von Joachim Fetzer</i>	
Das Solidarische Bürgergeld – eine sozialethische Analyse .....	189
<i>Von Michael Schramm</i>	
4. Teil	
Das Solidarische Bürgergeld – Zusammenfassende Bemerkungen .....	225
<i>Von Matthias Schäfer</i>	





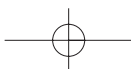


# Das Solidarische Bürgergeld

## Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft

Von

*Dieter Althaus*



## 1. Die Situation

Die Massenarbeitslosigkeit, die steigende Zahl der nicht mehr existenzsichernden Einkommen und der demografische Wandel haben unseren Sozialstaat bis kurz vor den Kollaps getrieben. Mit rund 26 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei rund 83 Millionen Einwohnern lassen sich die sozialen Sicherungssysteme auf Dauer nicht aufrechterhalten. Schon heute werden diese Systeme zu etwa 40 % aus Steuergeldern finanziert, von reinen Versicherungsleistungen kann schon lange nicht mehr gesprochen werden.

Es ist an der Zeit, Antworten auf diese Herausforderungen zu finden. Wir müssen einen Systemwechsel in der Steuer- und Sozialpolitik auf den Weg bringen, der den Bedürfnissen der Menschen – nicht zuletzt auch im Blick auf die Auswirkungen der Globalisierung – gerecht wird.

Ein solcher Systemwechsel muss sich an drei Prämissen orientieren:

Die Würde des Menschen muss unter allen Umständen garantiert sein, das schließt den bedingungslosen Anspruch auf ein soziokulturelles Existenzminimum ein.

Das System muss marktwirtschaftlich sein, denn die Marktwirtschaft ist das einzige Wirtschaftssystem, das Freiheit nicht nur sichert, sondern auch die Chancen der Freiheit nutzt. Daran, dass sich Leistung lohnt, erkennt man ein marktwirtschaftliches System. Daran, dass sie eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung hat, erkennt man eine freie Gesellschaft.

Ein solidarisches und freiheitliches Steuer- und Sozialrecht muss gerecht sein. Das gilt sowohl zwischen den heute Lebenden als auch zwischen den heutigen und künftigen Generationen. Nur ein nachhaltig gerechtes Steuer- und Sozialsystem hat Zukunft.

Das Modell, das sich an diesen Prämissen orientiert und eine zukunftsfähige Erneuerung unseres Steuer- und Sozialsystems bedeutet, ist das Solidarische Bürgergeld.

## 2. Das Konzept des Solidarischen Bürgergeldes<sup>1</sup>

- 2.1. Kernelement des Solidarischen Bürgergeldes ist ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle Erwachsenen ab 18 Jahre von 600 € im Monat. Die Höhe des Bürgergeldes orientiert sich am soziokulturellen Existenzminimum. Im Sechsten Existenzminimumbericht der Bundesregierung (BT DS 16/3265) wird das Existenzminimum für das Jahr 2008 mit 595 € angegeben.
- 2.2. Bis ihre Kinder 18 Jahre alt sind, erhalten die Eltern ein Kinderbürgergeld von 300 €. Auch das orientiert sich an der Höhe dessen, was der Sechste Existenzminimumbericht für Kinder vorsieht (304 €).
- 2.3. Ab dem 67. Lebensjahr gibt es die Bürgergeldrente. Sie ist auf den maximal doppelten Betrag des Bürgergeldes begrenzt und beinhaltet das Bürgergeld von Erwachsenen in Höhe von 600 € und eine Zusatzrente bis maximal 600 €, die sich an der vorherigen Erwerbstätigkeit orientiert. Um den Vertrauens- und Bestandsschutz zu wahren, wird die Differenz zwischen Anwartschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung und Bürgergeld durch eine Rentenzulage ausgeglichen.
- 2.4. Das Netto-Bürgergeld wird ergänzt durch eine Gutschrift von 200 € für eine Gesundheits- und Pflegeprämie, die das Solidarische Bürgergeld auf 800 €, das Kinderbürgergeld auf 500 € und die Bürgergeldrente auf maximal 1400 € erhöht.
- 2.5. Bürgerinnen und Bürger, die behindert sind oder sich in einer besonderen Lebenslage befinden, können einen Bürgergeldzuschlag beantragen. Die Bedürftigkeit für den Bürgergeldzuschlag muss jedoch individuell nachgewiesen werden.
- 2.6. Sämtliche Sozialversicherungsbeiträge entfallen. Die Arbeitgeber bezahlen stattdessen für ihre Arbeitnehmer eine Lohnsummensteuer zwischen 10 und 12 %. Die Lohnzusatzkosten für die Arbeitgeber von rund 20 % halbieren sich, die der Arbeitnehmer von ebenfalls 20 % entfallen ganz.
- 2.7. Die Einkommensteuer von 50 % wird mit dem Bürgergeld verrechnet. Unterhalb eines eigenen Einkommens von 1600 € bedeutet das die Auszahlung einer negativen Einkommensteuer als Bürgergeld. Anders ausgedrückt: Mit jedem € zusätzlichem eigenen Einkommen, sinkt die Höhe des Bürgergeldes um 50 Cent.

<sup>1</sup> Es handelt sich um den aktuellen Stand des Konzepts. Die in dieser Publikation veröffentlichten Beiträge beziehen sich teilweise auf frühere Fassungen aus dem Sommer 2006, die inzwischen weiterentwickelt wurden. Der konzeptionelle Kern des Solidarischen Bürgergeldes blieb unverändert.

- 2.8. Ab einem eigenen Einkommen von 1600 € halbiert sich das Solidarische Bürgergeld auf 400 € (200 € Netto-Bürgergeld plus 200 € Gesundheitsprämie) und beträgt Netto nur noch ein Drittel des „großen“ Bürgergeldes (600 €) für Bezieher niedriger Einkommen. Im Gegenzug müssen die Bezieher von Einkommen über 1600 € nur 25 % Steuern bezahlen.
- 2.9. Erst ab Einkünften von 1600 € im Monat (19200 € im Jahr) entsteht tatsächlich eine Steuerschuld. Die Entlastungswirkung des Netto-Bürgergeldes von 200 € (ohne Gesundheits- und Pflegeprämie) entspricht bei einer „flat-tax“ von 25 % einem jährlichen Grundfreibetrag von 9.600 €. Der Einkommensteuer unterliegen alle Einkünfte.

### 3. Die Würde des Menschen verlangt nach Freiheit und Sicherheit

- 3.1. Das Verständnis vom Menschen verlangt, dass wir ihm das zugestehen, was er zu einem menschenwürdigen Leben braucht. Das Sozialstaatsprinzip bestätigt diesen Grundsatz. Versuche, Bürgerinnen und Bürger zu einer Arbeit zwingen zu wollen (z. B. als Erntehelfer), sind gescheitert.
- 3.2. Mindestens 1,5 Millionen Menschen, die Ansprüche auf staatliche Leistungen hätten, nehmen diese aus Scham und Angst vor Stigmatisierung nicht in Anspruch (Zweiter Armutsbericht der Bundesregierung 2005). 1,3 Millionen Menschen arbeiten und erhalten dafür keine existenzsichernden Löhne. Andererseits stellt sich mancher Empfänger staatlicher Transferleistungen heute besser als derjenige, der ganztags arbeitet. Unsere Sozialpolitik erreicht viele Bedürftige nicht und fördert andere, die das nicht nötig hätten.
- 3.3. Zukünftige Sozialstaatsverpflichtungen (5,5 Billionen €) und öffentliche Verschuldung (1,5 Billionen €) belasten nachfolgende Generationen mit 7 Billionen €. Wir leben heute auf Kosten unserer Kinder und Enkel. Die Zukunftsfähigkeit unseres Landes steht auf dem Spiel. Fast 80 Mrd. €, ein Drittel der Gesamtausgaben der Rentenversicherung, stammen aus Steuermitteln. Die Kosten der Sozialversicherungssysteme werden sich in den kommenden 20 bis 30 Jahren verdoppeln. Die Sozialversicherungssysteme in ihrer aktuellen Verfasstheit werden am demografischen Wandel scheitern.
- 3.4. Wenn wir von den Bürgerinnen und Bürgern mehr Eigenverantwortung erwarten, dann bedeutet das auch, dass wir ihnen in einem ganz besonderen Maße Ver-

- trauen entgegen bringen. Voraussetzung dafür ist, dass das gegenseitige Misstrauen keine Chance mehr hat. Vertrauen schafft Vertrauen. Es gibt keinen Grund, daran zu zweifeln, dass die übergroße Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger etwas leisten will. Wenn Politik ihre Sonntagsreden von den „fleißigen Menschen im Land“ ernst nimmt, dann ist die Furcht vor einem „Volk von Faulenzern“ unbegründet.
- 3.5. Man kann die Bürgerinnen und Bürger dafür gewinnen, mehr Freiheit zu wagen, wenn man ihnen die Sicherheit einer sozialen Verlässlichkeit gibt. Ein flexibler und deregulierter Arbeitsmarkt, ein leistungsfreundliches, gerechtes, transparentes und einfaches Steuerrecht mit einer einheitlichen „flat-tax“ und eine Gesundheits- und Pflegeprämie, die mehr Markt und Wettbewerb auch im Gesundheitswesen ermöglicht, finden dann Akzeptanz, wenn sie als Chance und nicht als Bedrohung empfunden werden.
  - 3.6. Im besten Sinne von Subsidiarität und Solidarität ist das Solidarische Bürgergeld eine bedingungslose Hilfe zur Selbsthilfe.

## 4. Mut zu einem neuen Weg

- 4.1. Als Bismarck Ende des vorletzten Jahrhunderts das deutsche Sozialversicherungssystem einführt, gab es dafür kein Vorbild. Heute wird dieses System nicht hinterfragt, als wäre es von Gott gegeben. Kein Zweifel: Ein Jahrhundert hat sich die Bismarcksche Sozialreform bewährt. Aber das entlässt uns nicht aus der Verantwortung, Antworten auf die Zukunft des Sozialstaates zu geben. Das heißt, sich dem atemberaubenden technischen Fortschritt, der Globalisierung und dem demografischen Wandel zu stellen.
- 4.2. Ludwig Erhard hat zeitlebens davor gewarnt, den guten Willen über die wirtschaftlichen Möglichkeiten zu setzen. Das, was 1957 mit der Rentenreform und der automatischen Anpassung der Renten an die Entwicklung der Gehälter und dem Umlageverfahren begann, weckte Ansprüche, die auf Dauer weder die Rentenversicherung noch der Staat erfüllen können. Aus heutiger Sicht zu Recht, sah Erhard in dieser Politik eine Gefahr für die Soziale Marktwirtschaft.
- 4.3. Es gibt viele Menschen in Deutschland, die hochproduktive Arbeit in der Familie und im Ehrenamt leisten, dafür aber keinen Cent bekommen. Und es gibt viele Tausende, die in der Sozialbürokratie unproduktive Arbeit leisten müssen, die Sozialversicherungsträger und öffentliche Hand zweistellige Milliardenbeträge kostet. Mit dem Solidarischen Bürgergeld werden Familienarbeit und ehrenamt-

liches Engagement gewürdigt. Nur jeder Zweite in der Sozialbürokratie Beschäftigte wird gebraucht werden, um diejenigen, die wirklich Hilfe benötigen „an die Hand zu nehmen“.

- 4.4. Mit dem Solidarischen Bürgergeld, das Erwerbseinkommen bis zu 1600 € aufstockt, werden marktgerechte Löhne im unteren Einkommensbereich existenzsichernd. Arbeit lohnt sich wieder – und zwar in jedem Fall. So genannte Ein-Euro-Jobs werden ebenso überflüssig wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse, Kombilöhne etc. Das Solidarische Bürgergeld, das ein Mindesteinkommen für alle garantiert, macht auch Mindestlöhne überflüssig.
- 4.5. Wenn der Arbeitsmarkt als richtiger Markt funktioniert, schafft das Beschäftigung. Über eine Million zusätzliche Vollzeit Arbeitsplätze allein im Niedriglohnbereich werden durch das Solidarische Bürgergeld erwartet. Die Souveränität der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern steigt, weil das Mindesteinkommen das Existenzminimum absichert. Arbeitgeber haben es auf der anderen Seite leichter, Mitarbeiter zu gewinnen, weil das Solidarische Bürgergeld Löhne im unteren Einkommensbereich aufstockt und im mittleren und oberen Einkommensbereich ein transparenter und niedriger Steuersatz dem Einzelnen Netto mehr belässt.
- 4.6. Der Schritt in die Selbständigkeit fällt leichter, weil man sich auf das Solidarische Bürgergeld verlassen kann. Selbständige, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommen, haben den gleichen Anspruch auf ein Existenzminimum wie ein abhängig Beschäftigter.
- 4.7. Fast 350 Mrd. € werden im so genannten Schwarzmarkt erwirtschaftet. Der Transferentzug beim Solidarischen Bürgergeld liegt bei 50 % und nicht wie beim ALG II bei 80 bis 90 %. Das macht es attraktiver, offiziell zu arbeiten. Das Solidarische Bürgergeld wird von allen finanziert, die Einkünfte versteuern. Wer sich dem entzieht, handelt unsolidarisch. Dies wird entsprechend geahndet: Sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer von Schwarzarbeit verlieren ihren Anspruch auf das Solidarische Bürgergeld und erhalten bei Bedürftigkeit nur noch Lebensmittelbezugsgutscheine.

## 5. Finanzierbarkeit und Umsetzbarkeit

- 5.1. Das Argument, dass die derzeitige Sozialstaatsstruktur nicht finanzierbar ist, ändert nichts an der Notwendigkeit, zu belegen, dass die Alternative Solidarisches Bürgergeld finanzierbar und umsetzbar ist.

- 5.2. Da die Einkommensteuer mit den Bürgergeldansprüchen verrechnet wird, kommt man zu tatsächlichen Ausgaben für das Bürgergeld von 183 Mrd. €. Die Einnahmen der neuen Einkommensteuer übertreffen die reinen Bürgergeldaussgaben.
- 5.3. Neben der Einkommensteuer ist eine 10 bis 12%ige Lohnsummensteuer der Arbeitgeber notwendig. Sie führt zu Einnahmen von ca. 140 Mrd. € mit denen die Zusatzrente und die Rentenzulage finanziert werden.
- 5.4. Durch Gesundheits- und Pflegeprämie in Höhe von 200 € monatlich fließen ca. 197 Mrd. € ins Gesundheitswesen.
- 5.5. Das Solidarische Bürgergeld deckt viele bisher steuerfinanzierte Sozialleistungen ab und führt zu Einsparungen von über 200 Mrd. €.
- 5.6. Unabhängig davon, dass Modifikationen im Modell immer möglich sind, zeigen die vorliegenden Berechnungen, dass das Solidarische Bürgergeld finanzierbar ist. Da der Anspruch auf das Solidarische Bürgergeld nicht vom Alter abhängig ist, führt auch die Alterung der Gesellschaft nicht zu den Verwerfungen wie beim derzeitigen Sozialstaatssystem.
- 5.7. In der CDU, aber auch bei der FDP und bei Bündnis 90/Die Grünen gibt es große Offenheit für die Idee des Bürgergeldes. Trotzdem ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens für einen solchen Systemwechsel notwendig. Die Akzeptanz in der Bevölkerung ist der Schlüssel zum Erfolg dieses Modells.

## 6. Fragen und Antworten zum Solidarischen Bürgergeld

*Herr Ministerpräsident Althaus, Sie glauben vermutlich nicht daran, dass wir irgendwann Vollbeschäftigung haben werden.*

Nein, das glaube ich nicht. Die Sockelarbeitslosigkeit ist in den vergangenen 30 Jahren stetig gestiegen. Wir fixieren uns leider fast ausschließlich auf die Erwerbsarbeit.

*Das zumindest rhetorische Ziel der traditionellen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist doch aber immer noch die Vollbeschäftigung.*

Es ist wichtig, dass man Beschäftigungsangebote für alle Menschen hat. Aber ob das ausschließlich existenzsichernde Erwerbsarbeit sein kann, ist die große Frage. Heute bezweifeln das nicht mehr nur die Betroffenen.

*Normalerweise hört man aus Ihrer Partei, Hartz IV müsse gekürzt werden, um den Arbeitslosen einen „Anreiz“ zu geben, arbeiten zu geben. Wer nun die Befürworter des Grundeinkommens hört, bekommt schnell den Eindruck, dass die Grundlage dieser Idee der Glaube an das Gute im Menschen ist.*

Der „Erfolg“ des Arbeitszwangs hat sich beim Thema Erntehelfer gezeigt – ich bin skeptisch.

*Aber was, wenn Ihre Annahme falsch ist und die Menschen tatsächlich so faul sind, wie uns die traditionellen Arbeitsmarktpolitiker immer weismachen wollen?*

Die Menschen sind nicht faul. Unser Menschenbild ist gefragt. Wir vertrauen auf die Menschen, wir glauben, dass es eine Bereitschaft gibt, etwas zu leisten. Es ist ja nicht so, dass die Höhe des Solidarischen Bürgergeldes, wie wir sie vorschlagen, besonders üppig ist. Der Anreiz, selbst etwas zu tun, ist da, und es besteht keine Angst vor genereller Beharrung. Andersherum gesagt: Auch heute ist es doch Gott sei Dank undenkbar, dass wir jemanden verhungern lassen, nur weil er sich geweigert hat, eine Arbeit aufzunehmen.

*Was ist mit Familien, in denen Arbeitslosigkeit selbstverständlich ist, was ist mit Jugendlichen, die sich nichts anderes vorstellen können als ein Leben mit Hartz IV? Was passiert mit denen im System Grundeinkommen?*

Dieses Problem entsteht nicht durch das Bürgergeld, dieses Problem gibt es bereits heute. Dazu sind zwei Punkte zu sagen. Erstens: Das Solidarische Bürgergeld würde stärker als bisher einen Anreiz schaffen zu arbeiten, um höhere Leistungen zu beziehen. Wir kennen heute Fälle, wo beispielsweise der Mann kein Arbeitslosengeld II bekommt, weil das Einkommen der Frau zu hoch ist. Wenn die Frau ebenfalls nicht arbeitet, bekommen beide das Arbeitslosengeld II. Das ist nicht gerade ein Leistungsanreiz. Das Solidarische Bürgergeld, bei dem jedes erwirtschaftete Einkommen zumindest zu 50% behalten werden kann, stellt einen deutlich größeren Anreiz zur Arbeit dar. Zweitens: Wir sagen nicht, dass der Staat sich vollständig zurückziehen soll. Auch in Zukunft wird man Aktivierung und Angebote brauchen. Nur denken wir, dass die Arbeitsagenturen sich stärker um jene kümmern sollten, die wirklich Hilfe brauchen, anstatt die zu gängeln, die das gar nicht nötig haben.

*Viele Menschen definieren sich über ihre Arbeit. Die Gewerkschaften argumentieren, deren Leistung würde mit einem Grundeinkommen entwertet.*

Es gibt auch nach unserer Philosophie eine Pflicht zur Arbeit. Aber es ist eine moralische Pflicht. Außerdem ist der Arbeitsbegriff der Gewerkschaften verkürzt, es geht



immer nur um Erwerbsarbeit. Was ist mit der Familienarbeit oder der vielfältigen ehrenamtlichen Arbeit? Es stimmt, dass Arbeit dem Menschen Würde gibt. Aber wir glauben nicht, dass man dies durch Zwang besser durchsetzt als durch Anreiz und Angebote. Lenin sagt, „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“. Ludwig Erhard sagt, „Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser“. Und meine These lautet: „Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser, am besten aber sind Vertrauen und Anreiz“, und das schaffen wir mit dem Solidarischen Bürgergeld.

*Passt das Grundeinkommen überhaupt noch zur Marktwirtschaft, wie wir sie kennen?*

Auf jeden Fall, weil jeder für sich verantwortlich ist. Wenn ich dem Einzelnen Eigenverantwortung zugestehe, muss ich ihm vertrauen. Ohne Vertrauen kann ich keine Eigenverantwortung erwarten. Ludwig Erhard hat einmal gesagt: „Ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, will für mein Schicksal verantwortlich sein. Sorge du, Staat, dafür, dass ich dazu in der Lage bin.“ Das kann man als Plädoyer für das Solidarische Bürgergeld verstehen.

*Was sagen Sie zu dem Argument, das Bürgergeld sei nicht durchsetzbar, weil die Idee sich einfach nicht verkaufen lässt. Gegen das Schlagwort „Faulheit darf nicht belohnt werden“ haben Sie doch keine Chance.*

Aber Faulheit wird doch durch das Solidarische Bürgergeld nicht belohnt, im Gegenteil!

*Aber die Gegner des Grundeinkommens werden das behaupten.*

Der Zuspruch, den wir aus allen politischen Lagern bekommen, zeigt, dass es eine große Akzeptanz für das Solidarische Bürgergeld gibt. Die Einsicht, dass das derzeitige Sozial-, Steuer- und Arbeitsmarktsystem nicht dauerhaft tragbar ist, setzt sich immer stärker durch. Zumal die Krise des Sozialstaats schon fast demokratiegefährdend ist – in Ostdeutschland sagen nur noch 38 %, sie seien für dieses demokratische System. Ich gebe zu, dass eine solche Reform im Gegensatz zu anderen Reformen nur möglich ist, wenn sie eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung findet. Wir vertrauen darauf, dass die Leute merken, dass das Bürgergeld gerecht und transparent ist. Frau Professor Gertrud Höhler hat jüngst gesagt, wir lebten im Moment in einem System gegenseitiger Ausbeutung: Der Staat beutet die Bürger aus, und die Bürger beuten, so gut sie können, den Staat aus. Dieses System wollen wir mit einem System gegenseitigen Vertrauens beenden.

*Nach dem Althaus-Konzept soll jeder Erwachsene 800 € erhalten. 200 € werden als Gesundheitsprämie abgezogen. Sind 600 € als „soziokulturelles Existenzminimum“ nicht sehr wenig?*

600 € sind nicht viel, das stimmt. Aber die Bundesregierung hat in ihrem sechsten Existenzminimumbericht für das Jahr 2008 errechnet, dass das Existenzminimum für einen alleinstehenden Erwachsenen für Wohnung, Heizung und Lebensunterhalt bei 595 € liegt, für Kinder bei 304 €. Das entspricht unseren Sätzen.

*Aber warum sollen auch Besserverdienende ein Grundeinkommen erhalten?*

Weil die Grundsicherung für alle da ist. Der Unterschied meines Konzeptes zu anderen Grundeinkommenskonzepten ist, dass die Besserverdienenden letztlich nur ein Drittel des Netto-Bürgergelds bekommen: 400 €, von denen 200 € als Gesundheitsprämie abgezogen werden. Besserverdienende bekommen ihre Steuerschuld um 200 € gemindert. Bei einem Steuersatz von 25 % entspricht das einem Grundfreibetrag von 9.600 €. Heute sind es knapp 8.000 €. Außerdem ist dieses System dann sehr verwaltungsfreundlich.

*Alle anderen sozialen Leistungen – Wohngeld, Kindergeld, Elterngeld, Bafög etc. – werden abgeschafft.*

Ja, sie sind nicht mehr notwendig. Wobei wir bei besonderem Bedarf den Bürgergeldzuschlag vorsehen, etwa für Menschen mit Behinderungen oder für Alleinerziehende.

*Wie ist es mit der Rente?*

Das Bürgergeld bekommt jeder, also 600 € (plus 200 €) oder 200 € (plus 200 €), je nach Einkommen. Ab 67 gibt es die Bürgergeldrente. Sie beinhaltet das Solidarische Bürgergeld von 800 € und die Zusatzrente. Diese orientiert sich an dem, was während der Arbeitszeit erwirtschaftet wurde und beträgt maximal 600 €. Die Bürgergeldrente folgt dem Schweizer System, wo maximal das Doppelte der Grundrente als Rente gezahlt wird. Da das Netto-Bürgergeld 600 € beträgt, kann die Bürgergeldrente maximal das Doppelte (1200 € plus Gesundheitsprämie) betragen. Insgesamt also 1400 €. Selbstverständlich müssen Ansprüche durch Beitragszahlungen nach heutigem Prinzip abgesichert werden.

*Wie funktioniert Ihr Konzept in einem europäischen Arbeitsmarkt? Wie werden Ausländer behandelt, die in Deutschland leben?*

Da sind wir noch nicht abschließend durch. Wir sind zunächst von deutschen Staatsbürgern und von EU-Inländern mit dauerhaftem Wohnsitz in Deutschland ausgegan-

gen. Zuwanderung ins Sozialsystem gibt es im Übrigen schon heute. Bei der Konstruktion des Bürgergeldes wird man jedoch aufpassen müssen, keinen Anreiz zu schaffen, dass Menschen allein wegen des Bürgergeldes nach Deutschland kommen. Aber Sie haben ja selbst darauf hingewiesen, dass 600 € nicht gerade viel sind. Entscheidend für mich ist: Es wird für Arbeitgeber attraktiver, Arbeitsplätze in Deutschland anzubieten.

*Wo finden Sie die meisten Verbündeten für Ihre Idee?*

Es gibt eine große Akzeptanz in der Union, bei der FDP und bei den Grünen. In diesen drei Parteien wird das Thema am offensten diskutiert. Aber eine breite Akzeptanz gibt es auch bei vielen Gruppen in der Gesellschaft, die nicht parteipolitisch zu verorten sind.

*Wie ist es mit der Linkspartei?*

Richtig, in der Linkspartei wird auch über ein Grundeinkommen diskutiert, wenn auch sehr kontrovers. Vor allem der Gewerkschaftsflügel sieht das dort anders.

Das Solidarische Bürgergeld ist im Übrigen kein Konzept für diese Legislaturperiode. Allein, dass die CDU – wie übrigens FDP und Bündnis90/Die Grünen – sich mit dem Thema beschäftigt, ist ein großer Fortschritt. Das konnte man vor einem Jahr noch nicht erwarten.

*Wie soll das Grundeinkommen finanziert werden?*

Es ist ja nicht so, dass der Sozialstaat, wie wir ihn heute haben, uns nichts kosten würde. Das Sozialbudget hat ein Volumen – wenn wir alle Bereiche betrachten – von etwa 700 Milliarden €. Es gibt belastbare Berechnungen, dass mit den Steuersätzen von 50 bzw. 25 % das Solidarische Bürgergeld finanziert werden kann. Für Zusatzrenten und Rentenzulagen haben wir eine zwölfprozentige Lohnsummensteuer, selbstverständlich begrenzt, vorgesehen. Im Übrigen wird dadurch auch der Faktor Arbeit deutlich preiswerter, das ist gut für Wachstum und Beschäftigung.

*Trifft es zu, dass die Wohlhabenden in Deutschland bislang kaum Steuern zahlen?*

Es gibt etliche Wissenschaftler, die sagen, dass Leute im oberen Einkommensbereich mit legalen Möglichkeiten der „Steuerminderung“ nicht den nominalen Satz von 45 % zahlen, sondern nur 17 %. Für diese Leute wäre unsere „flat-tax“ von 25 % kein Gewinn. Aber darum geht es ja auch nicht. In unserem Konzept sind bei einem Einkommen von 2000 € – wenn man 25 % Einkommensteuer ansetzt und 200 € Netto-Bürgergeld abzieht letztlich 4 % Steuern fällig. Bei einem Einkommen von 40.000 € im

Monat wären es 24%. Beim Solidarischen Bürgergeld mit „flat-tax“ wächst die tatsächliche Steuerlast mit steigendem Einkommen nicht nur absolut, sondern auch prozentual.

Ziffern 2. bis 5. siehe ifo Schnelldienst 4/2007  
Ziffer siehe: ntv.de vom Februar 2007

# Das Solidarische Bürgergeld

## Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts

Von

*Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn  
unter Mitarbeit von Bruno Kaltenborn*

Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung

### **Die Autoren:**

Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Dipl.-Päd.; Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen; Geschäftsführer des Instituts für Sozialökologie in Königswinter; Lehrbeauftragter an der Universität Bonn; 2004/5 Visiting Scholar University of California at Berkeley, School of Social Welfare.

Mail: michael.opielka@isoe.org

PD Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn; J.-W.-Goethe-Universität Frankfurt, Privatdozent für Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.

Mail: strengmann@wiwi.uni-frankfurt.de

### **Mitarbeit und Beratung:**

Dr. rer. pol. Bruno Kaltenborn; Wirtschaftsforschung und Politikberatung Dr. Kaltenborn, Berlin.

Mail: Kaltenborn@wipol.de

Institut für Sozialökologie (ISÖ)

Pützburger 21

D-53639 Königswinter

Tel. +49 2244 871659

[www.isoe.org](http://www.isoe.org)

Überarbeitete Fassung der gleichnamigen Studie vom Oktober 2006

## Inhalt

1.	Zusammenfassung: Ist das Solidarische Bürgergeld finanzierbar? . . . . .	19
2.	Einführung: Bürgergeld und Grundeinkommen . . . . .	24
2.1.	Zum Stellenwert der vorliegenden Studie . . . . .	24
2.2.	Die Diskussion um Grundeinkommen und Bürgergeld . . . . .	26
2.2.1.	Argumentationslinien für ein Grundeinkommen . . . . .	27
2.2.2.	Diskussionen um eine Integration von Steuer- und Transfersystem in Deutschland . . . . .	33
2.2.3.	Wertfragen: Wie gerecht ist ein Bürgergeld? . . . . .	37
2.3.	Grundbegriffe, Ausgestaltungsmerkmale und mögliche Zielsetzungen . . . . .	44
2.3.1.	Grundeinkommen, Sozialdividende und negative Einkommensteuer . . . . .	44
2.3.2.	Ausgestaltungsmöglichkeiten . . . . .	47
2.3.3.	Ziele . . . . .	52
2.4.	Der Vorschlag Solidarisches Bürgergeld . . . . .	55
2.5.	Untersuchungsfragen, Datengrundlage und grundlegende Annahmen . . . . .	60
3.	Zur Finanzierbarkeit des Solidarischen Bürgergeldes . . . . .	63
3.1.	Einkommensquellen, versteuerbares Einkommen . . . . .	64
3.1.1.	Erwerbseinkommen . . . . .	66
3.1.2.	Vermögenseinkommen der privaten Haushalte . . . . .	69
3.1.3.	Renten/Pensionen . . . . .	71
3.1.4.	Besteuerbare Gesamteinkünfte . . . . .	72
3.2.	Notwendige Einkommensteuereinnahmen . . . . .	72
3.2.1.	Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer . . . . .	74
3.2.2.	Einsparmöglichkeiten bei steuerfinanzierten Sozialleistungen . . . . .	74
3.3.	Mikrosimulation der Finanzierung des Solidarischen Bürgergeldes . . . . .	80
3.3.1.	Bürgergeld mit Gesundheitsprämie (Grundmodell 1) . . . . .	81
3.3.2.	Bürgergeld plus Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) . . . . .	88
3.4.	Modifizierungen der Modelle . . . . .	94
3.4.1.	Stufentarif . . . . .	94
3.4.2.	Alternative Finanzierung von Rente und Gesundheit . . . . .	96
3.4.3.	Bürgergeld nur für Personen ohne Rente . . . . .	99

3.5. Verhaltensänderungen und Optionen zur besseren Finanzierung des Bürgergeldes .....	101
4. Umsetzungsprobleme und ergänzende Vorschläge .....	108
4.1. Institutionelle Probleme und mögliche Lösungen .....	108
4.2. Gesundheitsprämie als Steuerfinanzierung des Gesundheitswesens	113
4.3. Politische Probleme: Pfadabhängigkeit und Pfadwechsel .....	115
5. Schlussfolgerungen .....	117
Anhang: Vergleich mit anderen Grundeinkommensmodellen .....	122
Literaturverzeichnis .....	133



## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abbildung 1:	Darstellung des Tarifverlaufs des Earned Income Tax Credits (EITC) im Jahr 2005 .....	28
Abbildung 2:	Schematische Darstellung eines Bürgergeldes als Sozialdividende, das durch eine lineare Einkommensteuer (flat tax) finanziert wird (Bürgergeld: 800 €, Steuersatz: 50%)	45
Abbildung 3:	Schematische Darstellung einer negativen Einkommensteuer (Bürgergeld: 800 €, Steuersatz: 50%) .....	47
Abbildung 4:	Darstellung des Vorschlags Solidarisches Bürgergeld mit integrierter Gesundheitsprämie für einen Paarhaushalt ....	57
Abbildung 5:	Darstellung des Vorschlags Solidarisches Bürgergeld mit integrierter Gesundheitsprämie als negative Einkommensteuer für einen Paarhaushalt .....	58
Abbildung 6:	Vergleich der Belastungsquoten (Steuer plus Gesundheitsprämie) in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen: Status quo und Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 1) .....	87
Abbildung 7:	Vergleich der Durchschnittssteuersätze (ohne Gesundheitssteuer und Sozialversicherungsbeiträge) in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen: Status quo und Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 2) .....	92
Abbildung 8:	Vergleich der Gesamtbelastungsquoten (Steuer plus Gesundheitssteuer) in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen: Status quo und Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 2) .	93
Abbildung 9:	Schematische Darstellung des Schweizer Modells der Alterssicherung .....	100
Abbildung 10:	Schematische Darstellung der Garantierente im schwedischen Modell der Alterssicherung .....	100
Abbildung 11:	Schematische Darstellung des Gesundheitsfonds (ab 2009) .	114
Tabelle 1:	Grundsätzliche Finanzierungsmöglichkeiten eines Grundeinkommens .....	52
Tabelle 2:	Unterscheidungsmerkmale von Bürgergeld-/ Grundeinkommensmodellen .....	52
Tabelle 3:	Entwicklung der Anteile des Volkseinkommens .....	65
Tabelle 4:	Höhe der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber .....	67

Tabelle 5:	Höhe der Zinseinnahmen, Ausschüttungen und Entnahmen (Auszug aus VGR-Verteilungsrechnung 2004) . . . . .	69
Tabelle 6:	Einsparmöglichkeiten bei steuerfinanzierten Sozialleistungen nach Einführung des Solidarischen Bürgergeldes . . . . .	79
Tabelle 7:	Simulation des Grundmodells mit Gesundheitsprämie (Steuersätze 50% bzw. 25%, Bürgergeldhöhe 800/400 €): . . . . .	81
Tabelle 8:	Finanzierbare Varianten des Grundmodells 1 mit Gesundheitsprämie . . . . .	84
Tabelle 9:	Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitsprämie (Grundmodell 1) mit Steuersätzen von 70% bzw. 40% (Bürgergeldhöhe 800/457 €): . . . . .	85
Tabelle 10:	Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitsprämie (Grundmodell 1) mit Steuersätzen von 80% bzw. 35% (Bürgergeldhöhe 800/350 €): . . . . .	86
Tabelle 11:	Simulation des Grundmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) (Steuersätze 50% bzw. 26%, Bürgergeldhöhe 600/375 €): . . . . .	89
Tabelle 12:	Finanzierung von Varianten des Grundmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) . . . . .	90
Tabelle 13:	Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) mit Steuersätzen von 50% bzw. 34% (Bürgergeldhöhe 600/450 €): . . . . .	90
Tabelle 14:	Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) mit Steuersätzen von 61% bzw. 26% (Bürgergeldhöhe 600/320 €): . . . . .	91
Tabelle 15:	Ausgewählte Möglichkeiten der kostenneutralen Finanzierung des Solidarischen Bürgergeldes durch die Einkommensteuer . . .	94
Tabelle 16:	Ausgewählte Varianten eines Stufentarifs im Grundmodell 1 . . .	95
Tabelle 17:	Ausgewählte Varianten eines Stufentarifs im Grundmodell 2 . . .	96
Tabelle 18:	Durchschnittlicher Bedarf Alg II im Vergleich zum Solidarischen Bürgergeld (Grundmodell 1) . . . . .	110
Tabelle 19:	Synopse der Varianten des Modells Solidarisches Bürgergeld . . .	120
Tabelle 20:	Parameterkonstellationen und notwendige Höhe der Bürgergeldabgabe SII im Transfergrenzenmodell (Stand 2003) . .	124
Tabelle 21:	Grundeinkommensversicherung (GEV) – Leistungen und Beiträge (Stand 2004) . . . . .	125
Tabelle 22:	Synopse der Grundeinkommensmodelle im Vergleich mit dem Modell Solidarisches Bürgergeld . . . . .	132

## 1. Zusammenfassung: Ist das Solidarische Bürgergeld finanzierbar?

Der Thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus hat mit dem Solidarischen Bürgergeld einen Vorschlag vorgelegt, durch den nicht nur die Grundeinkommenssicherung neu gestaltet werden soll. Er umfasst auch grundlegende Reformvorschläge zur Finanzierung der Krankenversicherung, zur Alterssicherung sowie nicht zuletzt zur Einkommensbesteuerung. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung werden danach komplett abgeschafft und die Arbeitgeber zahlen lediglich eine Lohnsummensteuer, durch die eine über das Bürgergeld hinausgehende Zusatzrente, die langfristig nach oben begrenzt werden soll, sowie die bisherigen Rentenansprüche, die in voller Höhe erhalten bleiben, finanziert werden. Alle anderen Sozialleistungen werden durch Steuern finanziert.

Das Konzept enthält zwei originelle, in der Grundeinkommensdiskussion neue Elemente:

1. Es integriert systematisch die Idee einer Gesundheitsprämie (200 € monatlich) und damit die Finanzierung des Gesundheitswesens und
2. es integriert Transfer- und Einkommensteuersystem in einem einheitlichen, durchgängigen Tarifverlauf ohne Sprungstellen. Dazu operiert es mit einem zweigestuften Bürgergeld: einem „großen“ Bürgergeld (800 € monatlich abzüglich Gesundheitsprämie) mit dem Ziel der Existenzsicherung und einem „kleinen“ Bürgergeld (400 € monatlich abzüglich Gesundheitsprämie), das als eine Art Teilgrundeinkommen („partielles Grundeinkommen“) gelten kann. Kinder unter 18 Jahren erhalten ein Bürgergeld von 500 € (abzüglich Gesundheitsprämie).

Das Solidarische Bürgergeld bezieht zwei in der Öffentlichkeit umstrittene Programmbeschlüsse des Leipziger CDU-Parteitages vom Dezember 2003 und des Bundestagswahlkampfes 2005 ein: Die Gesundheitsprämie wird faktisch vollständig aus Steuermitteln aufgebracht und die Einkommensteuer wird vereinfacht, wobei eine breite steuerliche Bemessungsgrundlage einem einheitlichen Steuersatz (sogenannte „flat tax“) unterworfen wird.

Das Solidarische Bürgergeld entspricht finanztechnisch einer „negativen Einkommensteuer“. Personen mit einem Einkommen unterhalb eines bestimmten Betrages, der sogenannten Transfergrenze von 1600 € im Monat, erhalten zusätzlich zu ihrem Einkommen – sofern vorhanden – einen Betrag als „negative“ Steuer ausbezahlt, höchstens aber das große Bürgergeld. Sie sind damit Nettoempfänger. Personen mit einem Einkommen oberhalb der Transfergrenze erhalten das kleine Bürgergeld. Dieses wird von ihrer Steuerschuld abgezogen und mindert ihre Steuerlast. Sie sind damit Nettozahler.

Im Rahmen dieses Modells wird vorgeschlagen, dass unterschiedliche Steuersätze für Nettozahler und Nettoempfänger existieren. Der Steuersatz unterhalb der Transfergrenze soll 50 % und oberhalb davon 25 % betragen. Der (Negativ-)Steuersatz 50 % bedeutet letztlich eine Transferentzugsrate, um die sich der Zuschuss zum Bruttoeinkommen verringert, und liegt deutlich unter den jetzigen Anrechnungsbeträgen beim Arbeitslosengeld II. Die positive Steuerzahlung beginnt erst ab der Transfergrenze. Der Grenzsteuersatz beträgt dann 25 %, der Durchschnittssteuersatz beginnt hier mit null und steigt dann mit steigendem Einkommen bis auf 25 % an. Der Satz von 25 % ist also der Spitzensteuersatz.

Damit es einen durchgängigen Steuertarif gibt, muss das Bürgergeld für die Nettozahler die Hälfte betragen wie für die Nettoempfänger. Als jeweils „großes“ und „kleines“ Bürgergeld werden Sätze von entweder 800 € und 400 € oder 600 € und 300 € monatlich vorgeschlagen. Im ersten Fall, er wird hier als *Grundmodell 1* bezeichnet, ist eine Gesundheitsprämie von 200 € monatlich enthalten, die für die Kranken- und Pflegeversicherung bestimmt ist. Bei einem Bürgergeld von 600 € und 300 € monatlich müsste die Gesundheitsversorgung anderweitig finanziert werden. In der vorliegenden Studie wird angenommen, dass die Finanzierung der Gesundheitsversorgung durch eine Gesundheitssteuer oder einen -beitrag geschieht. Dieser Fall wird als *Grundmodell 2* bezeichnet. Kinder erhalten 300 € monatlich Bürgergeld und wie im Grundmodell 1 zusätzlich eine Gesundheitsprämie von ebenfalls 200 € monatlich. Beide Modelle wurden von Althaus in die Diskussion gebracht, wobei er das Grundmodell 1 favorisiert.

In der Studie wird der Frage nachgegangen, ob und, wenn ja, wie das Bürgergeld nach diesen beiden Grundmodellen durch die Einkommensteuer finanziert werden kann und welche Rolle ergänzende Finanzierungen für die Kranken- und Pflegeversicherung spielen (z. B. Lohnsummensteuer, Sozialsteuer). Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch das Solidarische Bürgergeld erhebliche Ersparnisse bei bisher steuerfinanzierten Leistungen entstehen, die zu einem großen Teil wegfallen können. Wie im Gutachten aufgeführt und im Einzelnen diskutiert, wird das gesamte Einsparpotenzial auf etwas über 200 Mrd. € pro Jahr geschätzt.

Andererseits müssen einige bisher durch Beiträge finanzierte Sach- und Dienstleistungen nach Einführung des Solidarischen Bürgergeldes durch Steuern finanziert werden, beispielsweise Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherung. Dieser Zusatzbedarf wird auf etwa 10 Mrd. € geschätzt. Insgesamt liegt das gesamte Einsparvolumen etwa 5 bis 15 Mrd. € jährlich über den bisherigen Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag). Da sich in den Abschätzungen eine Reihe von Unsicherheitsfaktoren befinden, wird für die Simulationen folgende Regel verwendet: *Ein Modell ist genau dann kostenneutral finanzierbar, wenn die simulierten Einnahmen aus der (neuen) Einkommensteuer in*

*etwa den simulierten Kosten des Bürgergeldes entsprechen.* Vermutlich ist ein Modell aber selbst dann kostenneutral finanzierbar, wenn die simulierten Kosten etwas über den simulierten Einnahmen der Einkommensteuer liegen. Das Bürgergeld würde dann aufgrund der hohen Ersparnisse zum Teil aus anderen Steuern finanziert werden können.

Die Mikrosimulationen werden auf Basis der Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) für 2004 durchgeführt. Dabei zeigt sich, dass sich durch den Vorschlag Solidarisches Bürgergeld die Steuerbasis erheblich verbreitern lässt, weil die Freibeträge entfallen und alle Einkommensarten in voller Höhe besteuert werden.

Ergebnis ist: *Mit den im Grundmodell 1 von Dieter Althaus vorgeschlagenen Parametern kann das Bürgergeld alleine kostenneutral finanziert werden.* Der zugrunde liegende Steuersatz der Nettozahler von 25 % und eine Transferenzugsrate von 50 % bringen rechnerische Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer einschließlich des Solidaritätszuschlags von insgesamt 408 Mrd. € pro Jahr. Im Vergleich zu den jetzigen Einkommensteuereinnahmen ist das ein Zuwachs von über 200 Mrd. €. Die Simulation der Ausgaben des Solidarischen Bürgergeldes führt zu einem Volumen von insgesamt 597 Mrd. €. Die Kosten für das Bürgergeld betragen 400,2 Mrd. €, das sind unter Berücksichtigung der Einsparmöglichkeiten bei den steuerfinanzierten Sozialleistungen etwa 200 Mrd. € mehr als heute. Die rechnerische Differenz zwischen den gesamten Ausgaben in Höhe von 597 Mrd. € und den simulierten Einnahmen in Höhe von 408 Mrd. € beträgt also 189 Mrd. € pro Jahr und entspricht in etwa den Kosten für die Gesundheitsprämie.

Aufgrund seiner Ausgestaltung als Negativsteuer werden die Einnahmen aus der Einkommenssteuer unmittelbar mit den Ausgaben des Bürgergeldes verrechnet. Dies führt zu tatsächlichen Ausgaben des Solidarischen Bürgergeldes (einschließlich der Ausgaben für die Gesundheitsprämie) in Höhe von 310,6 Mrd. € jährlich. Dieser Betrag teilt sich auf in ca. 90 Mrd. € für Kinder, ca. 100 Mrd. € für Rentnerinnen und Rentner und ca. 120 Mrd. € für sonstige Erwachsene, die das große Bürgergeld beziehen, wobei darin die Kosten für die Gesundheitsprämie in Höhe von 200 € pro Kopf bereits enthalten sind.

Neben der steuerfinanzierten Grundrente sieht das Modell eine Zusatzrente von bis zu 600 € monatlich vor sowie eine Rentenzulage, die den Vertrauens- und Bestandsschutz der Rentenansprüche sichert, welche über die Summe aus Bürgergeld, Gesundheitsprämie und Zusatzrente hinausgeht. Im Grundmodell 1 betragen die jährlichen Kosten der Zusatzrente 41,6 Mrd. €, die der Rentenzulage 98,6 Mrd. €, die Finanzierung erfolgt durch eine Lohnsummensteuer der Arbeitgeber in Höhe von 12 %. Gleichzeitig verbleiben tatsächliche Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer ohne Solidaritätszuschlag in Höhe von 121,6 Mrd. € pro Jahr.

Damit wird deutlich: Im Grundmodell 1 sind die Kosten für das Bürgergeld (ohne die Gesundheitsprämie) mit den simulierten Steuereinnahmen finanzierbar. Aufgrund der

mit Ausnahme der Lohnsummensteuer vollständig wegfallenden Sozialversicherungsbeiträge werden die Einkommen der Arbeitnehmer in der Regel deutlich weniger belastet als aktuell.

Eine erste Möglichkeit, die Gesundheitsprämie zu finanzieren, besteht darin, die Steuersätze gegenüber dem Ursprungsvorschlag zu erhöhen. Es zeigt sich, dass je nach politischer Präferenz bei einer Transferentzugsrate von 80 % und einem Spitzensteuersatz von 35 %, oder auch bei einer Transferentzugsrate von 70 % und einem Spitzensteuersatz von 40 % sowohl das Bürgergeld als auch die Gesundheitsprämie in den genannten Größenordnungen kostenneutral finanzierbar sind. Diese Steuersätze klingen im Vergleich zum Ursprungsvorschlag (Transferentzugsrate von 50 % und Steuersatz von 25 %) relativ hoch, allerdings ist zu bedenken, dass heute die maximale Durchschnittsbelastung mit Steuern und Arbeitnehmerbeiträgen für die Sozialversicherung für einen abhängig Beschäftigten bis zu 50 % und die Grenzbelastung bis zu 70 % beträgt. Tatsächlich wird gezeigt, dass die simulierten Durchschnittssteuersätze für *alle* Einkommen deutlich unterhalb der jetzigen Belastungsquoten mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen liegen.

Die zweite Möglichkeit, die Gesundheitskosten zu finanzieren, wird im Grundmodell 2 simuliert, bei dem die Finanzierung der Gesundheit (und Pflege) ausgelagert ist. Zur Einkommensteuer des Grundmodells 1 kommt in diesem Modell noch eine Gesundheitssteuer bzw. ein -beitrag von 14 % hinzu, deren Einnahmen in einen Gesundheitsfonds fließen. Mit diesen zusätzlichen Einnahmen ließe sich das gesamte Ausgabevolumen aus Bürgergeld und Gesundheitsprämie mit geringfügigen Änderungen der Steuersätze finanzieren. Die durchschnittliche Belastung liegt auch in diesem Modell deutlich unterhalb der jetzigen Belastungsquote.

Neben diesen beiden Grundmodellen, für die eine Mikrosimulation durchgeführt wird, diskutiert das Gutachten eine Reihe von Modifikationen, wie z.B. die Einführung eines Stufentarifs für die Einkommensteuer, die Finanzierung sowohl der Krankenversicherung als auch der Alterssicherung über eine Sozialsteuer sowie die Einführung einer Rente nach dem schweizerischen oder dem schwedischen Modell der Alterssicherung bei einer Einführung des Bürgergeldes nur für den Rest der Bevölkerung.

Als „Variante des Grundmodells 1“ wird zusätzlich ein „3-Säulen-Modell“ aus Einkommensteuer, Lohnsummensteuer (der Arbeitgeber) und Sozialsteuer diskutiert (ohne Mikrosimulation).

Zu betonen ist schließlich, dass es sich um statische Simulationen handelt, bei denen Verhaltensänderungen nicht simuliert werden. Um quantitative Abschätzungen für die Wirkungen des Bürgergeldkonzepts auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung durchzuführen, wäre ein umfangreiches Mikrosimulationsmodell notwendig, das die Auswir-

kungen auf Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und auch auf Konsum und Ersparnis simuliert sowie die makroökonomischen (Rück-)Wirkungen mitberücksichtigt. Ein solches Modell steht uns in dieser Form nicht zur Verfügung. Unabhängig davon ist es auch grundsätzlich fraglich, ob die dynamische Simulation eines so umfassenden Vorschlags wie des Solidarischen Bürgergeldes wissenschaftlich vertretbar ist. Das liegt daran, dass sich bei größeren Veränderungen die Parameter der Gleichungen eines solchen Simulationsmodells verändern, weshalb üblicherweise nur Verhaltensreaktionen auf der Basis kleinerer Veränderungen geschätzt werden können. Zur Simulation größerer Reformmaßnahmen sind statische Simulationen, also unter Annahme, dass es keine Verhaltensänderungen gibt, durchaus üblich (Fuest u. a. 2007). Im Abschnitt 3.5. werden einige denkbare makroökonomische Wirkungen andiskutiert, ohne selbst Quantifizierungen vorzunehmen. Es wird aber unter anderem auf Berechnungen des IZA verwiesen, die im Rahmen eines Partialmodells des Arbeitsmarktes, also ohne Rückwirkungen auf die anderen Märkte, die Beschäftigungswirkungen des Solidarischen Bürgergeldes geschätzt haben.

Kennzeichen aller Grundeinkommens- bzw. Bürgergeldmodelle ist die Entkopplung des Anspruchs auf monetäre Existenzsicherung von der Teilnahme am Arbeitsmarkt. Das Recht auf ein Bürgergeld besteht unabhängig von der Bereitschaft, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. Grundeinkommens- bzw. Bürgergeldmodelle setzen ausschließlich auf Anreize und Motivation und stellen damit eine ordnungspolitische Alternative gegenüber den Konzepten einer „Aktivierung“ („Fördern und Fordern“) bzw. von „Workfare“ statt, die ein gestuftes System von Zwangsmaßnahmen zur Arbeitsmarktintegration einschließen. Ein empirischer Nachweis des Erfolgs der Workfare-Modelle steht bislang allerdings noch aus. Im Gutachten werden die wichtigsten Argumente in dieser kontroversen Diskussion analysiert. Dabei wird deutlich, dass das Modell Solidarisches Bürgergeld in eine breite, unterschiedliche politische Lager umfassende Reformulierung sozialpolitischer Grundannahmen eingebunden werden kann.

Programmatisch scheint ein Bürgergeldkonzept auf den ersten Blick dem Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre zu widersprechen, nach dem Selbsthilfe Vorrang vor Fremdhilfe hat. Damit kleinere Einheiten aber in die Lage versetzt werden, unabhängig von größeren Einheiten agieren zu können, ist ein Mindestmaß an ökonomischer Absicherung nötig, die diesen kleinen Einheiten im Sinne eines solidarischen Ausgleichs von der Gemeinschaft als Hilfe zur Selbsthilfe zur Verfügung gestellt wird. Insofern kann das Modell des Solidarischen Bürgergeldes als Konkretisierung einer Konzeption „neuer Subsidiarität“ (bzw. „solidarischer Subsidiarität“) gelten. In seiner Wirkung ist das Solidarische Bürgergeld dem steuerlichen Grundfreibetrag vergleichbar, der jedem Steuerpflichtigen unabhängig von seinem zu versteuernden Einkommen von staatlicher Seite gewährt wird. Einige Gesichtspunkte für die

dringlich erforderliche, vertiefende ordnungspolitische und sozialetische Diskussion werden in der Studie angesprochen.

Zusammenfassend belegt die Studie, dass das Modell Solidarisches Bürgergeld in der von Dieter Althaus vorgelegten Form mit nicht unerheblichen Modifikationen finanzierbar ist. In der politischen Diskussion wird es darum gehen, die verschiedenen Modifikationsmöglichkeiten zu bewerten und Prioritäten zu setzen: Wie wichtig sind möglichst niedrige Steuersätze für Nettozahler, wie hoch soll die Transferenzugsrate für Nettoempfänger sein, welche Sozialleistungen werden zugunsten des Bürgergeldes tatsächlich eingespart, wie hoch sollen die Lohnsummensteuer und gegebenenfalls zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge bzw. Sozialsteuern angesetzt werden und muss auch über höhere weitere (Konsum-)Steuern nachgedacht werden?

## 2. Einführung: Bürgergeld und Grundeinkommen

### 2.1 Zum Stellenwert der vorliegenden Studie

Im Sommer 2006 veröffentlichte der Thüringer Ministerpräsident Dieter Althaus (CDU) das Konzept Solidarisches Bürgergeld. Erstmals machte sich damit ein CDU-Politiker die Idee eines garantierten, von der Arbeitsmarktteilnahme entkoppelten Grundeinkommens zu Eigen. Zugleich enthielt dieses Konzept zwei in der bisherigen Grundeinkommensdiskussion nicht vorhandene Elemente: Althaus integrierte systematisch die Idee einer Gesundheitsprämie (200 € monatlich) und damit die Finanzierung des Gesundheitswesens, und er operierte mit einem zweigestuften Bürgergeld, einem „großen“ Bürgergeld (800 € monatlich abzüglich Gesundheitsprämie) mit dem Ziel der Existenzsicherung und einem „kleinen“ Bürgergeld (400 € monatlich abzüglich Gesundheitsprämie), das – etwas höher als das heutige Kindergeld – als eine Art Teilgrundeinkommen („partiell Grundeinkommen“) gelten kann und für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung relevant sein würde. Strategisch bedeutsam für die sozial- und ordnungspolitische Diskussion erscheint dabei, dass Althaus zwei in der Öffentlichkeit sehr umstrittene Elemente der Programmbeschlüsse des Leipziger CDU-Parteitages vom Dezember 2003 und des Bundestagswahlkampfes 2005 in das Modell einfließen ließ: zum einen die Gesundheitsprämie, die im Modell faktisch vollständig aus Steuermitteln aufgebracht wird, also im Grunde eine Steuerfinanzierung des Gesundheitswesens, zum anderen die „flat tax“ des Finanzjuristen und CDU-Wahlkampfteammitglieds Paul Kirchhof.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung beauftragte Anfang August 2006 das Institut für Sozialökologie in Königswinter mit einer Studie, die die Finanzierung und damit Realisierung



dieses Modells untersuchen sollte. PD Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (J.-W.-Goethe Universität Frankfurt) und Dr. Bruno Kaltenborn (Wirtschafts- und Politikberatung Dr. Kaltenborn, Berlin) erklärten sich gemeinsam mit Prof. Dr. Michael Opielka (Fachhochschule Jena) bereit, diese Studie in einem sehr kurzen Zeitraum zu erstellen. Als Autoren zeichnen Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn verantwortlich, Letzterer übernahm die Hauptverantwortung der Datenanalysen. Bruno Kaltenborn wirkte als Berater bei der Erstellung dieser Studie mit. Außerdem danken wir Frau Dipl.-Soziologin Barbara Borglohn, Herrn Dr. Klaus-Uwe Gerhardt, Frau Dipl.-Volkswirtin Kathrin Göggel, Frau Dr. Irene Becker, Herrn Dipl.-Soziologen Mark Unbehend sowie Herrn Dipl.-Volkswirt Christopher Müller für weitere wertvolle Hinweise.

Die Autoren danken der Konrad-Adenauer-Stiftung, insbesondere ihrem Vorsitzenden Prof. Dr. Bernhard Vogel, dem Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung Dr. Michael Borchard und seinem Mitarbeiter Matthias Schäfer für das Vertrauen und die Diskussionsbereitschaft. Besonders dankbar sind die Autoren Hermann Binkert, Persönlicher Referent des Thüringer Ministerpräsidenten und Leiter des Referats für Politische Grundsatzfragen in der Thüringer Staatskanzlei, der das Modell Solidarisches Bürgergeld mit entwickelte und für Fragen zu den Intentionen, die aus den veröffentlichten Texten nicht abschließend ablesbar sind, engagiert zur Verfügung stand. Da die Texte bislang nur im Internet zugänglich sind, wurden sie zur Erhöhung der Verständlichkeit dieser Studie in Teil 1 dokumentiert. Eine erste Fassung der vorliegenden Studie wurde im Oktober 2006 erstellt. Sie lag den Verfassern der in diesem Buch abgedruckten Kommentare (Spermann, Fetzer, Schramm) vor. Für die Buchveröffentlichung wurde die Studie durchgesehen, zudem wurde versucht, die kritischen Einwände bereits im Textverlauf zu entkräften.

Den Auftraggebern dieser Studie war klar, dass das Modell Solidarisches Bürgergeld den Lackmustest der Finanzierbarkeit nicht ohne Modifikationen durchläuft. Der Grund dafür liegt auch darin, dass die Datengrundlagen der deutschen Sozialpolitik nicht wirklich befriedigend sind. Seit Jahrzehnten wird in der Fachdiskussion das Fehlen einer belastbaren Steuer-Transfer-Verteilungsrechnung beklagt, die die Verteilungseffekte des hochkomplexen deutschen Sozialstaats transparent macht (BMF 1996; Kaltenborn 2003). Dieses Desiderat kann in der vorliegenden Studie nicht behoben werden. Dennoch wird im Folgenden versucht, einige methodische Probleme zu klären, die für die Beratung der Politik in Hinsicht auf Grundeinkommensreformen auch in der Zukunft relevant erscheinen.

Die Autoren betrachten diese Studie als Versuch, ein innovatives Modell des Grundeinkommens in einer Weise zu analysieren, die die Idee des Grundeinkommens, der sie positiv gegenüber stehen, auch für Skeptiker zugänglich macht. Sie deuten das Modell des Solidarischen Bürgergeldes als Beitrag für eine konkrete und realitätsnahe Reform

des deutschen Sozialstaats, die letztlich, wie es im US-amerikanischen Sprachgebrauch hilfreich heißt, nur „non-partisan“, also überparteilich, Erfolg verspricht.

## 2.2. Die Diskussion um Grundeinkommen und Bürgergeld

Die Idee des Grundeinkommens bzw. Bürgergelds ist weitaus mehr als eine technisch-administrative Reform. Sie berührt zentrale Fragen der Ordnungs- bzw. Gesellschaftspolitik in modernen Gesellschaften. Blicken wir kurz zurück: Der vielleicht größte deutsche Denker, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, problematisierte in seiner Berliner Rechtsphilosophie von 1821 die Heranziehung der „reicheren Klasse“ zugunsten der „der Armut zugehenden Masse“ (§ 245). Allerdings konnte sich Hegel eine sozialpolitische Umverteilung mangels Masse noch nicht vorstellen: „Es kommt hierin zum Vorschein, dass bei dem *Übermasse des Reichtums* die bürgerliche Gesellschaft *nicht reich genug ist*, d. h. an dem ihr eigentümlichen Vermögen nicht genug besitzt, dem Übermasse der Armut und der Erzeugung des Pöbels zu steuern.“ (Hegel 1999, S. 201) Dies hat sich in den vergangenen bald zwei Jahrhunderten geändert. Der Sozialstaat wurde erfunden und der allgemeine Wohlstand ist so weit fortgeschritten, dass Armut, zumindest in den entwickelten Industrieländern, weitgehend beseitigt werden könnte. Allerdings machte Hegel auch sittliche – die Konstruktionslogik der „bürgerlichen Gesellschaft“ betreffende – Einwände geltend. Denn würden die Armen öffentlich unterhalten, „so würde die Subsistenz der Bedürftigen gesichert, ohne durch die Arbeit vermittelt zu sein, was gegen das Prinzip der bürgerlichen Gesellschaft und des Gefühls ihrer Individuen von ihrer Selbständigkeit und Ehre wäre.“ (ebd.) Dieser zugleich ordnungspolitische und sozialetische Gedanke ist für die Idee eines Grundeinkommens zweifellos eine Herausforderung.

Wir werden ihn im Folgenden nicht mit der gebotenen Gründlichkeit diskutieren können, da der Fokus dieser Studie auf der Finanzierbarkeit und Realisierbarkeit eines bestimmten Grundeinkommensmodells liegt. Er kann aber auch nicht verdrängt werden, da er ohnedies in allen Diskussionen – von links bis rechts – wiederkehrt. Deshalb folgt zunächst eine kurze Rekonstruktion der wichtigsten Argumentationslinien für ein Grundeinkommen und eine Diskussion der Frage, inwieweit und warum das Solidarische Bürgergeld auch für konservatives Denken von Interesse ist. Hegels Einwand besteht ja darin, dass eine Garantie der Subsistenz „ohne durch die Arbeit vermittelt zu sein“ den Zusammenhalt, die Inklusion der Gesellschaft gefährdet. Sollte dieser Gedanken zutreffen, muss ein erfolgreiches Grundeinkommen gerade die Integrations-erfahrung durch Arbeit unterstützen, d. h. keine „Faultierprämie“, sondern eine Motivationshilfe zur Arbeit sein, und zwar sowohl zur marktvermittelten Erwerbsarbeit wie zur gemeinschaftlichen Arbeit in Familie und freiwilligem Engagement.

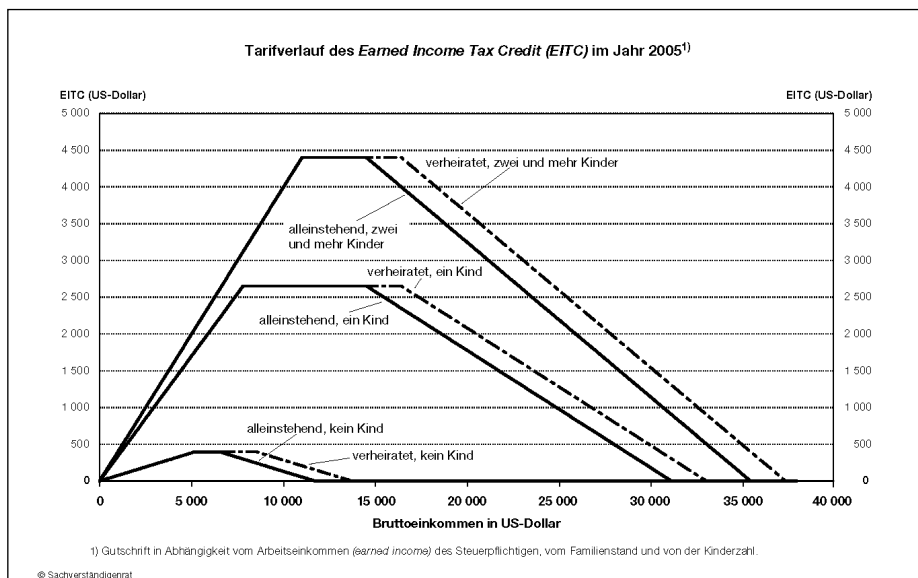
### 2.2.1. Argumentationslinien für ein Grundeinkommen

Die Idee eines Grundeinkommens ist nicht neu. Manche Autoren verorten ihre Anfänge bereits im 16. Jahrhundert bei Thomas Morus, zumindest aber im ausgehenden 19. Jahrhundert, als „ein Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung individuell ausgezahlt“ wird, so die Definition bei einem der Pioniere der aktuellen Grundeinkommensdiskussion, dem in Louvain-la-Neuve und Harvard lehrenden Ökonomen und Philosophen Philippe van Parijs (Vanderborght/Parijs 2005, S. 14). In der technischen Form einer „negativen Einkommensteuer“ wurde sie erstmals in den 1940er-Jahren von Lady Juliet Rhys-Williams geäußert, einer zunächst der liberalen, ab 1945 der konservativen Partei angehörenden britischen Ökonomin und Spitzenbeamtin (Rhys-Williams 1953).

In den 1960er-Jahren wurde die Idee von Milton Friedman und James Tobin erneut in die Diskussion gebracht (Friedman 1962/1984, Tobin et al. 1967)<sup>1</sup>, im Rahmen des von den damaligen US-Präsidenten Kennedy und Johnson propagierten „War on Poverty“ von zahlreichen Ökonomen aufgegriffen (Brauer 1982) und führte schließlich zu mehreren Großexperimenten mit einer „Negative Income Tax“ zwischen 1968 und 1980. Dass diese Experimente in der Öffentlichkeit überwiegend als gescheitert dargestellt wurden, erscheint aus heutiger Sicht erstaunlich und hat seinen Grund wohl darin, dass die Ergebnisse der umfangreichen Begleitforschung verfrüht und einseitig in den politischen Prozess eingespeist wurden (Widerquist 2005).

Elemente des Negativsteuerkonzepts wurden gleichwohl in den USA institutionalisiert, insbesondere in Form des 1975 eingeführten „Earned Income Tax Credit“ (EITC), einer Steuergutschrift für Steuerpflichtige mit geringem Lohn Einkommen (Hotz/Scholz 2002; SVR 2006, S. 47ff.). Der EITC wird als Steuergutschrift einmal jährlich mit der Veranlagung zur Einkommensteuer gewährt und mit der Steuerschuld verrechnet. Unterschreitet die Steuerschuld die Höhe des EITC, wird die Differenz dem Steuerpflichtigen ausgezahlt. Dabei werden je nach Haushaltstyp Tarife mit drei Zonen eingesetzt, wobei der Grenzzuschuss bei zwei oder mehr Kindern mit 40 % am höchsten ausfällt. Niedrige Lohn Einkommen werden durch den EITC so bis zu rund 11.000 \$ mit 0,40 \$ je zusätzlich verdientem US-Dollar subventioniert. Dennoch scheinen die Arbeitsanreizeffekte nicht für alle Haushaltstypen gleichermaßen gegeben. Während es sich für Alleinstehende immer lohnt, erwerbstätig zu sein, kann bei

<sup>1</sup> Das in diesem Diskussionszusammenhang von Robert Theobald herausgegebene Buch „The Guaranteed Income“ (Theobald 1966) enthielt den später auch auf Deutsch erschienenen (in Opielka/Vobruba 1986), viel zitierten Aufsatz von Erich Fromm „The Psychological Aspects of the Guaranteed Income“.



**Abbildung 1:** Darstellung des Tarifverlaufs des Earned Income Tax Credits (EITC) im Jahr 2005

Quelle: SVR 2006, S. 48

Mehrpersonenhaushalten bei einem Erstverdiener, der in die Tarifzonen 2 oder 3 fällt (siehe Abbildung 1), der Anreiz für den Zweitverdiener, also für die meisten verheirateten Frauen, negativ sein (SVR 2006, S. 47ff.). In Anbetracht der deutschen Kontroversen um einen gesetzlichen Mindestlohn ist erwähnenswert, dass das Negativsteuersystem EITC (wie auch die ähnliche Regelung in Großbritannien) mit einem solchen Mindestlohn kombiniert wird.

Politisch wurde die Idee der negativen Einkommensteuer vor allem aufgrund des US-amerikanischen Diskursverlaufs mit einer liberalen Ordnungspolitik assoziiert, was sich bis heute für die Rezeption gerade auch in Deutschland als problematisch erwies. Im Gegensatz zur deutschen Debatte ging es in den USA von Anfang an aber auch um das Ziel der Armutsbekämpfung, insbesondere um die Verringerung der Anzahl der „Working Poor“ (Burkhauser u. a. 1996b; Strengmann-Kuhn 2003, S. 219ff.).

Erst in den 1980er-Jahren begann in (West-)Deutschland die Diskussion um ein von der Erwerbsarbeit entkoppeltes garantiertes Grundeinkommen.<sup>2</sup> Das erste Motiv war,

<sup>2</sup> Zwei der Sammelbände jener Zeit deuteten in ihren Titeln die beiden Motive an, die die Diskussion seitdem leiten: *Befreiung von falscher Arbeit* hieß der von Thomas Schmid herausgegebene Band (Schmid 1984); *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung* (Opielka/Vobruba 1986) der andere.

damals wie heute, den Arbeitsmarkt nicht mehr als allein primäre Institution der Einkommensverteilung zu verstehen und damit eine Antwort auf das Ende der traditionellen Vollbeschäftigung (dauerhaft, Vollzeit, männlich) zu geben. Durch ein Grundeinkommen soll das Beschäftigungsargument zugunsten gesellschaftlich schädlicher Produktion gelockert, der Arbeitsbegriff – vor allem unter Einbeziehung der Familienarbeit – weiter gefasst und das Problem der Arbeitslosigkeit an der Wurzel angegangen werden. Das zweite Motiv war vordergründig armutspolitisch, genauer betrachtet jedoch gesellschaftspolitisch: Das Grundeinkommen soll die „soziale Demokratie“ des Wohlfahrtsstaats auf stabile Füße, auf soziale Grundrechte stellen. Armut gilt in diesem Zusammenhang als eine substantielle Verletzung der Menschenwürde. Die Forderung nach einem Grundeinkommen wäre dann eine politische Forderung auf demselben Niveau wie die Forderung nach dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht am Anfang des 20. Jahrhunderts. Seitdem sind zahllose Veröffentlichungen erschienen, welche die Idee des Grundeinkommens diskutieren, wurde eine Reihe von Kostenrechnungen angestellt, diskutierte man in praktisch allen politischen Lagern über ein Grundeinkommen oder Bürgergeld und wurden ein internationales ([www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)) wie ein deutsches ([www.grundeinkommen.de](http://www.grundeinkommen.de)) Grundeinkommensnetzwerk gegründet.

Die beiden genannten Begründungslinien – Arbeitsmarkt und Gesellschaftspolitik – wurden dabei sehr unterschiedlich ausbuchstabiert, je nach politischem und wissenschaftlichem Selbstverständnis der an der Diskussion Beteiligten. Es ist hier nicht der Ort, diese Diskussion umfassend nachzuzeichnen und zu systematisieren (dazu z. B. Parijs 2004; Vobruba 2006). Angesichts der vor allem bei Skeptikern dieser Idee verbreiteten Auffassung, sie sei vor allem eine resignative Antwort auf ein „Ende der Erwerbsarbeit“, soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass diese Deutung für die Idee des Grundeinkommens *nicht* konstitutiv ist. Tatsächlich existieren, entgegen den noch zu Beginn der 1980er-Jahre von vielen Sozialwissenschaftlern geäußerten Befürchtungen (oder Hoffnungen), kaum Anzeichen dafür, dass die Erwerbsarbeit „ausgeht“. Beindruckend erscheint im Gegenteil die national wie global zu beobachtende Anpassungsfähigkeit der Marktwirtschaften und ihrer Arbeitsmärkte an technologische Entwicklungen (Althammer 2002; Sinn 2002; Opielka 2004, S. 60ff.; skeptisch: Rifkin 2004).

Es ist jedoch unstrittig, dass technologischer und sozialer Wandel die Struktur der Arbeitsmärkte und die Anforderungen an Erwerbstätige dramatisch verändert haben und sie weiter verändern werden. Es verändert sich die Struktur der Arbeit, das Volumen der Arbeitsstunden geht in Deutschland zurück.<sup>3</sup> Der Anteil der Erwerbstätigen hat

<sup>3</sup> Brunetti und Weder di Mauro (2006) sehen in dem beispielsweise gegenüber der Schweiz um etwa ein Drittel geringeren relativen Arbeitszeitvolumen einen entscheidenden Grund für die Verletzlichkeit des deutschen Arbeitsmarktes.

sich aber in den letzten 40 Jahren kaum geändert. Allerdings sinkt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, was den bisher auf Beiträgen auf Erwerbsarbeit gegründeten deutschen Sozialstaat in Finanzierungsprobleme bringt. Auch wenn die Erwerbsarbeit nicht „ausgeht“, ist andererseits aber auch nicht mit einem Anstieg des Arbeitsvolumens und der Erwerbstätigenquote zu rechnen, der so stark ist, dass die Massenarbeitslosigkeit deutlich sinken wird. Zumindest für Personen mit Wettbewerbsnachteilen wird Erwerbsarbeit „knapper“. Gerade in Deutschland erweist sich die hohe Arbeitslosigkeit zunehmend als Problem einer Langzeitarbeitslosigkeit, von der vor allem Geringqualifizierte und Personen mit Erwerbseinschränkungen betroffen sind, allen voran Erziehende (vor allem Mütter) mit kleinen Kindern und Erwerbsgeminderte (Behinderte, psychisch Kranke). Zur letzten Gruppe wurden bisher pauschal und fälschlich auch ältere Arbeitnehmer gezählt.

Als eine Antwort auf das damit verbundene Problem der „Exklusion“, des unfreiwilligen Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt, wurde vor allem von liberalen und (neo-)klassischen Ökonomen die Einführung eines „Niedriglohnssektors“ vorgeschlagen, dessen offensichtlich sozial verwerfende Folgen durch „Kombilöhne“ oder eine „Negative Einkommensteuer“ kompensiert werden sollten. Hier findet sich die Brücke zwischen Arbeitsmarktpolitik und Grundeinkommensdiskussion. Sie besteht nicht in der Annahme eines „Verschwindens der Arbeit“, sondern eher in der Annahme eines „Verschwindens guter Arbeit für viele“, denen mit kompensativen Leistungen des Sozialstaats geholfen werden soll. Das Problem der „Working Poor“, der Armut trotz Erwerbsarbeit (Strengmann-Kuhn 2003), wird sich ohne substanzielle Reformen des Steuer- und Transfersystems nicht lösen lassen.

Die ökonomische und arbeitsmarktpolitische Begründung eines Grundeinkommens ist damit eng mit der gesellschaftspolitischen und demokratischen Begründung verbunden. Dahinter verbergen sich komplexe sozialwissenschaftliche Befunde: zum einen die Erkenntnis der sozialen Einbettung wirtschaftlichen Handelns und die Revision der handlungstheoretischen Grundlagen der ökonomischen Theorie (Beckert 1997); zum anderen die soziologische und sozialpsychologische Beobachtung, dass die Verringerung der biografischen Dominanz der Erwerbsarbeit (Individualisierung, Flexibilisierung, Optionalisierung) die Prägekräft der Erwerbsarbeit für die Lebensentwürfe der Individuen nicht wirklich vermindert hat. Je knapper das Gut Erwerbsarbeit wird, desto begehrt wird es. Umso wichtiger erscheint es folglich, nicht nur pädagogische Inseln für die am Eintritt in den Arbeitsmarkt Gescheiterten oder aus ihm Ausgeschlossenen zu organisieren, sondern gerade den Übergang aus und in den Arbeitsmarkt in allen Lebensphasen und für alle Bürgerinnen und Bürger offenzuhalten. Hierin wird von vielen Beobachtern das wichtigste Argument für ein Grundeinkommen/Bürgergeld gesehen (Gerhardt 2006).

Argumente für eine Sozialreform in Richtung Grundeinkommen/Bürgergeld werden auch aus der demografischen Entwicklung abgeleitet. Insbesondere die Alterung der deutschen Bevölkerung reduziert das Erwerbspersonenpotenzial und führt voraussichtlich zu einer geringeren Lohnquote, was im Interesse einer Steuer- und Abgabenbelastung nach Leistungsfähigkeit eine Verbreiterung der Bemessungsbasis der Sozialstaatsfinanzierung über die Erwerbseinkommen hinaus erfordert. Darüber hinaus führt die Erhöhung des Altersquotienten – selbst bei der unvermeidlichen Anhebung des Rentenzugangsalters auf 67 Jahre – zu einem geringeren Rentenniveau, wie der Bericht der „Rürup-Kommission“ der Bundesregierung im Jahr 2003 belegte. Es steht zu befürchten, dass ein großer Teil der Rentnerbevölkerung<sup>4</sup> das Existenzminimum nicht mehr durch die Rente abdecken kann, sondern auf die am 1. 1. 2004 eingeführte sozialhilfefähnliche Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit angewiesen ist. Dies bedeutet, dass sich für einen erheblichen Bevölkerungsanteil eine private Vorsorge praktisch nicht lohnt, da der Bezug der sozialhilfefähnlichen, bedarfsorientierten Grundsicherung den Vermögensverzehr voraussetzt. Die Forderung nach einer bedarfsunabhängigen Grundrente, also einem Grundeinkommen im Alter, wird sich vor diesem Hintergrund verstärken (Opielka 2004a). Dazu gibt es eine Reihe von Umsetzungsmöglichkeiten, wobei zum Teil auf internationale Erfahrungen zurückgegriffen werden kann (Strengmann-Kuhn 2004). Hierbei erscheint der Vergleich des deutschen mit dem schweizerischen Rentensystem der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) besonders ergiebig, das in Form einer universellen Bürgerversicherung, finanziert über einen steuerähnlichen Beitrag auf alle Einkommen ohne Bemessungsgrenze und mit Leistungen zwischen einer Grundrente und maximal dem doppelten Betrag, unterdessen auch seitens der Weltbank als Vorbild für Rentenreformen empfohlen wird (Carigiet/Opielka 2006, Piller 2006). Darüber hinaus könnte auch das international gelobte neue schwedische Alterssicherungssystem als Vorbild für eine Rentenreform in Deutschland dienen, in der eine steuerfinanzierte Garantierente implementiert ist. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine Grundrente im eigentlichen Sinn, sondern sie ähnelt eher einer negativen Einkommensteuer (Hort 2004a).

Starke gesellschaftspolitische Argumente für ein Grundeinkommen werden schließlich unter dem Gesichtspunkt einer Stabilisierung des Staates durch die Sozialstaatlichkeit selbst vorgebracht. Diese hat zwei Aspekte. Zum einen geht es um die Rolle des Nationalstaats im europäischen und globalen Kontext. Hier existieren sehr unterschiedliche, widersprüchliche Deutungen, die von einer Fortdauer, ja sogar Stärkung

<sup>4</sup> Im Gutachten der Rürup-Kommission wurden erstaunlicherweise hierzu keine Schätzungen vorgelegt, obwohl die Senkung des Rentenniveaus in Verbindung mit den demografischen Extrapolationen und den Annahmen des Wirtschaftswachstums dies erlaubt hätte. In einigen Medien wurden Grundsicherungsquoten von etwa 40 % der Rentnerbevölkerung ab 2020 diskutiert (z.B. in der Financial Times Deutschland).

nationalstaatlicher Regulierungskompetenz (Governance) bis zu ihrem Verlust reichen (Opielka 2004, S. 221ff.). Hinzu kommt, dass nicht klar scheint, ob offene Grenzen und Zuwanderung vor allem als Bedrohung der Sozialstaaten oder als Chance für eine Kompensation demografischer Defizite interpretiert werden sollen, womit eine „Einwanderung in die Sozialsysteme“ (Sinn 2004) entweder negativ oder positiv ausfiele. Welche Rolle dabei ein Grundeinkommen spielt, kann hier nicht in der gebotenen Tiefe diskutiert werden. Grundsätzlich spricht jedenfalls viel dafür, ein Modell wie das Solidarische Bürgergeld als Parafiskus auszugestalten oder – wie das Kindergeld – in die Einkommensteuer zu integrieren, um Anspruchsberechtigung und Exportierbarkeit von Leistungen eher restriktiv fassen zu können.<sup>5</sup> Die Frage nach einer globalisierungsorientierten Neuorientierung der Sozialpolitik muss sich heute jede weitreichende Sozialreform stellen und damit auch der Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes.

Zum Zweiten stellt sich seit einigen Jahren die Legitimationsfrage an die Politik. „Politikverdrossenheit“ resultiert auch aus Diskrepanzen zwischen hohen Erwartungen an die Politik und dem allgemeinen, nicht selten begründeten Eindruck, dass politische Entscheidungen fern von den Bürgern und manchmal auch gegen die Bürger getroffen werden. Die Idee des Bürgergeldes bzw. Grundeinkommens kann insoweit als eine Rückgabe von Verantwortung an die Bürger gelesen werden, die sinnvollerweise auch mit stärker direktdemokratischen Elementen kombiniert werden sollte, wie sich dies in der Schweiz seit Langem bewährt. Anstelle einer auf „Workfare“, Kontrolle und Disziplinierung setzenden Politik wird – im liberalen wie konservativ-subsidiärem Sinn – die Selbstverantwortung der Bürger sowohl für die Verwendung des Grundeinkommens als auch für die Entscheidung über dessen Ausgestaltung betont. Möglicherweise sind hier Vertrauensgewinne für die politische Klasse die Folge, die dann wiederum die Sozialintegration und Lebensqualität aller Bürger befördern.

Das Modell des Solidarischen Bürgergeldes kann in diesem Zusammenhang als ein Beitrag zu mehr Transparenz, Verlässlichkeit und letztlich demokratischer Selbstbestimmung wirken. Die Unübersichtlichkeit des gegenwärtigen sozialen Sicherungssystems in Deutschland erweist sich als Steuerungsproblem und trägt zu ordnungspolitischen Entscheidungen bei, die möglicherweise weder von der Bevölkerung noch von den Eliten „wirklich“ beabsichtigt werden. Ein Beispiel dafür sind die Diskussionen um eine Verschärfung von „Hartz IV“, in der administrative, finanztechnische Problemlösungen zunehmend mit sozialetischen und politischen Vorstellungen kollidieren.

<sup>5</sup> Zur komplexen Problematik der Exportierbarkeit von Grundsicherungsleistungen innerhalb der EU vergleiche Schulte 2004.



## 2.2.2. Diskussionen um eine Integration von Steuer- und Transfersystem in Deutschland

Insbesondere dem mittlerweile emeritierten Frankfurter Finanzökonom Joachim Mitschke ist es zu verdanken, dass die Diskussion um ein Grundeinkommen mit der Steuerreformdiskussion verknüpft wurde (Mitschke 2000, 2004). Seitens der damaligen CDU/CSU-FDP-Koalition wurde 1995 eine Steuer-Transfer-Kommission eingesetzt (BMF 1996), in der sich Joachim Mitschke – am Ende mit der Drohung seines Rücktritts – dafür einsetzte, dass durch das Bundesministerium für Finanzen ein Gutachten zu den fiskalischen Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes erstellt wurde. Sowohl Erstellung wie Rezeption dieses vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) erstellten Gutachtens waren Ausdruck einer kontroversen akademischen wie politischen Situation. Das Gutachten wurde von einer Forschergruppe um Gert Wagner verfasst, der aus seiner Abneigung gegen die Idee des Bürgergeldes keinen Hehl machte. Im Mittelpunkt stand die Berechnung eines Steuertarifs mit einer Anrechnungsrate von 50 % und einem Existenzminimum von 100 % des Bürgergeldniveaus für Ehepartner. Bei dieser Variante, „die in der Öffentlichkeit am stärksten präferiert wird“, so das Gutachten, „summieren sich die Nettokosten auf immerhin (...) etwa 170 Mrd. DM“ (DIW 1996, S. 49). Mit diesem Ergebnis war die politische Diskussion beendet. Irritierend erscheint, dass alternative und womöglich finanzierbare Varianten in den Tabellen verborgen und unerläutert blieben (z. B. ebd., S. 34), vor allem aber auch, dass dieses Gutachten nicht veröffentlicht wurde.

Im Jahr 2002 berechnete das DIW im Auftrag des Nachrichtenmagazins DER SPIEGEL ein sehr radikales Reformkonzept, das zwar nicht explizit ein Grundeinkommen beinhaltete, jedoch eine weitestgehende Integration von Steuer- und Transfersystem vorsah. Unter der Signatur „Arbeit für viele“ wurde ein Systemwechsel vorgeschlagen, wonach praktisch alle Sozialleistungen steuerfinanziert werden, die Lohnnebenkosten auf 5,5 % sinken und nur noch Arbeitslosengeld und Krankengeld aufzubringen wäre (DIW 2002). Beschäftigungseffekte zwischen 300.000 und 1 Mio. wurden prognostiziert. Zur Finanzierung des Systemwechsels sollten die Mehrwertsteuer um 4 Prozentpunkte, die Grund- und Erbschaftsteuer um 370 % angehoben und die Einkommens- und Gewinnbesteuerung ausgeweitet werden. Zudem sollte eine „Sozialprämie“ in Höhe von 9,5 % als Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben werden. Das Gutachten, das insbesondere aufschlussreiche und diese Änderungen akzeptabel erscheinende Vergleichsbetrachtungen mit anderen EU- und OECD-Staaten enthält, wurde im Sommer 2002 zum Thema eines SPIEGEL-Titels. Vielleicht bedingt durch den einsetzenden Bundestagswahlkampf wurde es jedoch öffentlich und auch in der akademischen Diskussion nicht weiter beachtet.

Die rot-grüne Bundesregierung zeigte in ihrer siebenjährigen Amtszeit kein Interesse, die Diskussion um ein Grundeinkommen und damit auch um eine Integration von Steuer- und Transfersystem durch geeignete Expertise voranzutreiben, beispielsweise durch Aufträge an regierungsnahen Kommissionen wie den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Da dies auch für parteinahe und sonstige Stiftungen und Fördergeber weitgehend galt, blieb es der Initiative einzelner Fachkollegen überlassen, solche weitreichende Reformüberlegungen detaillierter zu skizzieren (neben Mitschke z.B. Seidl 2003, 2006; zu den Grundlagen Kaltenborn 2003).

Dies erstaunt auch deshalb, weil sich seit Mitte der 1990er-Jahre in der Folge der deutschen Vereinigung die Arbeitslosenraten auf außerordentlich hohem Niveau verfestigten und sich Hoffnungen auf deren Reduzierung durch konjunkturelle Belebung regelmäßig als verfehlt erwiesen. Während im akademischen Bereich seit den 1990er-Jahren eine Vielzahl von Reformüberlegungen zur Integration von Steuer- und Transfersystem entwickelt wurde – teils mit, teils ohne damit ein Bürgergeld bzw. Grundeinkommen zu verknüpfen –, konzentrierten sich sowohl die Regierungs- wie die Oppositionsparteien auf Maßnahmen, die allein am Arbeitsmarkt ansetzten. Obwohl seit 2003 mit den Vorschlägen der „Rürup-Kommission“ der rot-grünen Bundesregierung und der „Herzog-Kommission“ der CDU die Diskussion um eine Bürgerversicherung bzw. eine „Kopfpauschale“/Gesundheitsprämie auch die Transfersysteme zum Gegenstand von Reformüberlegungen wurden, berücksichtigten diese universalistischen Konzepte wiederum den Arbeitsmarkt nur indirekt. Die Ausnahme bildeten die „Hartz-Gesetze“ im Anschluss an die „Agenda 2010“ des damaligen Kanzlers Schröder vom März 2003. Mit „Hartz IV“ wurde eine Integration von steuer- und beitragsfinanzierten Leistungen – Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe (obgleich Letztere faktisch ebenfalls steuerfinanziert war) – vorangetrieben, die sich freilich nur auf die sozial Schwächsten konzentrierte und damit weit entfernt war von den universalistischen Leitgedanken eines Bürgergeldes bzw. Grundeinkommens.

Dennoch wurde „Hartz IV“ durch die daran anschließende politische und akademische Kritik zu einem Katalysator der neueren Grundeinkommensdiskussion. Innerhalb der etablierten Parteien hatte bisher nur die FDP die Idee des Bürgergeldes aufgegriffen, zunächst 1991 als Initiative der Jungen Liberalen, noch vage in einem Arbeitsgruppenbericht sowie im Bundestagswahlprogramm von 1994 (Kaltenborn 1995, S. 71ff.) und im Parteiprogrammentwurf von 1996 (1997 als „Wiesbadener Grundsätze“ verabschiedet), dann unterfüttert durch einen Kommissionsbericht unter Vorsitz von Andreas Pinkwart (KoBÜNE 2005) mit einem ausführlichen Parteitagbeschluss zum „Liberalen Bürgergeld“ im Mai 2005 (FDP 2005). Finanzierungsrechnungen wurden allerdings nicht vorgelegt.

Seit Ende 2004 hat sich die Zahl der Bürgergeld-/Grundeinkommensvorschläge in Deutschland geradezu sprunghaft erhöht. Wir diskutieren die wichtigsten, mit einigermaßen konkreten Finanzierungskalkulationen verbundenen Alternativen zum Modell des Solidarischen Bürgergeldes in einer kurzen Synopse am Ende dieser Studie (Anhang). Festzuhalten ist dabei, dass der überwiegende Teil der Grundeinkommens-/Bürgergeldmodelle das Verhältnis zwischen Sozialversicherungen und steuerfinanzierten Transfersystemen im Gegensatz zum Konzept Solidarisches Bürgergeld von Dieter Althaus kaum oder nicht thematisiert und damit auch die mit einer Integration verbundenen Probleme umgeht.

In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, dass Grundeinkommensmodelle nur die Umverteilung des laufenden Einkommens behandeln und die wichtige Frage der Vermögensverteilung aussparen. An dieser Stelle setzt ein Vorschlag an, der unter dem Begriff „stake holding“ bzw. „Stakeholder Society“ von den US-amerikanischen Rechtswissenschaftlern Bruce Ackerman und Anne Alstott in die Diskussion gebracht wurde (Ackerman/Alstott 1999, Ackerman et al. 2006). Er besteht darin, dass jeder junge Bürger mit 18 Jahren als Startkapital eine aus hierzu erhöhten Vermögens- und Erbschaftsteuern finanzierte „Sozialerbschaft“ („stake holder grant“) in Höhe von 60.000 \$ erhalten soll. Dieser Vorschlag wurde von einer Forschergruppe um Claus Offe im Auftrag der (grünnahen) Heinrich-Böll-Stiftung mit dem Betrag von 60.000 € auf Deutschland übertragen (Grözinger u. a. 2006). Dagegen wird dreierlei eingewendet. Zum einen besteht die Gefahr, dass die Zuspitzung auf Ausgangsgleichheit die komplexen Verwerfungen und Unsicherheiten biografischer Verläufe überspringt. Während ein Grundeinkommen ein dauerhaftes, gesellschaftliches Sicherheitsnetz garantiert, verlagert die Stake-holder-Perspektive die „Schuldfrage“ von Armut und gesellschaftlichen Krisen auf das Individuum und gefährdet die Grundidee von Sozialstaatlichkeit (Parijs 2006). Zum anderen stammt der US-amerikanische Vorschlag aus einer Welt, in der die Sozialerbschaft vor allem die erheblichen Studiengebühren abdecken soll und selbst dies, jedenfalls an Elitehochschulen, nicht vollständig. Insoweit kann der Vorschlag dazu führen, kostendeckende Studiengebühren auch in Deutschland einzuführen und abzufedern. Für junge Akademiker hieße das: „Wir gehen davon aus, dass hier das Vermögen ganz oder überwiegend für eine Ausbildung aufgezehrt wurde.“ (Grözinger u. a. 2006, S. 68)<sup>6</sup> Dagegen können bildungspolitische Einwände

<sup>6</sup> Gert Wagner interpretiert Studiengebühren im Wesentlichen als Instrument zur Steuerung eines globalisierten Hochschulwettbewerbs: „Die Überlegungen zu einer ‚Sozialerbschaft‘ machen überdeutlich, dass Studiengebühren sinnvoll sind. Wenn die Gesellschaft durch eine Sozialerbschaft (oder ein ordentlich bemessenes BAföG) die Finanzierung eines Studiums sicherstellt, dann können Studiengebühren offensichtlich problemlos ihre positiven Wirkungen entfalten“ (Wagner 2006, S. 192). Die Verbindung „wenn – dann“ ist freilich entscheidend und stimmt nicht unbedingt optimistisch.

vorgebracht werden (Opielka 2005b, Hönigsberger 2006). Schließlich, drittens, gibt es ein ganzes Bündel volkswirtschaftlicher bzw. politisch-ökonomischer Einwände gegen das Konzept der Sozialerbschaft, auf die Jens Beckert aufmerksam macht, der den normativen Zielen – die politische Chancengleichheit um eine wirtschaftliche Ausgangsgleichheit zu ergänzen – durchaus einiges abgewinnen kann. Problematisch erscheint insbesondere, dass die Konzentration von Umverteilung auf junge Erwachsene zu vermutlich erheblichen Marktreaktionen führt, was diese in einem Umfang mit den Gesetzmäßigkeiten des Kapitalismus konfrontiert, die heute nur für eine Minderheit von Erblässern großer Vermögen gelten, „so dass die Sozialerbschaft (...) sich als zusätzliche Privilegierung ohnehin bevorzugter Bevölkerungsschichten erweist, die überdurchschnittlich oft in der Lage sein werden, zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen“. (Beckert 2006, S. 177) Makroökonomisch drohen u. a. Inflationstendenzen auf den Immobilienmärkten und eine Verteuerung der Bildungsangebote. Auch werde die „Herausforderung, Solidarität jenseits des Nationalstaats zu institutionalisieren (...) in keiner Weise angenommen“ (ebd., S. 178). Der Idee der „Sozialerbschaft“ als Ersatz eines Grundeinkommens können wir somit wenig, als Ergänzung allerdings einiges abgewinnen.

In der Grundeinkommensdiskussion das Problem einer Integration von Steuer- und Transferraten wie beispielsweise im hier diskutierten Modell einer „Sozialerbschaft“ einfach zu umgehen, ist wenig hilfreich. Erwähnenswert erscheint zum Abschluss der Überlegungen über einen integrativen Steuer-Transfer-Tarif und mögliche Varianten ein Modell, das in der Slowakei, dem vielfach kritisch beäugten europäischen Pionier-Staat für Flat Taxes, durch Richard Sulík entwickelt wurde, seit Juli 2006 Berater des slowakischen Finanzministers Pociatek. Sulík war in den Jahren 2002 und 2003 Berater des vorherigen Finanzministers Miklos und verantwortlich für die Konzeption und Einführung der 19%igen Einheitssteuer. Im Rahmen seiner Tätigkeit gelangte er zu der Ansicht, dass es nicht reicht, das Steuersystem isoliert zu betrachten und zu reformieren, sondern dass eine Gesamtbetrachtung von Steuern, Abgaben und Sozialleistungen nötig ist. Die Grundlage der Reform ist das Grundeinkommen. Hierzu hat er ein Buch verfasst, das (unterstützt durch die Unternehmensberatung KPMG) ins Englische übersetzt wurde (Sulík 2006). Das Konzept ist sehr konkret, einschließlich eines Gesetzestextes. Außerdem soll es im Einklang mit allen gültigen Richtlinien der EU stehen.

### 2.2.3. Wertfragen: Wie gerecht ist ein Bürgergeld?

Mit der Konzentration auf arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitische Begründungen eines Grundeinkommens (in Abschnitt 2.2.1.) haben wir einen wichtigen Bereich von Begründungen zunächst ausgeblendet, die Frage nämlich, ob ein Grundeinkommen als gerecht gelten kann. Dabei müssen zwei Argumentationsebenen unterschieden werden: zum einen die sozialphilosophische und sozialetische Ebene von Gerechtigkeits-theorien, zum anderen die empirische Ebene der Gerechtigkeitsüberzeugungen der Bevölkerung und der politischen Eliten (Pioch 2000, Liebig u. a. 2004, Opielka 2006c). Eine Kombination beider Ebenen bietet die aus der internationalen Sozialpolitikforschung bekannte Theorie der „Wohlfahrtsregime“, deren bekanntester Vertreter Gøsta Esping-Andersen drei Regimetypen unterschied: den liberalen (angloamerikanischen), den sozialdemokratisch-sozialistischen (skandinavischen) und den konservativen (kontinentaleuropäischen) Typ, als deren jeweils favorisierte Steuerungssysteme Markt, Staat und Gemeinschaft gelten.

Wohlfahrtsregime sind komplexe Formen der Institutionalisierung von Gerechtigkeits-einstellungen. Wir können diese Fragen hier nicht genauer behandeln und begnügen uns mit einem Hinweis: In allen drei Regimekonzeptionen spielt die Idee eines Grundeinkommens bisher keine systematische Rolle. Auch deshalb wurde aus analytischen Gründen ein vierter, „garantistischer“ Regimetyp in die Diskussion gebracht (Opielka 2004). Unter „Garantismus“ wird ein Sozialstaatstyp verstanden, der sich auf die Gewährleistung sozialer Grundrechte, damit auf den Bürgerstatus konzentriert und vor allem ethische, humanistische Legitimationen heranzieht.

Diese Studie untersucht ein Grundeinkommensmodell, das von einem führenden Vertreter der CDU entwickelt wurde, der dieses Modell in die Grundsatzprogramm-diskussion seiner Partei einbringt. Wir konzentrieren uns deshalb auf die Frage, inwiefern das Solidarische Bürgergeld als „konservativ“ gelten kann. In der vergleichenden Sozialpolitiktheorie wird dem konservativen Wohlfahrtsregimetyp dreierlei zugerechnet: der Schutz der Familie, die Sicherung korporativer Wirtschaftsbeziehungen und die Zuneigung zur Idee der Nation, damit die Stärkung von Gemeinschaft auf der Mikro-, Meso- und Makroebene.<sup>7</sup> Es stellt sich damit die Frage, ob ein Bürgergeld in diesem Sinn gemeinschaftsfördernd wirken würde.

Die institutionelle Form, in der moderne Sozialstaaten die Sicherung des Existenzminimums ihrer Bürger gewährleisten, ist seit Mitte der 1990er-Jahre Gegenstand einer tief greifenden sozialpolitischen wie sozialetischen Diskussion. Erstaunlicherweise waren es jeweils Sozialdemokraten, die eine Bewegung „from welfare to workfare“ ein-

<sup>7</sup> Zur soziologischen Begründung von „Gemeinschaft in Gesellschaft“ ausführlicher: Opielka 2006b.

leiteten: Bill Clinton 1996 in den USA („to end welfare as we know it“), Tony Blair seit 1998 in Großbritannien und Gerhard Schröder 2003 mit der „Agenda 2010“ und „Hartz IV“. Die deutschen Programm-Metaphern „Fördern und Fordern“ sowie „Aktivierung“ scheinen dabei einem sozialdemokratisch-lohnarbeitszentrierten Politikprogramm verhaftet.<sup>8</sup>

„Konservativ“ scheint dieser paradigmatische Politikwechsel auf den ersten Blick nicht zu sein. Zwar versuchte der hessische Ministerpräsident Roland Koch bereits 2001 die US-amerikanische Wohlfahrtsreformen mit dem 1996 eingeführten Programm „Wisconsin Works“ (W-2) per Bundesratsinitiative auf Deutschland zu übertragen. Das Programm verlangte von Arbeitslosen die Annahme einer Arbeit, bot aber zur gleichen Zeit umfassende Dienste und finanzielle Unterstützung an (Mead 2004). Das Programm hatte allerdings in seinem Heimatland Nebenwirkungen, die in dieser Härte kaum erwartet worden waren. Denn die Reform, die viele Menschen wieder in Erwerbsarbeit brachte, entzieht gleichzeitig denen, die trotz gutem Willen keinen Arbeitsplatz finden, den Boden unter den Füßen. Zudem erweisen sich die Auswirkungen von „Wisconsin Works“ und der US-Sozialhilfereform insgesamt auf arme Familien und vor allem auf alleinerziehende Mütter nach einem Jahrzehnt wissenschaftlicher Beobachtung als eher problematisch (Handler/Babcock 2006). Die angestrebten moralisch-politischen Ziele einer Hebung des Bildungsniveaus und des Familienzusammenhalts wurden überwiegend nicht erreicht.

Weiter oben haben wir an die hegelsche Befürchtung erinnert, wonach eine arbeitsunabhängige Alimentierung den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet. Sie wird bis heute sowohl im linken wie im rechten politischen Spektrum geteilt, für Letzteres beispielsweise von Wolfgang Schäuble, der freilich Hegels sozialtheoretische Überlegung ideologisiert: „Keine Alimentierung kann die Würde eigenen Schaffens, Leistens und Verdienens ersetzen. Übrigens ist der Sozialstaat längst in einer Weise überfordert, die eine Grundalimentierung des zum Abhängigen degradierten Bürgers als weltfremd entlarvt.“ (Schäuble 2006) Warum ein Grundeinkommen den Bürger als „zum Abhängigen degradiert“, wird leider nicht weiter diskutiert. Selbstverständlich führt aktive Teilhabe an der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, führen Reziprozitätserfahrungen und Anerkennungen für Leistung zu Befriedigungen, auf die eine aktive Gesellschaft nicht verzichten kann. „Erfahrungen verletzter Würde“ (ebd.) sind hochproblematisch.

<sup>8</sup> Dass sich auch die Grünen als Juniorpartner der rot-grünen Koalition diesem Programm verpflichtet fühlten und auch in der Oppositionsrolle verpflichtet fühlen (Bündnis 90/Die Grünen 2006), kann in diesem Zusammenhang irritieren (siehe auch Anhang), zumal die Grünen in den 1980er-Jahren eine Pionierrolle in der (parteipolitischen) Grundeinkommensdebatte einnahmen (Opielka/Vobruba 1986; Kaltenborn 1995, S. 57ff.). Neuerdings wird die Diskussion aber auch bei den Grünen wieder intensiv geführt (Hönigsberger 2006; Emmeler/Poreski 2006).

Dass jedoch nur Anerkennung auf dem Arbeitsmarkt zu Würde gereicht, erscheint soziologisch fragwürdig. Sozialintegration erfolgt heute auch durch den Sozialstaat (Opielka 2006). Eine „Grundalimentierung“ würde in dieser Perspektive den Bürger gerade nicht abhängig, sondern eher unabhängig machen. Die Entscheidung für eine zeitweise Schwerpunktsetzung auf die Familienarbeit, ein wichtiger konservativer Gedanke, würde dann vor allem für Frauen mit weniger Abhängigkeit einhergehen – was nur einen patriarchalen Konservatismus verstört, einen modernen nicht.

Die Programmatik „Welfare to Workfare“ scheint somit nur eingeschränkt politisch-konservativ begründet werden zu können und zudem konservative Ziele im Sinne der Gemeinschafts- und Familienförderung kaum zu erreichen. Häufig wird daher eine christliche Begründungslinie bemüht. Sowohl die evangelische wie die katholische Seite haben sich hier positioniert. In der (im Juni 2006 veröffentlichten) „Denkschrift“ des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zur „Armut in Deutschland“ mit dem programmatischen Titel „Gerechte Teilhabe“ kommt die Idee eines von der Arbeitsleistung entkoppelten Grundeinkommens nur an einer Stelle vor: „Dabei sind Konzepte kritisch zu prüfen, welche ein über das materielle Existenzminimum hinausgehendes Grundeinkommen garantieren sollen.“ (EKD 2006, Abs. 75) Die Kritik wird im nächsten Absatz formuliert: „Vorrang der Aktivierung vor der Versorgung.“ Implizit wird somit die Gleichung „Bürgergeld = Versorgung“ nahegelegt, eine sozialetische Argumentation fehlt allerdings. Auf katholischer Seite können zwei Dokumente herangezogen werden. Die deutschen katholischen Bischöfe veröffentlichten 2003 eine Denkschrift „Das Soziale neu denken“, in der sie die Politik der „Aktivierung“ unterstützten. Als Hintergrund beziehen sie sich auf das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre. In seiner ersten Enzyklika „Deus caritas est“ (2006) erläuterte Papst Benedikt XVI. dieses Prinzip als Element einer gerechten Ordnung der Gesellschaft: „Richtig ist es, dass das Grundprinzip des Staates die Verfolgung der Gerechtigkeit sein muss und dass es das Ziel einer gerechten Gesellschaftsordnung bildet, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips jedem seinen Anteil an den Gütern der Gemeinschaft zu gewährleisten.“ (Nr. 26) Weder würde jedoch ein „Grund“-Einkommen „über das materielle Existenzminimum hinausgehen“, noch muss es dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, das, wie Oswald von Nell-Breuning systematisch begründete, als Doppelgebot zu verstehen ist: ein positives Hilfsgebot an den Staat (als Makrogemeinschaft) und ein Gebot, die Hilfe so zu geben, dass die Hilfe zur Selbsthilfe dabei nicht verloren geht (Hengsbach 2006, S. 90).

Man könnte es so deuten, dass der Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes die liberale, staatsaverse (staatskeptische) Subsidiaritätskonzeption des 19. Jahrhunderts in das 21. Jahrhundert transformiert: Die Nachrangigkeit sozialstaatlicher Leistungen gegenüber der familiär-haushaltlichen Wohlfahrtsproduktion wird der doppelten Realität einerseits mobiler, verkleinerter und brüchiger Familiensysteme und andererseits

faktischer sozialstaatlicher Umverteilung angepasst, seine ordnungspolitischen Grundlagen werden transformiert: Subsidiarität erfolgt nicht mehr ex post, im Nachhinein, sondern ex ante, im Vorhinein. Die Gemeinschaft aller Bürgerinnen und Bürger, der Sozialstaat, tritt mit dem Bürgergeld in Vorleistung für alle ihre Mitglieder. Der Sozialstaat folgt damit der Transformation der Wirtschaft von einer vormodernen Selbstversorgungswirtschaft zur heutigen Fremdversorgungswirtschaft.

Diese Transformation des Sozialstaats ist politisch freilich hoch umstritten. Wenn Patrick Adenauer, der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) postuliert: „Der Wohlfahrtsstaat muss von einer Versorgungsanstalt für alle auf den speziellen Schutz für jene zurückgestutzt werden, die ihn tatsächlich nötig haben“ (Adenauer 2006), dann wird damit eine wenig realistische Welt isolierter Individuen unterstellt, in der die Selbstversorgungsfähigkeit der Einzelnen und damit faktisch der Haushalte ungebrochen gegeben sei und allenfalls ein Armutsrisikoschutz mit Zugangsbarrieren („die ihn tatsächlich nötig haben“) geboten erscheint. Adenauers Überlegungen folgen dem Mainstream der gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, deren ordnungspolitische und sozialetische Programmatik aus einer Zeit vor der umfassenden gegenwärtigen Globalisierung stammt.

Demgegenüber scheint im Modell des Solidarischen Bürgergeldes die programmatische Konzeption einer *neuen Subsidiarität* auf, man kann sie auch als *solidarische Subsidiarität* bezeichnen. Assoziationen an das Konzept einer „Solidarischen Leistungsgesellschaft“ (Glück/Vogel/Zehetmair 2006), der Topos eines gemeinsamen Diskurses zwischen Konrad-Adenauer- und Hanns-Seidel-Stiftung, den Thinktanks von CDU und CSU, liegen nahe, auch wenn die Widerstände gegen die vorgängige Subsidiarität des Bürgergeldsystems noch erheblich sind. Konservatives Denken setzt in seiner christlichen Tradition auf den Menschen als Gemeinschaftswesen und folgt einem anthropologischen Realismus. Die empirische Erfahrung der psychologischen Ökonomie zeigt dabei, dass Anreize stärker und nachhaltiger als Zwang wirken.<sup>9</sup> Moderner, demokratischer Konservatismus dürfte diese Erkenntnisse berücksichtigen.

<sup>9</sup> So konnte der (konservative) Schweizer Ökonom Bruno S. Frey nachweisen, dass die intrinsische Motivation für wirtschaftliches Handeln von großer Bedeutung ist, da eine vollständige Steuerung der Menschen mittels externer Motivation undenkbar erscheint. Monetäre Anreize und von außen kommende Eingriffe wie Vorschriften und Kontrollen verdrängen die intrinsische Motivation unter empirisch wichtigen Bedingungen (Verdrängungseffekt), während externe Eingriffe unter anderen Bedingungen auch die intrinsische Motivation kräftigen können (Verstärkungseffekt). Änderungen in der intrinsischen Motivation infolge von Anreiz- oder Regulierungsveränderung in einem Bereich können wiederum Auswirkungen auf andere Bereiche haben, in denen die monetären Anreize oder Regulierungen unverändert geblieben sind (Übertragungseffekt) (Frey 1997; Frey/Osterloh 2002).



Ab wann beginnt Zwang, also „Workfare“? Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellte im Herbst 2006 eine Expertise („Das Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“) (SVR 2006). Im Zentrum steht der Vorschlag, den Regelsatz des Arbeitslosengeldes II (345 €) für diejenigen, die sich dem Arbeitsmarkt entziehen, um 30%, also um 103,50 €, zu reduzieren (der Wohnkostenanteil wird nicht weiter erörtert). Als Lackmustest der Arbeitsbereitschaft sollen bis zu 700.000 öffentliche „Arbeitsgelegenheiten“ geschaffen werden. Der Vorschlag erscheint allerdings eher als ein Beschäftigungsprogramm für die Arbeitsverwaltung und bringt zugleich die Erwerbslosen und viele andere Bürger unnötig gegen die Regierenden auf: 100 € Abzug werden Arbeitsverweigerer und Schwarzarbeiter kaum abhalten, dürften aber auf die große Mehrheit der Erwerbslosen wie auf von Erwerbslosigkeit bedrohte Bürger diskriminierend wirken.

Ganz allgemein ist gegenüber den Vorstellungen einer positiven Steuerungsutopie, die Arbeitsmarktintegration durch pädagogisch-juristische Zwangsmaßnahmen erreichen will, nicht nur normative, sondern auch empirische Zurückhaltung angebracht. In einer differenzierten Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen von „Workfare“ kommen führende Mitarbeiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit zu einem Befund, der sowohl der früheren rot-grünen wie der heutigen schwarz-roten Bundespolitik zuwiderläuft. So stellen sie bei einer Analyse der dänischen „Aktivierungs“-Maßnahmen fest: „Möglicherweise hätten sich die positiven Programmeffekte genauso bei einer freiwilligen Teilnahme ergeben.“ (Koch u. a. 2005, S. 14) Sie kommen zum Fazit: „Wird (...) das Ziel verfolgt, die Lebenszufriedenheit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu steigern, so wäre ein effizienteres Vorgehen, hinreichend viele Arbeitsgelegenheiten zu schaffen und auf freiwilliger Basis zu besetzen.“ (ebd., S. 40) Der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, lehnt unterdessen schärfere Sanktionen für Langzeitarbeitslose ab: „Ich möchte auf keinen Fall, dass wir all unseren Kunden mit Misstrauen beggenn, nur weil einige wenige Leistungen missbrauchen.“ (in den ZDF-heute-Nachrichten vom 28.10.2006)

Die Frage der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und ihre wissenschaftliche Evaluation hängen insoweit auch von der Zielbestimmung ab. Gegenüber der „Lebenszufriedenheit“ der Arbeitslosen mögen aus Sicht von Politikern andere Ziele höherwertig erscheinen, beispielsweise Effizienz und Kosten von Maßnahmen. In einer differenzierten Metaanalyse auf der Basis von insgesamt 137 Evaluationsstudien zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus einzelnen europäischen Ländern, darunter Deutschland, kommt Jochen Kluge beispielsweise zu folgendem Befund: „Traditionelle Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zeigen eine geringfügige Wahrscheinlichkeit, einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsrate nach der Teilnahme zu haben (etwa die Hälfte der Qualifizierungsmaßnahmen zeigt positive Wir-

kungen). *Relativ dazu weisen Anreizprogramme im privaten Sektor sowie Dienstleistungen und Sanktionen signifikant bessere Effekte auf. Deren Wahrscheinlichkeit, einen positiven Effekt zu messen, ist 40–50 Prozent höher als bei Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.* Im Vergleich dazu ist für Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor die Wahrscheinlichkeit eines positiven Maßnahmeeffektes signifikant um 30–40 Prozentpunkte geringer.“ (Kluve 2006, S. 13; Herv. MO/WSK) Diese Befunde lassen sich dahin interpretieren, dass zum einen dem Faktor „Lebenszufriedenheit“ insoweit auch funktionale Bedeutung zukommt, als er die Motivation und damit die Anreizsensibilität von Arbeitslosen begründet. Zum anderen können die Befunde so gedeutet werden, dass ein Bürgergeld/Grundeinkommen als Anreizprogramm vor allem auch für den privaten und den gemeinnützigen Sektor wirkt, die die größten und nachhaltigsten Beschäftigungseffekte aufzuweisen scheinen. Ungeklärt ist auch in der hier zitierten Metaanalyse die Effektivität von Sanktionen, da entsprechende Daten nicht dokumentiert werden. Vermutlich wirken aber Sanktionen nur dort, wo auch Anreize in erheblichem Umfang bestehen, und jedenfalls nicht oder kaum im Bereich des Existenzminimums selbst. Dies spricht dafür, Maßnahmen zur Sicherung des Grundeinkommens mit zusätzlichen Anreizen zu verknüpfen und Sanktionen auf diese zusätzlichen Anreizsysteme oberhalb des Grundeinkommensniveaus zu beschränken. Entsprechende Erfahrungen mit gewerkschaftlich getragenen Arbeitslosenversicherungen liegen beispielsweise aus Schweden und der Schweiz vor. In diesem Sinn sieht beispielsweise das Modell einer „Grundeinkommensversicherung“ (siehe Anhang) für Arbeitslose unbefristete Leistungen bis zur doppelten Höhe des Grundeinkommens vor, orientiert an den vorherigen Beitragszahlungen. Im Gegenzug wird jedoch für diese höheren Leistungen die Bereitschaft zur Arbeitsvermittlung vorausgesetzt. Eine Administrierung durch die Gewerkschaften erscheint also ratsam, um den Arbeitslosen die notwendige Anerkennung zum Erhalt von Motivation dauerhaft zu gewährleisten. Die fehlende Befristung orientiert sich an den entsprechenden, erst in jüngster Zeit auf etwas mehr als vier Jahre Leistungsbezug befristeten Regelungen in Dänemark (vergleiche Opielka 2004, S. 265ff.).

Eine eher skeptische Einschätzung gegenüber (zwangsweisen) „Workfare“- bzw. „Aktivierungs“-Programmen legen auch neuere Überlegungen zu Einsparmaßnahmen bei „Hartz IV“ nahe, wie sie von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion diskutiert wurden: „Der Vorschlag des Sachverständigenrates bietet auch keine Gewähr dafür, dass nicht, bei fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten, für eine Mehrheit der Hilfebedürftigen das vom Sachverständigenrat vorgeschlagene, niedrigere Niveau wieder angehoben werden müsste.“ (CDU-CSU-Bundestagsfraktion 2006, S. 6) Zwar plädiert dieses Papier ähnlich wie der SVR für eine Art „Kombilohn“ in einem schmalen Segment zwischen 400 und 800 € Monatsverdienst (unter 400 € sollen Einkommen vollständig angerechnet werden). In Nebensätzen werden grundlegende Probleme abgehandelt:

„Die genaue Ausgestaltung der Neuregelung bedarf aber der eingehenden Prüfung und darf weder zu höheren Kosten noch zu einem Anstieg der Transferempfänger gegenüber heute führen; außerdem muss beachtet werden, dass der Bereich, in dem die Transferenzugsrate 100 % beträgt, wo sich also der Verzicht auf Transfereinkommen nicht lohnt, möglichst klein gehalten wird.“ (ebd., S. 7) Wie dies innerhalb der vorhandenen, hochkomplexen und widersprüchlichen Steuer-Transfer-Systematik gelingen kann, wird nicht weiterverfolgt – es erscheint schlicht unmöglich.

In einem Gutachten für das Sächsische Wirtschafts- und Arbeitsministerium argumentierte Peter Bofinger, Mitglied des SVR, gleichfalls im September 2006 gegen ein Kombilohnmodell und für eine negative Einkommensteuer für Beschäftigte mit dem Ziel einer „Existenz sichernden Beschäftigung im Niedriglohnbereich“ (Bofinger u. a. 2006). Dieser Vorschlag greift die in den USA und Großbritannien bestehenden Modelle (Earned Income Tax Credit, Working [Families] Tax Credit) auf, die jeweils mit Mindestlöhnen kombiniert sind (Kaltenborn/Knerr 2006; SVR 2006, S. 47ff.). Sowohl die internationalen Erfahrungen wie das Bofinger-Gutachten demonstrieren, dass eine negative Einkommensteuer kein Widerspruch zu Mindestlöhnen ist, Letztere vielmehr dazu beitragen können, dass jene nicht zu systematischem Lohndumping führt. Ein Grundeinkommen für Erwerbstätige (Strengmann-Kuhn 2003, 2005a) bildet nicht nur keinen Widerspruch in sich, sondern gehört systematisch zur Idee eines Bürgergeldes. Indem Bofinger den Mindestlohn sehr niedrig ansetzt (4,30 €) und davon ausgeht, dass ein Monatseinkommen von ca. 700 € bei einer Vollzeittätigkeit – wenn auch nur sehr knapp – oberhalb des steuerlichen Existenzminimums eines Alleinstehenden liegt, umgeht er zudem das Problem größerer Haushaltsgemeinschaften. Hierzu finden sich im Gutachten keine befriedigenden Ausführungen. Ein Mindestlohn auf derart niedrigem Niveau – selbst in den USA liegt das Niveau deutlich höher und die deutschen Gewerkschaften fordern beispielsweise 7,50 € – erscheint sozialpolitisch wenig hilfreich und kann als wohl ideologisch motiviertes Festhalten am Programm der Vollzeitarbeit interpretiert werden. Im Unterschied zum SVR-Modell einer Verschärfung von Sanktionen scheint das Bofinger-Modell umfassender Lohnzuschüsse im SPD-geführten Bundesarbeitsministerium auf positive Resonanz zu stoßen. Dort wurde angedacht, Lohnzuschüsse durch das Finanzamt an Niedrigverdiener (bis 1300 € Alleinstehende, bis ca. 1900 € Verheiratete) mit mehr als 15 Wochenarbeitsstunden auszuzahlen, formal als vollständige oder teilweise Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen (DER SPIEGEL 44/2006, S. 15; eine ähnliche Lösung als „Progressiv-Modell“ der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen: Bündnis 90/Die Grünen 2006a). Anfang 2007 stellte sich der SPD-Parteivorstand auf die Seite dieses Negativsteuermodells für Beschäftigte (DER SPIEGEL 2/2007, S. 24ff.).

Sowohl das Gutachten des Sachverständigenrates wie auch das Bofinger-Gutachten erscheinen eher einer sozialdemokratischen Handschrift verpflichtet. Dass diese Überle-

gungen auch in liberalen und konservativen Zusammenhängen auf Zustimmung stoßen, sollte nicht darüber hinwegtäuschen. Im Selbstkonzept der SPD erscheint derzeit eine universalistische Bürgergeld- oder Grundeinkommensregelung nicht integrierbar. SPD-Generalsekretär Hubertus Heil kritisierte das Althaus-Modell: „Das ist eine konservative Stilllegungsprämie. Menschen werden einfach aufgegeben, als nutzlos abgestempelt, in die Sackgasse geschoben und mit Geld abgefunden. Wir setzen darauf, ihnen immer wieder die Chance zu geben, durch ihre eigene Leistung und Arbeit voranzukommen.“ (Die Welt v. 28.10.2006) Es erschließt sich uns Beobachtern nicht, warum eine Lohnsubvention nach dem Modell Bofinger keine „Stilllegungsprämie“ sein soll, das als Lohnsubvention ohne Klassenunterschiede wirkende Modell Solidarisches Bürgergeld hingegen als eine solche bezeichnet wird. Der Unterschied liegt wohl darin, dass „immer wieder die Chance zu geben“ im – zumindest bisherigen – sozialdemokratischen Programmhorizont mit Sanktionen (Workfare) verknüpft wird, während das Modell Bürgergeld – wie alle Grundeinkommensmodelle – auf Sanktionen verzichtet und ausschließlich auf positive Anreize setzt.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht erscheint die Verwendung des Begriffs „konservativ“ durch Heil irreführend. Insoweit erscheint der Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes ein durchaus geeignetes Instrument, die in der CDU geführte Diskussion um eine „neue“ und zugleich solidarische Soziale Marktwirtschaft zu unterfüttern.

## 2.3. Grundbegriffe, Ausgestaltungsmerkmale und mögliche Zielsetzungen

### 2.3.1. Grundeinkommen, Sozialdividende und negative Einkommensteuer

Ein Grundeinkommen oder Bürgergeld begründet sich damit, dass jedem Mitglied einer Gemeinschaft ein Recht auf ein Mindesteinkommen zugestanden wird. Am einfachsten und klarsten kann dieses Recht als sogenannte Sozialdividende (Rhys-Williams 1953) umgesetzt werden, bei der jeder Mensch in regelmäßigen Abständen, also jeden Monat oder jedes Jahr, einen festen Betrag erhält, der für alle Bürger gleich ist oder sich nach nur sehr einfachen Kriterien wie z. B. nach dem Alter unterscheidet. Alle anderen Einkommen kommen dann als Nettobetrag (nach Abzug von Steuern) hinzu (Abbildung 2).

In Abbildung 2 erfolgt die Finanzierung über eine lineare Einkommensteuer, d. h. über eine flat tax mit einem festen Steuersatz, in diesem Beispiel von 50%. Die Einkommensteuer würde darin im Prinzip zu einer linearen Einkommensteuer mit Grundeinkommen, einer basic income flat tax (BIFT), verändert werden (Atkinson 1995;

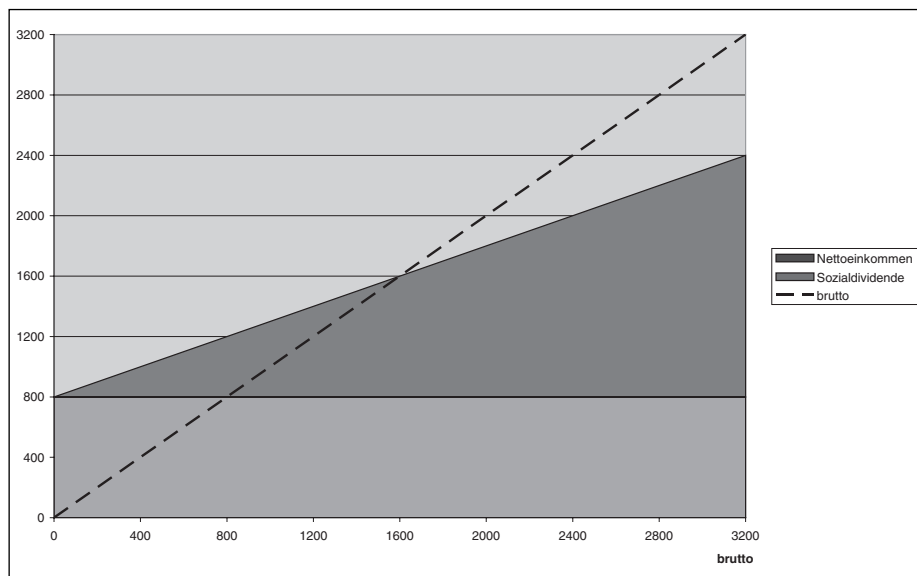


Abbildung 2: Schematische Darstellung eines Bürgergeldes als Sozialdividende, das durch eine lineare Einkommensteuer (flat tax) finanziert wird (Bürgergeld: 800 €, Steuersatz: 50%)

Quelle: eigene Darstellung

Strengmann-Kuhn 2007). Die Grundidee einer BIFT ist, dass jeder (rechnerisch oder tatsächlich) ein Bürgergeld (BG) als bedingungsloses Grundeinkommen erhält, wodurch der Grundfreibetrag sowie alle anderen Freibeträge ersetzt werden. Auf das gesamte Einkommen  $Y$  (außer dem Bürgergeld und anderen steuerfinanzierten Transfers) ist eine lineare Steuer mit einem festen Steuersatz  $t$  zu zahlen. Nach Verrechnung mit dem Bürgergeld ergibt sich damit eine Nettosteuerlast von  $T = t \times Y - BG$ . Durch das Bürgergeld steigt die Steuerbelastung trotz des konstanten Steuersatzes wie bisher mit zunehmendem Einkommen an, wie an Zahlenbeispielen leicht gezeigt werden kann. Unterhalb eines bestimmten Betrags, der sogenannten Transfergrenze, ist die Nettosteuerlast sogar negativ: Das Nettoeinkommen ist höher als das Bruttoeinkommen.

Das Nettoeinkommen  $Y^n$  ergibt sich dann wie folgt, wobei BI (Basic Income) das Bürgergeld bzw. Grundeinkommen,  $t$  der Steuersatz und  $Y^b$  das zu versteuernde Bruttoeinkommen ist:

$$Y^n = BI + Y^b - tY^b = BI + (1 - t)Y^b \quad 1$$

In Abbildung 2 ist zu erkennen, dass Personen mit geringen Einkommen nach Abzug der Steuern und Zahlung des Bürgergeldes über ein höheres Netto- als Bruttoeinkommen verfügen, sie sind also Nettoempfänger. Ab einem bestimmten Bruttoeinkommen, in der Abbildung sind das 1600 €, ist das umgekehrt. Personen, die mehr verdienen, sind Nettozahler. Der Betrag, bei dem sich dies ändert, wird Transfergrenze genannt, weil hier der Nettotransferbezug aufhört.

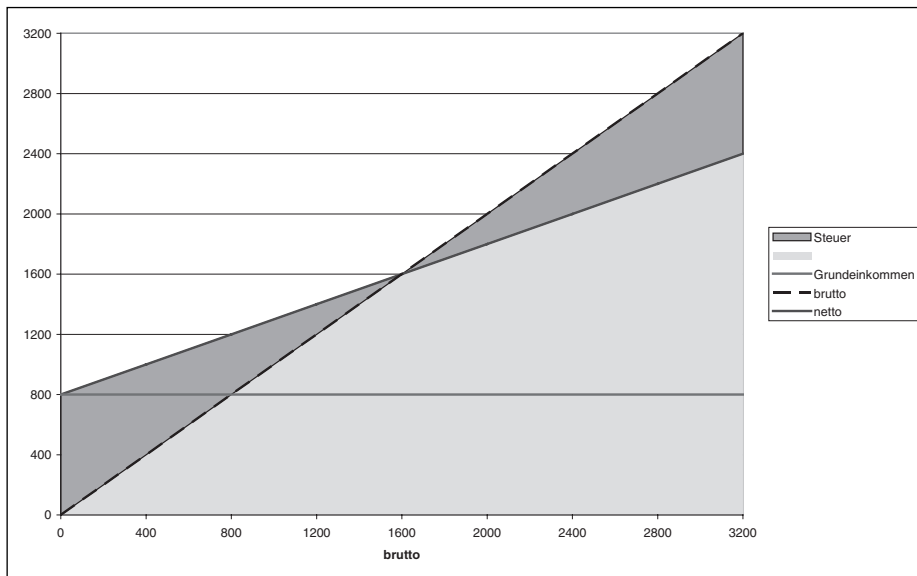
Statt zunächst allen Personen das Bürgergeld auszuzahlen und nachher das komplette Einkommen voll zu besteuern, könnten das Bürgergeld und die Einkommensteuer auch miteinander verrechnet werden. Personen mit einem Einkommen über der Transfergrenze zahlen dann Steuern, während solche mit einem Einkommen darunter einen Transfer erhalten.<sup>10</sup> Wird das Ganze innerhalb des Steuerrechts geregelt und über das Finanzamt institutionalisiert, ist bei den einen die Steuerschuld positiv, bei den anderen negativ. Sie zahlen also quasi eine „negative Einkommensteuer“. Eine solche Negativsteuer ist in Abbildung 3 grafisch dargestellt.

Das Nettoeinkommen ist bei der Sozialdividende und der negativen Einkommensteuer jeweils gleich. Sowohl die finanziellen (Netto-)Kosten als auch die Arbeitsangebotswirkungen sind also völlig identisch (dazu auch Mitschke 2000). Die Höhe der Transfergrenze ist dabei erstens von der Höhe des Bürgergeldes und zweitens von der Höhe des Steuersatzes bzw. von der Transferentzugsrate abhängig. Die Transferentzugsrate ist der Prozentsatz des eigenen Einkommens, der auf einen Transfer, in diesem Fall das Bürgergeld, angerechnet wird. Die Höhe der Transfergrenze berechnet sich dadurch, dass die Höhe des Bürgergeldes BI durch die Transferentzugsrate  $t$  dividiert wird:

$$TG = \frac{BI}{t} = BI \times \frac{1}{t} \quad 2$$

In diesem Beispiel beträgt der Grundbetrag 800 € und der Steuersatz  $50\% = 0,5$ , die Transfergrenze also  $800 : 0,5$  bzw.  $800 \times 2$ . Ist der Steuersatz höher, wird also ein höherer Anteil des eigenen Einkommens auf das Bürgergeld angerechnet, sinkt die Transfergrenze. Wir werden darauf später zurückkommen, weil dies ein entscheidender Punkt für die Finanzierbarkeit eines Bürgergeldvorschlags ist.

<sup>10</sup> Das Kritikpapier der SPD-Landtagsfraktion Thüringen (2006, S. 1) beruht somit auf einem Missverständnis des Konstruktionsprinzips einer negativen Einkommensteuer: „Die Grundzüge des deutschen Einkommensteuerrechts werden umgedreht. Statt des progressiven Steuersatzes (= Geringverdiener zahlen einen geringen Satz, Spitzenverdiener zahlen den Spitzensteuersatz) zahlen bei Althaus Geringverdiener den höchsten Satz (Steuersatz bis 1600 € im Monat: 50 %), wer besser verdient, zahlt dagegen nur den halben Steuersatz (Steuersatz oberhalb 1600 € im Monat: 25 %).“ Geringverdiener unter 1600 € „zahlen“ in diesem Modell (Grundmodell 1) jedoch überhaupt keine Steuer.



**Abbildung 3:** Schematische Darstellung einer negativen Einkommensteuer (Bürgergeld: 800 €, Steuersatz: 50 %)

Quelle: eigene Darstellung

Bisher wurde davon ausgegangen, dass es einen einheitlichen Steuersatz gibt, der oberhalb und unterhalb der Transfergrenze gilt. Es ist aber auch denkbar, dass sich die beiden Steuersätze unterscheiden. Durch eine höhere Transferenzzugsrate (also dem Steuersatz unter der Transfergrenze) sinken die Transfergrenze und damit die (Netto-)Kosten für das Bürgergeld, weil bereits ab einem geringeren Einkommen (positive) Steuern gezahlt werden. Dadurch kann der Steuersatz oberhalb der Transfergrenze, also für die Nettozahler, geringer sein. Dies ist das Prinzip des sogenannten Transfergrenzenmodells (Pelzer 1999, Fischer/Pelzer 2007), das sich auch im Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes wiederfindet.

### 2.3.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten

Was die konkrete Ausgestaltung eines Bürgergeldes oder einer Grundsicherung allgemein betrifft, sind folgende Aspekte von Bedeutung (Hauser 1996, S. 24ff.): die Höhe, das Bezugssubjekt, ob es sich um eine pauschalierte oder eine fallbezogene Leistung handelt, ob es in das Steuerrecht oder in die Sozialversicherung integriert werden oder eine eigenständige Leistung darstellen soll, die Art der Finanzierung und

die Frage, welche Sozialleistungen dadurch ersetzt und welche weiter bestehen bleiben sollen.

#### a) Höhe des Existenzminimums

Die Höhe des Existenzminimums lässt sich nicht wissenschaftlich exakt feststellen, sondern ist immer notwendigerweise mit normativen Entscheidungen verbunden. Als Anhaltspunkte können das steuerliche Existenzminimum, das sich wiederum mit einer gewissen Zeitverzögerung an der durchschnittlichen Sozialhilfeshöhe orientiert, oder die in der Armutsforschung verwendeten Armutsgrenzen dienen. Das steuerliche Existenzminimum beträgt 7664 € jährlich, also umgerechnet etwa 639 € pro Monat, für ein Paar jeweils das Doppelte. Das Existenzminimum für Kinder beträgt 2904 € jährlich (1824 € für den Sach- plus 1080 € für den Betreuungsbedarf). Eine vierköpfige Familie mit zwei Kindern zahlt also bis 21.136 € pro Jahr bzw. ca. 1761 € pro Monat zu versteuerndes Einkommen keine Steuern. Die durchschnittliche Sozialhilfeshöhe betrug 2003 für eine(n) Alleinstehende(n) 648 € monatlich, für einen Paarhaushalt 1021 € und für ein Paar mit zwei Kindern 1.599 € (BMGS 2004, S. 723). Im Jahr 2006 beträgt sie bzw. das Arbeitslosengeld II für eine(n) Alleinstehende(n) 676 € (neue Länder 591 €, seit dem 1. 7. 2006: 605 €), für einen Paarhaushalt 1.052 € (neue Länder 975 €) und für ein Paar mit zwei Kindern 1.626 € (neue Länder 1.528 €) (ISG 2006, S. 3, aktualisiert; siehe zum Überblick Abschnitt 4, Tabelle 18).

Für die Bestimmung der Armutsgrenzen existieren vor allem zwei Standardverfahren (zu weiteren Verfahren der Armutsmessung siehe Strengmann-Kuhn 2004), die sich danach unterscheiden, wie größere Haushalte mit kleineren verglichen werden, wofür entweder die sogenannte ursprüngliche OECD-Skala oder die modifizierte OECD-Skala als Äquivalenzskala verwendet wird. Für Letztere hat sich die EU im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung entschieden (EU-Armutsgrenze), während Ersterer in der deutschen Armutsforschung üblich war, weil sie eher den institutionellen Regelungen, insbesondere der Sozialhilfe, entsprach. Die EU-Armutsgrenze liegt nach Angaben des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung für 2003 für einen Paarhaushalt ohne Kinder bei einem monatlichen Nettoeinkommen (nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsabgaben) von ca. 1.400 € monatlich, Kinder erhöhen diese Armutsgrenze um jeweils etwa 270 € pro Monat (Stand 2003). Eine vierköpfige Familie mit zwei Kindern gilt danach als arm, wenn das Netto-Einkommen nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen etwas unter 2000 € monatlich liegt. Für einen Alleinstehenden beträgt die Armutsgrenze bei dieser Äquivalenzskala 938 €. Die ursprüngliche OECD-Skala führt zu einer Armutsgrenze von 1.360 € pro Monat für einen Paarhaushalt, also etwas weniger, und Kinder erhöhen die Armutsgrenze um jeweils etwa 400 €. Die Armutsgrenze für eine vierköpfige Familie mit zwei



Kindern beträgt also ungefähr 2160 €, also etwas über der anderen Armutsgrenze. Für Alleinstehende kommt diese Berechnungsweise auf einen Wert von etwa 800 €, was von der Relation eher den oben genannten Zahlen der Sozialhilfe entspricht als die EU-Armutsgrenze.

In diesem Zusammenhang sind auch die Pfändungsgrenzen von Bedeutung, die das soziokulturelle Existenzminimum für „Normalbürger“ definieren und durchaus als Hinweis auf tatsächliche Bedarfsgrenzen verstanden werden sollten. Seit dem 1. 1. 2005 gelten laut § 850c ZPO folgende Pfändungsfreigrenzen: mindestens 985,15 € für Alleinstehende sowie 370,76 € für den ersten Unterhaltspflichtigen und 206,56 € für jeden weiteren Unterhaltspflichtigen (BGBl. 2005 Teil 1 Nr. 13 v. 8. 3. 2005, S. 493ff.).

#### b) Über oder unter dem Existenzminimum?

In der Regel wird ein Grundeinkommen als existenzsicherndes Grundeinkommen verstanden. Da zum Grundeinkommen oder einem Bürgergeld im Normalfall noch weiteres Einkommen hinzukommt, muss es nicht notwendigerweise über dem Existenzminimum bzw. der Armutsgrenze liegen.<sup>11</sup> Wenn dies nicht der Fall ist, wird es als *partielles Grundeinkommen* bezeichnet (Atkinson 1995, Hauser 1999). Das Existenzminimum muss dann allerdings durch zusätzliche Leistungen abgedeckt werden, was umso seltener der Fall sein wird, je höher das Grundeinkommen bzw. Bürgergeld angesetzt wird.

Die gegenwärtige Regelung des Kindergeldes als Steuergutschrift entspricht modelltheoretisch genau einem partiellen Grundeinkommen, das jedem Kind ohne Bedingungen zusteht und etwa der Hälfte des Existenzminimums entspricht. Um das Existenzminimum anzudecken, ist ein bedürftigkeitsgeprüfter Kindergeldzuschlag sinnvoll (Hauser/Becker 2001), der allen Kindern gezahlt wird, bei denen das Einkommen der Eltern unter einer bestimmten Grenze liegt. Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) vom 24. 12. 2003 (BGBl I, S. 2954) – dort Artikel 46 – wurde zum 1. 1. 2005 ein „Kinderzuschlag“ eingeführt, der den Grundüberlegungen dieser Idee entspricht. Dieser Kinderzuschlag ist aber nur für Eltern vorgesehen, die zwar mit eigenem Einkommen ihren (elterlichen) Bedarf ab-

<sup>11</sup> Ralf Dahrendorf machte bereits 1986 auf den grundrechtlichen Aspekt des Niveaus eines Bürgergeldes bzw. Grundeinkommens aufmerksam: „Wer Arbeit und Einkommen entkoppeln will, muss ein möglichst hohes Mindesteinkommen fordern. Wer nur die Vereinheitlichung der Skalen in einem einzigen (positiven oder negativen) Steuersystem will, kann so herzlos oder sozial sein wie er will. Wer dagegen das garantierte Mindesteinkommen als Staatsbürgerrecht will, muss mit einem mäßigen, aber eben garantierbaren Betrag beginnen. Dieser braucht nicht wesentlich über dem gegenwärtigen Sozialhilfesatz zu liegen. Entscheidend ist nur seine grundsätzliche Unangreifbarkeit, also sein Anrechtscharakter.“ (Dahrendorf 1986, S. 136).

decken, jedoch ohne den Kinderzuschlag wegen des Bedarfs der Kinder Anspruch auf Arbeitslosengeld II hätten. Kinder, deren Eltern ein geringeres Einkommen beziehen, erhalten Sozialgeld.

#### **c) Höhe abhängig vom Haushaltskontext?**

Vom Grundsatz her handelt es sich bei einem Bürgergeld um einen individuellen Rechtsanspruch, was nahelegt, dass jeder Mensch das Bürgergeld in gleicher Höhe erhält. Es wäre aber theoretisch auch denkbar, dass das Bürgergeld vom Haushaltstyp abhängt. Bei einem Zweipersonenhaushalt wäre dann das Bürgergeld für jede Person etwas kleiner als für einen Alleinstehenden. Nach diesem Prinzip bestimmen sich das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld oder die Sozialhilfe. Im Steuerrecht ist allerdings das Existenzminimum eines Ehepaares doppelt so hoch wie das eines Alleinstehenden. Für ein Bürgergeld hätte die Anpassung der Höhe an den Haushaltskontext den Vorteil, dass die Kosten etwas geringer sind. Ein Nachteil ist allerdings, dass die Einfachheit des Modells stark reduziert und mehr Bürokratie notwendig wird. Außerdem führt eine solche Regelung dazu, dass sich bei einer Trennung des Paares die Bürgergeldansprüche erhöhen würden, oder umgekehrt ausgedrückt: Bei individueller Ausgestaltung unabhängig vom Haushaltstyp gäbe es einen Anreiz für Alleinstehende zusammenzuziehen, was gesellschaftspolitisch durchaus wünschenswert sein dürfte.

#### **d) Pauschalierte oder bedarfsgerechte Leistung**

Die Höhe einer Grundsicherung – wie die Sozialhilfe – ist üblicherweise stark einfallbezogen. Bis zur Änderung des Sozialhilferechts zum 1.1.2005 bestand der Anspruch, den individuellen Einzelbedarf genau zu ermitteln und abzudecken. Dies spiegelt sich heute noch in der Übernahme der Wohnkosten beim Arbeitslosengeld II und der Sozialhilfe wider, während die meisten anderen Leistungen mittlerweile pauschaliert sind. Die Pauschalierung hat den Vorteil eines geringeren bürokratischen Aufwandes und auch eines höheren Ermessensspielraums für die Betroffenen, hat aber den Nachteil, dass darüber hinausgehender Bedarf nicht gedeckt wird. Ein Grundeinkommen oder Bürgergeld ist vom Grundsatz her für alle gleich, es handelt sich also um eine pauschalierte Leistung. Da es nicht so hoch sein kann, dass es jeden beliebigen Bedarf voll abdeckt, ist es daher aber unabhängig von der Höhe unbedingt notwendig, dass für bestimmte Fälle bedarfs- und bedürftigkeitsgeprüfte Zusatzleistungen existieren.

#### **e) Institutionelle Ausgestaltung**

Für die institutionelle Ausgestaltung gibt es mehrere Möglichkeiten. Eine Grundsicherung an sich könnte, wie die Sozialhilfe, eine eigenständige Leistung sein. Es

spricht aber viel dafür, dass die Mindestleistungen in bestehende Systeme integriert werden, was auch ein Grund für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war. Eine Möglichkeit ist die Integration in das Sozialversicherungssystem (Hauser 1999, S. 32; Hauser 1999a) bzw. in eine integrierte Bürgerversicherung in Form einer „Grundeinkommensversicherung“ (Opielka 2004, 2005). Bei einer Ausgestaltung als negative Einkommensteuer liegt eine Integration in das Steuerrecht nahe. Die gesamte Bevölkerung würde dann einkommensteuerpflichtig und das Bürgergeld würde vom Finanzamt ausgezahlt.

#### f) Finanzierung

Grundsätzlich kann eine Grundsicherung oder ein Grundeinkommen über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Eine Beitragsfinanzierung kann entweder nach dem Äquivalenzprinzip erfolgen, womit die Höhe der Leistung der Höhe der Beitragszahlungen folgt. Damit die Leistung immer ein bestimmtes Mindestniveau erreicht, muss die Zahlung eines entsprechenden Mindestbeitrags verlangt werden. Dieses ist die Idee der sogenannten „voll eigenständigen Sicherung“ (Rolf/Wagner 1992, Krupp/Weeber 2004), durch die z. B. eine Grundsicherung im Alter oder bei Arbeitslosigkeit finanziert werden kann. In bestimmten Fällen müsste dann die Zahlung des Mindestbeitrags ganz oder teilweise durch staatliche Leistungen erfolgen. Eine andere Möglichkeit ist eine Beitragszahlung, bei der zu geringe Leistungen auf das Grundsicherungsniveau aufgestockt werden. Nach diesem Prinzip ist die Grundsicherung im Alter in der Schweiz oder in den Niederlanden konstruiert sowie die Vorschläge von Hauser (1999a) zur Einführung einer Grundsicherung im Alter und der umfassendere Vorschlag einer Grundeinkommensversicherung von Opielka (siehe Anhang).

Zur Finanzierung eines Grundeinkommens lassen sich vor allem drei Formen unterscheiden (Tabelle 1): Finanzierung durch Einkommensteuern, Finanzierung durch Verbrauchs- und sonstige Steuern sowie Finanzierung durch eine Sozialsteuer (social security tax), d. h. eine Zwischenform von Beitrag und Steuer, die nicht mit anderen Einkommensarten verrechenbar ist und einem Parafiskus zugeführt wird.

Tabelle 1: Grundsätzliche Finanzierungsmöglichkeiten eines Grundeinkommens

Finanzierung durch ...	Modelltyp	Einkommensabhängigkeit	Zusammenhang Zahlung – Leistung
(1) Einkommensteuer	negative Einkommensteuer oder Sozialdividende (lässt sich ineinander umrechnen)	ja Zahlungspflicht oberhalb der Transfergrenze	nein
(2) Verbrauchsteuern <sup>a</sup>	Sozialdividende	nein	nein
(3) Sozialsteuer (Beiträge)	Grundeinkommensversicherung	ja kein Freibetrag	ja (Teilhabeäquivalenz)

<sup>a</sup> Hierzu gehören Konsumsteuern (Mehrwertsteuer, Ökosteuer usf.), Vermögensteuern, Tobin-Steuer usf.

### g) Beibehaltung zusätzlicher Sozialleistungen

Schließlich unterscheiden sich Grundeinkommensmodelle darin, welche zusätzlichen Sozialleistungen noch bestehen bleiben. Bei den finanziellen Leistungen stellt sich insbesondere die Frage, ob in bestimmten Fällen noch eine Lebensstandardsicherung aufrechterhalten bleiben soll. Hier sind insbesondere Rentnerinnen und Rentner, aber auch Eltern (Elterngeld) oder Arbeitslose, zumindest Kurzarbeitslose, zu nennen. Bei den Sachleistungen ist vor allem wichtig zu klären, wie die Krankenversicherung ausgestaltet sein soll. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Sachleistungen von der Arbeitsvermittlung bis zu Leistungen der Jugendhilfe, die je nach Grundeinkommens- oder Bürgergeldvorschlag erhalten bleiben oder gestrichen werden sollen.

Tabelle 2: Unterscheidungsmerkmale von Bürgergeld-/Grundeinkommensmodellen

Ausgestaltungskriterium	Möglichkeiten
grundsätzlich	Sozialdividende, negative Einkommensteuer
Finanzierung	Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Beiträge
Höhe	partiell oder volles BG
Subjekt	Individuum, Haushalt
institutionelle Ausgestaltung	Steuer, Sozialversicherung, eigene Leistung
zusätzliche finanzielle Sozialleistungen	ja/nein, welche?
zusätzliche (soziale) Krankenversicherung	ja/nein, Ausgestaltung
sonstige zusätzliche Sozialleistungen	ja/nein, welche?

### 2.3.3. Ziele

Wie in Abschnitt 2.2. ausgeführt wurde, existieren vielfältige Begründungen und Ziele eines Bürgergeldes bzw. eines Grundeinkommens (Parijs 1992, 2004; Standing 2005). Im Folgenden sollen einige der wichtigsten Argumentationsstränge unter einer

nochmals anderen Perspektive zusammengefasst werden. Die meisten Vorschläge werden in der Regel mit einem ganzen Zielbündel begründet, wobei der Schwerpunkt der Zielsetzungen durchaus unterschiedlich sein kann.

#### a) Sozialpolitische Ziele

Im Zentrum vieler Argumentationen für ein Grundeinkommen oder Bürgergeld steht die Verringerung von Armut. Der Vorteil eines Grundeinkommens bzw. Bürgergelds ist dabei vor allem, dass tatsächlich jede Bürgerin und jeder Bürger auf einfache, unbürokratische Weise einen Grundbetrag erhält. Das führt dazu, dass die verdeckte Armut von Menschen, die Anspruch auf eine soziale Leistung haben, diese aber nicht in Anspruch nehmen (CDU/CSU-Bundestagsfraktion 1999; Becker u. a. 2005), effektiver bekämpft wird. Auch davon profitieren insbesondere wieder Familien, da diese im besonderen Maße von verdeckter Armut betroffen sind. Dabei ist zu betonen, dass selbst dann, wenn es sich nur um ein partielles Grundeinkommen handelt, die Armut sinkt, weil ein großer Teil der Armen bereits über eigenes, aber nicht ausreichendes Einkommen verfügt. Durch ein existenzsicherndes Grundeinkommen oder Bürgergeld in Kombination mit einer armutsvermeidenden Zusatzleistung für diejenigen, bei denen Bürgergeld plus eigenes Einkommen nicht reicht, könnte Armut, zumindest relative Einkommensarmut, vollkommen beseitigt werden.

Zu betonen ist, dass durch die individuelle Ausgestaltung insbesondere Familien besser vor Armut geschützt werden, was daran liegt, dass bei der Berechnung von Armutsgrenzen Einsparmöglichkeiten im Haushaltskontext mit berücksichtigt werden (siehe auch die Argumentation unter 2.3.2. c). So liegt das Solidarische Bürgergeld für einen Alleinstehenden relativ weit unter der EU-Armutsgrenze von 938 € (Stand 2003), aber für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern relativ dicht unter der entsprechenden Armutsgrenze. Wenn darüber hinaus berücksichtigt wird, dass in armen Familien häufig eine Person erwerbstätig ist (Strengmann-Kuhn 2003a, S. 158ff.), wäre damit zu rechnen, dass Kinder- und Familienarmut im Sinne der EU-Armutsgrenze durch ein Bürgergeld relativ stark reduziert werden kann. Die in den letzten Jahren im europäischen Vergleich festzustellende Entwicklung der Armutsquote Deutschlands von einem vorderen Platz, direkt hinter den skandinavischen Ländern und den Niederlanden, hin zu einer Armutsquote, die im EU-Durchschnitt liegt (Strengmann-Kuhn 2007a; Europäischer Rat 2006), könnte so umgekehrt werden.

Das bisherige soziale Sicherungssystem ist sehr stark an Normalarbeitsverhältnissen (nicht befristete abhängige Vollzeitbeschäftigungen) orientiert. Aufgrund der oben angesprochenen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt nimmt diese Art der Beschäftigung allerdings ab, manche sprechen sogar von einer „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“. Ein Grundeinkommen zielt deshalb darauf, die wachsende Zahl derer, die

nicht oder nicht ausreichend durch Sozialversicherungen abgedeckt sind, besser abzusichern. Dazu gehören z. B. Selbstständige, Teilzeiterwerbstätige oder befristet Beschäftigte. Darüber hinaus soll ein Grundeinkommen oder Bürgergeld dazu dienen, auch andere Tätigkeiten oder Arbeit, die nicht notwendigerweise Erwerbsarbeit ist, besser abzusichern. Dabei ist insbesondere wieder an die Familien- und Erziehungsarbeit zu denken, aber auch an ehrenamtliche Tätigkeiten, bürgerschaftliches Engagement etc.

Schließlich soll ein Grundeinkommen dazu dienen, ganz allgemein den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, weil jedes Mitglied der Gemeinschaft ein Anrecht darauf hat und nicht davon ausgeschlossen ist. Das bedeutet nicht, die Faulenzerei zu fördern oder bestimmte Bevölkerungsgruppen aufs Abstellgleis zu schieben. Im Gegenteil: Durch die Zahlung und den Erhalt eines Bürgergeldes entsteht eine Verpflichtung des Einzelnen, der Gesellschaft dafür auch etwas zurückzugeben – wie auch die Gesellschaft in der Pflicht ist, Möglichkeiten zur Teilhabe zur Verfügung zu stellen. Diese Pflicht ist allerdings nicht mit Zwang verbunden und wird nicht durch bürokratische Institutionen oder durch gesetzgeberische Maßnahmen überprüft. Die Beteiligung aller an der Gemeinschaft wird stattdessen als gesellschaftliche Aufgabe verstanden.

#### b) Ökonomische Ziele

Neben diesen sozialpolitischen Zielen gibt es ökonomische Gründe, die für ein Grundeinkommen sprechen. So haben sich unter anderem mehrere wirtschaftswissenschaftliche Nobelpreisträger (James Meade, Milton Friedman, James Tobin) für ein Grundeinkommen oder eine negative Einkommensteuer ausgesprochen.

Ein wesentlicher Punkt ist dabei, dass durch die stabile Basisabsicherung nach unten das Risiko für ökonomische Aktivitäten reduziert wird. Die Folge wäre, dass Existenzgründungen leichter sind und selbstständige Tätigkeiten insgesamt gefördert werden, wovon insbesondere kleine und mittlere Unternehmen profitieren. Ein Bürgergeld kann auch zu mehr Investitionen führen, weil manche bisher als zu risikoreich eingeschätzte Investitionen dann durchgeführt werden können (zu den positiven ökonomischen Effekten einer erhöhten Risikobereitschaft siehe Sinn 1986). Durch die Reduzierung von Existenzängsten können darüber hinaus die Produktivität und die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit steigen.

Eine weitere ökonomische Begründung für bestimmte Ausgestaltungsformen eines Grundeinkommens, vor allem eines über die Einkommensteuer finanzierten Bürgergeldes, wird darin gesehen, dass sich die Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich gegenüber dem Status quo verbessern, wie an den Abbildungen 2 und 3 deutlich zu sehen ist. Nun lassen verschiedene empirische Untersuchungen daran zweifeln, dass die Arbeitsanreize zu niedrig sind und ob die Armutsfalle überhaupt existiert (Gebauer

u. a. 2002), auch die Existenz der hohen Zahl von „Working Poor“ in Deutschland deutet darauf hin (Strengmann-Kuhn 2003). Dennoch stellt die Reform hin zu einem integrierten Steuer-Transfer-Tarif sicher, dass mit zunehmendem eigenem Einkommen auch das Nettoeinkommen steigt, sich Arbeit also immer lohnt, was in jedem Fall sinnvoll ist. Denn selbst wenn das Arbeitsanreizproblem überschätzt werden würde, sind die sozialpsychologischen und sozialintegrativen Vorteile eines einheitlichen und durchgängigen Steuer-Transfer-Systems erheblich. Wie bereits diskutiert wirkt „Workfare“, also Arbeitszwang, praktisch nicht und wenn, dann überwiegend diskriminierend auf bereits motivierte Personen. Ein auf Anreiz setzendes System muss jedoch transparent sein, damit zwischen legitimer Inanspruchnahme und Missbrauch für alle Beteiligten klare Differenzierungen möglich sind.

Schließlich bringt die Einführung eines Grundeinkommens oder Bürgergeldes einen erheblichen Abbau von Bürokratie mit sich, insbesondere, wenn sie auch auf der Einnahmenseite mit einer Vereinfachung verbunden ist. Dies kann als ein Gewinn an sich betrachtet werden, darüber hinaus aber auch Effizienzgewinne nach sich ziehen.

### c) Freiheit

Für etliche Befürworterinnen und Befürworter eines Grundeinkommens oder Bürgergeldes steht die Erhöhung der individuellen Entscheidungsfreiheit im Vordergrund, was in Buchtiteln wie „Befreiung von falscher Arbeit“ (Schmid 1984), „Freiheit von Armut“ (Opielka/Zander 1988), „Real Freedom for All“ (Van Parijs 1995) oder im Namen der Initiative „Freiheit statt Vollbeschäftigung“ (Liebermann 2006) zum Ausdruck kommt. Dabei geht es darum, dass jede einzelne Person in die Lage versetzt werden soll, alternative Entscheidungen zu fällen, wozu (auch) ein gewisses Maß an ökonomischen Ressourcen notwendig ist. Wichtig ist dabei, dass diese Ressourcen individuell zur Verfügung gestellt werden, um die Unabhängigkeit sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber anderen zu erhöhen und (finanzielle) Abhängigkeiten abzubauen.

## 2.4. Der Vorschlag Solidarisches Bürgergeld

Der Vorschlag Solidarisches Bürgergeld von Dieter Althaus geht von einem grundsätzlichen Anspruch aller erwachsenen Bürgerinnen und Bürger auf einen Betrag von 600 € aus, das als bedingungsloses Grundeinkommen zu verstehen ist. Kinder erhalten unabhängig vom Einkommen der Eltern einen Betrag von 300 €. Für ein Ehepaar mit zwei Kindern bedeutet das also einen Grundbetrag von 1800 € und damit etwas mehr als das derzeitige steuerliche Existenzminimum. Ohne weitere Einkommen liegt das

Solidarisches Bürgergeld jedoch unter den oben diskutierten Armutsgrenzen, die ca. 2000 € bzw. ca. 2150 € betragen, ist allerdings 200 € höher als das durchschnittliche Arbeitslosengeld II für eine vierköpfige Familie mit zwei Kindern.

Sowohl für Kinder als auch für Erwachsene kommt eine Gesundheitsprämie von je 200 € pro Monat hinzu, die mit dem Bürgergeld ausgezahlt werden soll. In dieser Gesundheitsprämie sind auch die Leistungen für die Pflegeversicherung enthalten. Die Gesundheitsprämie von 200 € (Kopfpauschale) soll an eine gesetzliche oder private Krankenversicherung nach eigener Wahl abgeführt werden und müsste dann administrativ sinnvollerweise als Gutschein (Voucher) ausgestaltet sein. Krankenversicherungen müssen zu diesem Betrag ein Angebot inklusive Pflegeleistungen anbieten. Der Betrag darf nicht unter 200 € liegen, es sollen aber Beitragsrückerstattungen möglich sein. 200 € liegen dabei über den derzeitigen durchschnittlichen Einnahmen der Krankenkassen pro Person. Dadurch, dass Kinder den gleichen Betrag zahlen wie Erwachsene, führt das im Übrigen dazu, dass die Kassen und Versicherungen einen starken Anreiz haben, familienfreundliche Angebote zu machen.

Alternativ zur Auszahlung der Gesundheitsprämie sei nach Althaus auch eine komplette Finanzierung der Gesundheitsleistungen aus Steuermitteln denkbar (FAZ 25.7.2006; Teil 1, Konzeption). Wir werden deshalb ein zweites Grundmodell untersuchen, bei dem die Gesundheitsprämie nicht direkt ausgezahlt, sondern indirekt über eine Gesundheitssteuer finanziert wird. Die Einnahmen könnten z. B. in einen Gesundheitsfonds fließen, aus dem dann entweder die Versicherten die Gesundheitsprämie erhalten (eventuell auch als Gutschein/Voucher) oder aus dem direkt die Versicherungen finanziert werden. Die Finanzierung des Solidarischen Bürgergeldes erfolgt im Prinzip durch eine lineare Einkommensteuer, folgt aber der Idee des Transfergrenzenmodells (Pelzer 1999) mit zwei verschiedenen Steuersätzen, sodass sich insgesamt eine an der Transfergrenze geknickte, stückweise lineare Einkommensteuer ergibt. Das Steuersubjekt soll sich dabei gegenüber dem jetzigen Einkommensteuerrecht nicht ändern. Während das Bürgergeld ein individuelles Recht ist, werden bei der Finanzierung Ehepaare zusammen besteuert. Die Ehegattensubsidarität mit der Annahme, dass das Einkommen innerhalb einer Ehe geteilt wird, bleibt also erhalten. Für ein Ehepaar ergibt sich dann bei einem Bürgergeld inklusive Gesundheitsprämie (Grundmodell 1), also 800 € pro Person, und einer Transferentzugsrate von 50 % eine Transfergrenze von 3200 € ( $1.600 : 0,5$  bzw.  $1600 \times 2$ ). Bis zu diesem Einkommen liegt das Nettoeinkommen über dem Bruttoeinkommen. Ab 3200 € für ein Ehepaar bzw. 1.600 € bei einem Alleinstehenden beginnt die positive Steuerzahlung, wobei der Steuersatz nur noch 25 % betragen soll. Damit der Tarifverlauf der Einkommensteuer ohne Sprungstelle verläuft, muss die Höhe des Bürgergeldes für die Nettozahler entsprechend angepasst werden. Bei einem Steuersatz von 25 % ergibt sich für einen Alleinstehenden ebenfalls eine Transfergrenze von 1.600 €, wenn das Bürgergeld 400 € beträgt ( $1600 =$



400:0,25 bzw.  $400 \times 4$ ). Ein Ehepaar hat bei einem Einkommen über der Transfergrenze von 3200 € ebenfalls die Möglichkeit, das kleine Bürgergeld, also 400 € pro Person, mit dem dann kleineren Steuersatz zu wählen. Ehepartner erhalten also jeweils das gleiche Bürgergeld und müssen den gleichen Steuersatz zahlen. Dadurch entfällt in dem Modell der negative Arbeitsanreiz des jetzigen Ehegattensplittings für Frauen. Der Tarifverlauf ist in Abbildung 4 zur Veranschaulichung grafisch dargestellt.

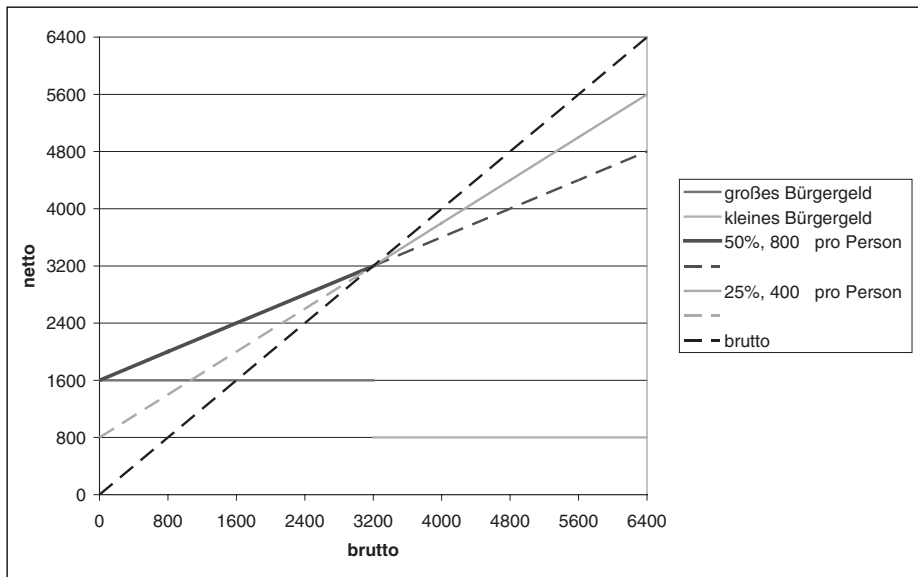


Abbildung 4: Darstellung des Vorschlags Solidarisches Bürgergeld mit integrierter Gesundheitsprämie für einen Paarhaushalt

Quelle: eigene Darstellung

Das Solidarische Bürgergeld kann als echtes Grundeinkommen ausgestaltet sein, indem Personen mit einem Einkommen unter 1600 € bzw. Paare mit einem Einkommen unter 3200 € ein (großes) Bürgergeld in Höhe von 800 € pro Person und besser Verdienende ein (kleines) Bürgergeld in Höhe von 400 € pro Person ausgezahlt bekommen. Bezieher des großen Bürgergeldes müssten dann ihr komplettes Einkommen (außer dem Bürgergeld selbst) mit 50% und Bezieher des kleinen Bürgergeldes mit 25% besteuern. Alternativ dazu wäre auch eine Verrechnung von Bürgergeld und zu zahlender Steuer möglich, sodass bei Geringverdienern eine „negative Steuer“ ausgezahlt werden würde und bei einem Einkommen über der Transfergrenze nur der Saldo als positive Steuer zu zahlen wäre (siehe Abbildung 5).

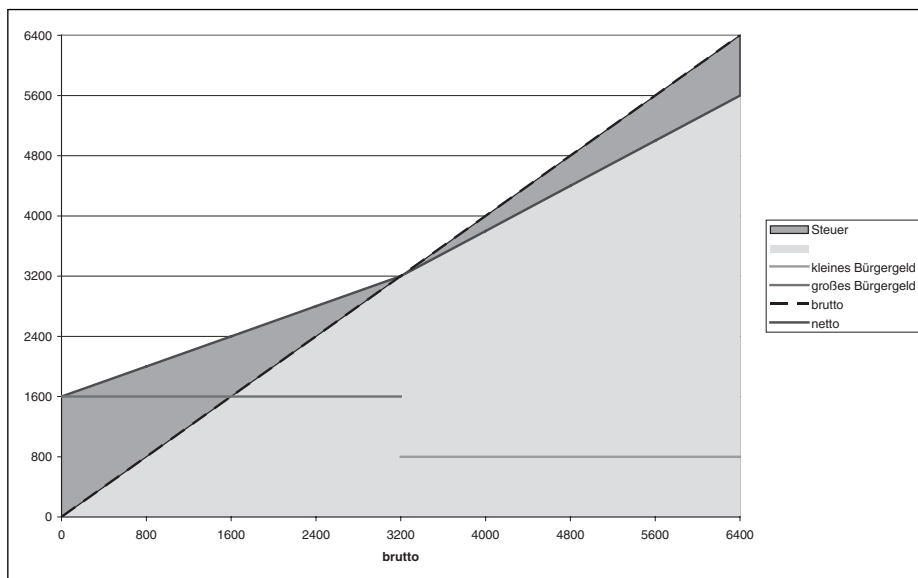


Abbildung 5: Darstellung des Vorschlags Solidarisiertes Bürgergeld mit integrierter Gesundheitsprämie als negative Einkommensteuer für einen Paarhaushalt

Quelle: eigene Darstellung

Damit sich ein durchgängiger Tarifverlauf ergibt, sind die Steuersätze und die unterschiedlichen Höhen des Bürgergeldes so konstruiert, dass sich die beiden Tarifverläufe in Abbildung 4 und 5 gerade bei der Transfergrenze schneiden. Wenn wir das große Bürgergeld mit  $BI_1$  und das kleine  $BI_2$  und die dazugehörigen Steuersätze mit  $t_1$  bzw.  $t_2$  bezeichnen, gilt:

$$TG = \frac{BI_1}{t_1} = \frac{BI_2}{t_2} \quad 3$$

Im Allgemeinen muss deshalb das Verhältnis von kleinem zu großem Bürgergeld dem Verhältnis der Steuersätze entsprechen, da:

$$\frac{BI_1}{t_1} = \frac{BI_2}{t_2} \Leftrightarrow \frac{BI_1}{BI_2} = \frac{t_1}{t_2} \quad 4$$

Aufgrund dieses Zusammenhangs ist es im Übrigen nicht der Fall, dass sich die Finanzierbarkeit des Bürgergeldes durch den geringeren Betrag  $BI_2$  für Bezieher höherer Einkommen verbessert. Im Gegenteil: Ein kleineres Bürgergeld  $BI_2$  für Besserverdien-

ende geht mit einem niedrigeren Steuersatz  $t_2$  der Nettozahler einher. Der „Steuerkeil“ rechts wird kleiner, je kleiner das kleine Bürgergeld ist. Der Vorteil des gesplitteten Tarifs sind also nicht die geringeren Nettokosten (weil die geringeren Kosten mit noch niedrigeren Einnahmen einhergehen), sondern der Vorteil ist der geringere Steuersatz für die Nettozahler im Vergleich zu einer Basic Income Flat Tax mit einem einheitlichen Steuersatz.

Auch im Grundmodell 2, dem Bürgergeld mit Gesundheitssteuer, wird von Einkommensteuersätzen von 50 % bei Bezug des großen Bürgergeldes von 600 € pro Person und 25 % bei Bezug des kleinen Bürgergeldes ausgegangen. Hinzu kommt dann noch eine Gesundheitssteuer. Das führt dann dazu, dass die Transfergrenze wesentlich niedriger ist als im Grundmodell 1. Wenn wir die Gesundheitssteuer mit  $t_G$  bezeichnen, gilt:

$$TG = \frac{BI_1}{t_1 + t_G} = \frac{BI_2}{t_2 + t_G} \quad 5$$

Gleichung 5 macht auch deutlich, dass das kleine Bürgergeld dann auch nicht mehr 300 € beträgt, da dann für das Verhältnis zwischen großem und kleinem Bürgergeld gilt:

$$\frac{BI_1}{BI_2} = \frac{t_1 + t_G}{t_2 + t_G} \Leftrightarrow BI_2 = BI_1 \cdot \frac{t_2 + t_G}{t_1 + t_G} \quad 6$$

Bei einer Gesundheitssteuer von etwa 14 % bedeutet das, dass die Transfergrenze für einen Alleinstehenden etwas unter 1000 € und für ein Ehepaar etwas unter 2000 € liegt. Personen mit höherem Einkommen sind dann Nettozahler, während alle, die ein geringeres Einkommen haben, Nettoempfänger sind. Bei einem Umstieg auf ein Bürgergeldsystem, sei es als negative Einkommensteuer oder als Sozialdividende, fallen die bisherigen Grundfreibeträge automatisch weg. Das Einkommen unterliegt – vom Bürgergeld abgesehen – ab dem ersten Euro der Steuerpflicht. Wie gezeigt fängt die effektive Steuerzahlung aber erst bei einem wesentlich höheren Einkommen an. Neben den Grundfreibeträgen sollen im Modell des Solidarischen Bürgergeldes auch alle anderen Freibeträge entfallen. Das Bürgergeld ist damit nicht nur ein Vorschlag zur Reform der sozialen Grundsicherung, sondern auch zur Vereinfachung des Einkommensteuerrechts im kirchhofschen Sinne (Kirchhof 2005, Merz 2005). Durch die Einführung eines Bürgergeldes gibt es aber im Gegensatz zu den Vorschlägen von Kirchhof keine soziale Schiefelage.

Neben dem Grundbürgergeld soll es im Konzept des Solidarischen Bürgergeldes für Personen mit Behinderung oder andere Personen in besonderen Lebenslagen die Mög-

lichkeit geben, einen individuellen *Bürgergeldzuschlag* zu beziehen, der dann aber nicht mehr bedingungslos, sondern einkommens- und vermögensabhängig ist und ebenfalls aus Steuermitteln finanziert wird. Der Bürgergeldzuschlag entspricht systematisch dem AHV-Zuschlag der Schweizer Alterssicherung, stellt also eine aus Bundesmitteln finanzierte, aber dezentral administrierte bedarfsorientierte sozialhilfeähnliche Leistung dar, die die Aufgaben der Sozialhilfe (HbL, HLU) sowie die des Wohngeldgesetzes übernimmt (ähnlich den Arbeitslosengeld-II-Leistungen).

Schließlich ist vorgesehen, dass es im Alter eine reformierte *Zusatzrente* gibt. Diese soll durch eine ausschließlich von den Arbeitgebern gezahlte Lohnsummensteuer<sup>12</sup> finanziert werden, die zu einem Anspruch auf die Zusatzrente führt, die von Althaus „Rentenzuschlag“ genannt wird (siehe Teil 1, Konzeption). Diese soll erst ab 67 ausbezahlt werden und, ähnlich wie dies bei der AHV der Fall ist, maximal so hoch sein wie das Bürgergeld selbst (ohne Gesundheitsprämie), also noch einmal 600 €, sodass die Summe aus Bürgergeld, Gesundheitsprämie und Zusatzrente maximal 1400 € beträgt. Zusätzlich sollen im Interesse des Vertrauensschutzes auch die bisherigen Rentenansprüche, die darüber hinausgehen, erfüllt werden. Dies soll durch eine *Rentenzulage* erfolgen, die ebenfalls über die Lohnsummensteuer mitfinanziert wird. Nach dem Vorbild der Schweizer Alterssicherung AHV soll sich die staatliche Rente langfristig auf das Bürgergeld und die Zusatzrente beschränken. Um sprachliche Verwechslungen zwischen den ähnlichen Begriffen Rentenzuschlag und Rentenzulage zu vermeiden, sprechen wir im Folgenden durchgängig von *Zusatzrente* statt von Rentenzuschlag.

## 2.5. Untersuchungsfragen, Datengrundlage und grundlegende Annahmen

Im Zentrum dieser Studie steht die Frage, ob das eben dargestellte Modell eines Solidarischen Bürgergeldes über eine reformierte Einkommensteuer finanziert werden

<sup>12</sup> Eine „Lohnsummensteuer“ existiert als Vorbild beispielsweise in Österreich, bis 1994 begrifflich als kommunale Lohnsummensteuer, seitdem wird sie als „Kommunalsteuer“ bezeichnet. Sie ist technisch aber weiterhin eine Lohnsummensteuer in Höhe von 3 % auf die Bruttolohnsumme. Bis 1980 war die Lohnsummensteuer auch in Deutschland fakultativer Bestandteil der Gewerbesteuer (vergleiche Monatsbericht des BMF, Juli 2005, S. 79). In Österreich werden zudem die Familienleistungen überwiegend aus Beiträgen der Arbeitgeber – erhoben ebenfalls als Lohnsummensteuer in Höhe von 4,5 % – finanziert, die in einen „Familienlastenausgleichsfonds“ (FLAF) fließen (siehe [www.bmsg.gv.at](http://www.bmsg.gv.at) und Europäische Kommission 2006, S. 17). Eine Lohnsummensteuer bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Bonus-Malus-Systeme einzuführen bzw. gestaffelte Beitragsätze, die die arbeitsmarktpolitische Risikoorientierung der Arbeitgeber (z. B. deren Freisetzungsrate) berücksichtigen, wie dies in der Schweiz, in Frankreich und den USA bereits praktiziert wird (vergleiche Gerhardt 2006, S. 212f.). In Deutschland wäre die Beitragsstaffelung der gesetzlichen Unfallversicherung ein Anknüpfungspunkt für derartige Regelungen.

kann bzw. wie es gegebenenfalls modifiziert werden könnte, um die Finanzierbarkeit sicherzustellen. Dazu werden sowohl die zur Finanzierung des Bürgergeldes notwendigen Ausgaben als auch die zu erwartenden Einnahmen aus der reformierten Einkommensteuer quantitativ auf der Basis von repräsentativen Individualdaten durch Mikrosimulationen abgeschätzt.

Datengrundlage ist das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP), ein repräsentativer Längsschnittdatensatz des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), der jährlich erhoben wird. Die aktuellsten Daten stammen aus dem Jahr 2005. Die Basis der Berechnungen sind die darin enthaltenen Informationen über das Jahreseinkommen 2004. Das SOEP ist für die zu bearbeitende Fragestellung besonders gut geeignet, weil es ausführliche Informationen zu den Einkommen der privaten Haushalte enthält, wobei jedes Haushaltsmitglied, das 16 Jahre oder älter ist, mit einem eigenen Fragebogen zu seiner sozioökonomischen Situation, also insbesondere auch zu seinen Einkommen befragt wird. Allerdings ist anzumerken, dass nur private Haushalte befragt werden, d. h. die gesamte Anstaltsbevölkerung sowie Personen ohne festen Wohnsitz sind im SOEP nicht erfasst.<sup>13</sup>

Die Berechnungen finden als statische Simulation statt. Eine Abschätzung der Verhaltensänderung würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Um quantitative Abschätzungen von Wirkungen auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung durchzuführen, wäre ein umfangreiches Mikrosimulationsmodell notwendig, mit dem die Auswirkungen auf Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und auch auf Konsum und Ersparnis simuliert werden könnten, das auch die makroökonomischen (Rück-)Wirkungen mitberücksichtigt.<sup>14</sup> Ein solches Modell steht in dieser Form nicht zur Verfügung. Es ist aber darüber hinaus grundsätzlich fraglich, ob eine solche dynamische Simulation des hier untersuchten Vorschlags wissenschaftlich vertretbar ist, weil üblicherweise nur Verhaltensreaktionen auf der Basis kleinerer Veränderungen geschätzt werden können. Bei einer so umfassenden Reform wie dem Solidarischen Bürgergeld ist das unseres Erachtens hingegen nicht möglich. Wir werden aber am Ende der Studie einige denkbare makroökonomische Wirkungen andiskutieren.

<sup>13</sup> Der hier vertretene Berechnungsansatz erscheint auf den ersten Blick methodisch nicht ganz konsistent, da die Status-quo-Analyse (tatsächliches Steueraufkommen, entfallendes Transfer-volumen) auf den Daten der amtlichen Statistik (Steuer- und Sozialstatistik) und den dort ausgewiesenen Aggregaten basiert, fiktive Größen aber aus dem SOEP abgeleitet werden. Alternativ hätte auch die Ableitung des entfallenden Steueraufkommens und der einzusparenden Transfers aus dem SOEP erfolgen können. Wir halten diese Inkonsistenz im Interesse einer möglichst realitätsnahen Kostenschätzung allerdings für vertretbar. Für eine Analyse der Verteilungswirkungen einer Bürgergeldreform, die mit der vorliegenden Studie nicht beabsichtigt war, wäre eine Status-quo-Analyse auf SOEP-Basis jedoch erforderlich.

<sup>14</sup> Zur Problematik und den Möglichkeiten solcher Simulationsmodelle in der Politikberatung am Beispiel der Analyse der Folgen einer Senkung von Sozialabgaben vergleiche Feil/Zika 2005.

Im Rahmen der Simulationen wird fallgenau für jede Person das Bruttoeinkommen ermittelt, sodass darauf aufbauend bestimmt werden kann, welches Bürgergeld bezogen wird und wie hoch die Einkommensteuerzahlungen sind. Wir gehen dabei davon aus, dass im Grundsatz das gesamte Markteinkommen, also Arbeits- und Vermögenseinkommen ohne Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten einer Besteuerung unterliegt (Bruttobesteuerung). Dabei beschränken wir uns auf die Simulation der Lohn- und Einkommensteuer auf der Basis der im SOEP angegebenen personellen Einkommen. Im Prinzip könnte die Einführung eines Bürgergeldes aber auch Auswirkungen auf die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer hin zu einer Bruttobesteuerung haben. Wie diese genau aussehen könnte und welche finanziellen Konsequenzen sich daraus ergeben, kann allerdings im Rahmen dieses Gutachtens nicht untersucht werden.

Um die Finanzierung des Vorschlags Solidarisches Bürgergeld zu simulieren, werden zwei Grundmodelle durchgerechnet, die auf den oben beschriebenen Vorschlägen von Althaus basieren. Das erste ist das Modell mit integrierter Gesundheitsprämie, in dem das große Bürgergeld 800 € und das kleine 400 € beträgt. Wer das große Bürgergeld erhält, zahlt 50 % Einkommensteuern, wer das kleine bezieht, 25 %. Darüber hinaus wird ein zweites Grundmodell ohne integrierte Gesundheitsprämie durchgerechnet, bei dem das große Bürgergeld 600 € und das kleine 300 € beträgt. Wir nehmen für dieses zweite Grundmodell an, dass die Krankenversicherung durch eine zusätzliche zweckgebundene Gesundheitssteuer bzw. einen steuerähnlichen Beitrag, eine Sozialsteuer (social security tax), finanziert wird.

Bezüglich der Rente gehen wir für beide Grundmodelle in den Simulationen von folgenden Annahmen aus: Erstens, Personen ab 67 Jahren erhalten eine *Zusatzrente*, die maximal 600 € beträgt. Die Zusatzrente wird berechnet, indem von der jetzigen Rente (Summe aus gesetzlichen Renten und Pensionen) das Bürgergeld abgezogen wird. Ist die Differenz größer als 600 € so wird, zweitens, eine *Rentenzulage* gezahlt, die darüber hinausgehende Rentenansprüche deckt. Sowohl die Zusatzrente als auch die Rentenzulage werden durch eine Lohnsummensteuer finanziert. Damit auch Selbstständige und freiberuflich Tätige einen solchen Anspruch erhalten, wird angenommen, dass sie ebenfalls einen Beitrag auf ihr Erwerbseinkommen in gleicher Höhe entrichten. Für die Berechnungen nehmen wir an, dass Personen unter 67 Jahren keine Zusatzrente, sondern nur das Bürgergeld erhalten. Ihre bereits bestehenden Rentenansprüche werden in voller Höhe durch die Rentenzulage gedeckt.<sup>15</sup> Wie oben bereits erläutert, ist diese Rentenzulage sowohl für Personen unter wie über 67 Jahren voll zu versteuern, die Zusatzrente hingegen nicht.

<sup>15</sup> Vernachlässigt wird dabei, dass Erwerbsunfähige unter 67 Jahren natürlich auch eine Zusatzrente erhalten sollten. Wir können im SOEP aber nicht ohne Weiteres vorgezogene Altersrenten und Erwerbsunfähigkeitsrenten unterscheiden.

Der Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes sieht vor, dass auch Personen über 67 Jahren die Möglichkeit eröffnet werden soll, das kleine Bürgergeld und den geringeren Steuersatz von 25 % zu wählen. Da die Wahl Auswirkungen auf die Höhe der Zusatzrente und die Rentenzulage hat und damit auf die Höhe des zu versteuernden Einkommens, lässt sich für diese Gruppe keine einfache Regel finden, ab wann diese Option günstiger ist. Wir gehen deshalb der Einfachheit halber davon aus, dass ab 67 Jahren alle Personen das große Bürgergeld erhalten und auf zu versteuerndes Einkommen 50 % Steuern zahlen. Für die Berechnungen hätte die Berücksichtigung der Option zur Folge, dass dadurch zwar die Kosten für das Bürgergeld etwas sinken würden, die Einnahmen der Einkommensteuer würden aber stärker sinken, sodass die Nettokosten insgesamt höher wären. Abschätzungen, die wir durchgeführt haben, zeigen, dass sich bei Einführung dieser Option je nach Modell die Nettoeinnahmen um maximal 5 bis 10 Mrd. € verringern würden.

Auch bezüglich der Rente gehen wir vom Status quo aus, d. h., die Renten werden so simuliert, dass für alle die (Brutto-)Rente in (mindestens) gleicher Höhe erhalten bleibt. Sie wird nur durch eine Summe aus Bürgergeld, Zusatzrente und Rentenzulage ersetzt. In den Simulationen unterstellen wir allerdings, dass die Renten anders als zurzeit besteuert werden, sodass sich netto die Rentenhöhe ändern kann. Während zurzeit Pensionen ganz und gesetzliche Renten zur Hälfte besteuert werden, wird wie erwähnt in unserer Simulation davon ausgegangen, dass nur die Rentenzulage versteuert wird, also die Besteuerung erst ab einer Rentenhöhe von 1400 € bzw. 1200 € im Monat anfängt. Umgekehrt entfallen aber die bisherigen Freibeträge. Langfristig soll nach dem Vorbild der Schweizer AHV die Rentenzulage fortfallen, außerdem könnte langfristig die Zusatzrente besteuert werden. Auch bezüglich der Renten werden aber Veränderungen im Zeitverlauf nicht simuliert.

### 3. Zur Finanzierbarkeit des Solidarischen Bürgergeldes

Zur Untersuchung der Finanzierbarkeit des Solidarischen Bürgergeldes wird zunächst dargestellt, wie sich die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer nach Einführung eines Bürgergeldes verändern würde und wie hoch die Summe der gesamten zu versteuernden Einkommen dann wäre. Diese Bemessungsgrundlage ist sowohl die Grundlage für die Berechnung der Einnahmen der reformierten Einkommensteuer als auch die Grundlage dafür, wer ein Bürgergeld in welcher Höhe erhält. Dabei soll noch einmal erwähnt werden, dass bei Paarhaushalten davon ausgegangen wird, dass sie ge-

meinsam veranlagt werden. Grundlage ist dann also für jeden Einzelnen die Hälfte des gemeinsamen Einkommens.

Für die Berechnung der Finanzierbarkeit ist von zentraler Bedeutung, wie hoch der Betrag ist, der neben dem Bürgergeld sonst noch durch die Einkommensteuer finanziert werden muss. Dabei ist erstens zu berücksichtigen, dass durch die Einführung des Solidarischen Bürgergeldes, wie es oben beschrieben wurde, eine Reihe von bisher steuerfinanzierten Ausgaben entfallen kann. Das resultierende Einsparpotenzial wird in 3.2.1. beschrieben. Gleichzeitig ersetzt die simulierte Einkommensteuer die alte Lohn- und Einkommensteuer. Aus der Differenz zwischen jetzigen Einnahmen und möglichen Ersparnissen ergibt sich, um wie viel die simulierten Einnahmen über den simulierten Ausgaben liegen müssen.

Nach diesen grundsätzlichen Klärungen werden dann im weiteren Verlauf die beiden zentralen Grundmodelle mit Gesundheitsprämie (Grundmodell 1) und mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) simuliert (Abschnitt 3.3.). Schließlich werden im Abschnitt 3.4. noch einige Modifikationen der Grundmodelle diskutiert. Eine ausführliche Simulation dieser modifizierten Modellvarianten war allerdings im Rahmen der Projektzeit nicht möglich. Diese Möglichkeiten sind:

- a) die Einführung eines Stufentarifs unter Beibehaltung eines Steuersatzes von 25 % für untere bis mittlere Einkommen, aber einem höheren Steuersatz für Besserverdienende;
- b) alternative Finanzierungen der Renten- und Krankenversicherung;
- c) die Einführung einer Mindestrente, z. B. nach dem schweizerischen oder schwedischen Vorbild, und Einführung eines Bürgergeldes ausschließlich für den Rest der Bevölkerung.

In Abschnitt 3.5. werden wir schließlich einige bis dahin nicht berücksichtigte Punkte ansprechen, die Auswirkungen auf die Finanzierungsmöglichkeiten haben könnten

### 3.1. Einkommensquellen, versteuerbares Einkommen

Zunächst untersuchen wir, wie hoch das maximal zu versteuernde Einkommen im Datensatz des SOEP ist. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, ob eventuell manche Einkommensarten untererfasst sind, um zu überprüfen, ob die Ergebnisse unserer Berechnungen möglicherweise von der Wirklichkeit abweichen würden.<sup>16</sup> Dazu werden

<sup>16</sup> Zu den methodischen Problemen des SOEP hinsichtlich der Datenquellen und des Messkonzeptes, vom Problem der Einkommenserfassung (summarisches monatliches Haushaltsnettoeinkommen, generiertes Jahres- oder Monateinkommen) über Restriktionen bei der Vermögenser-



die Ergebnisse auf der Basis des SOEP mit drei anderen Datenquellen verglichen, und zwar mit Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), der Lohn- und Einkommensteuerstatistik und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).

Naheliegend ist der Vergleich mit dem in der VGR ermittelten Volkseinkommen, weil es sich um die Summe aller Einkommen handelt, die den Inländern letztlich zufließen: „Das Volkseinkommen (Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten) (...) ist die Summe aller Erwerbs- und Vermögenseinkommen, die Inländern letztlich zugeflossen sind. Es umfasst das von Inländern empfangene Arbeitnehmerentgelt sowie die Unternehmens- und Vermögenseinkommen.“ (Statistisches Bundesamt 2006, S.7) Die Höhe des Volkseinkommens (für 2006: 1728 Mrd. €) verweist zunächst auf die Notwendigkeit einer breitestmöglichen Bemessungsgrundlage.<sup>17</sup>

Tabelle 3: Entwicklung der Anteile des Volkseinkommens

	1999	2005
Volkseinkommen	1487,26	1675,13
– Arbeitnehmerentgelt (Inländer)	1059,51	1129,26
– Unternehmens- und Vermögenseinkommen	427,75	545,87
<i>Anteil am Volkseinkommen</i>	28,8%	32,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, Tab. 2, eigene Berechnungen

Allerdings darf dies nicht mit der Steuerbasis der Lohn- und Einkommensteuer verwechselt werden, da das Volkseinkommen nicht nur die Arbeitnehmerentgelte sowie die Unternehmens- und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte enthält, sondern auch die Vermögenseinkommen des Staates und die nicht ausgeschütteten Gewinne der Unternehmen (Frenkel/John 2003, S. 93). Müller kommt deswegen zu dem Schluss: „Von den in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung enthaltenen Größen weist das Volkseinkommen den größten theoretischen Bezug zur ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage und auch zum Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf“ (Müller 2004, S. 5). Ein Teil des Volkseinkommens wird also in der Körperschaftsteuer und nicht in der Einkommensteuer veranlagt. Dass sich hier ein verteilungspolitisches Problem verbirgt, wird in der Übersicht sichtbar: Der Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen am Volkseinkommen erhöhte sich zwischen 1999 und 2005 von 28,8 % auf 32,6 %.

fassung bis zur Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften und schließlich zur Einbeziehung von Leistungsniveaus vergleiche Becker 2006, S. 5–17.

<sup>17</sup> Wert laut mündlicher Auskunft Statistisches Bundesamt, in Tabelle 3 werden die öffentlich verfügbaren Daten eingetragen.

Hinzu kommt, dass in der VGR das Volkseinkommen zwar zwischen Arbeitnehmerentgelten auf der einen Seite und Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und Vermögen auf der anderen Seite unterschieden wird, Letztere aber nicht weiter differenziert werden können, weil sie sich rein rechnerisch als Restgröße bestimmen, während die Arbeitnehmerentgelte direkt ermittelt werden. Die Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und Vermögen ergeben sich, indem die Arbeitnehmerentgelte vom Volkseinkommen abgezogen werden. Damit spiegeln sich in dieser Größe alle Erhebungsfehler wider, die bei der Berechnung des Volkseinkommens entstehen. Das Volkseinkommen wird berechnet, indem vom Bruttonationaleinkommen zunächst die Abschreibungen abgezogen werden, was dann das Nettonationaleinkommen ergibt, das auch Primäreinkommen genannt wird. Werden vom Primäreinkommen schließlich noch die Nettoproduktionsabgaben (Produktions- und Importabgaben minus Subventionen) abgezogen, ergibt sich das Volkseinkommen.

Im Gegensatz zum Volkseinkommen ist für das Primäreinkommen eine Aufteilung in die Sektoren private Haushalte, Kapitalgesellschaften, Staat und übrige Welt möglich (Statistisches Bundesamt 2005, S. 638). Zu betonen ist aber, dass die hier vorgenommene Abgrenzung zwischen Kapitalgesellschaften und privaten Haushalten nicht der Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer entspricht (Müller 2004, S. 12). Außerdem werden die Abschreibungen in der VGR anders ermittelt als bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer (ebd., S. 9). Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit werden die entsprechenden Zahlen aus der „Verteilung der Primäreinkommen nach Sektoren“ als Vergleichszahlen herangezogen, um überhaupt einen Anhaltspunkt zu haben.

Ein zweiter Vergleichsmaßstab ist die Lohn- und Einkommensteuerstatistik, die alle drei Jahre erhoben wird. Die neuesten Ergebnisse stammen aus dem Jahr 2001 (Statistisches Bundesamt 2005, S. 600ff.; Statistisches Bundesamt 2006a). Schließlich werden noch Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) herangezogen. Hierbei handelt es sich um eine vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Befragung von Haushalten, die alle fünf Jahre stattfindet. Die neuesten Zahlen stammen aus dem Jahr 2003 (Statistisches Bundesamt 2005, S. 539ff.).

### 3.1.1. Erwerbseinkommen

Im SOEP wird getrennt nach drei Arten von (regelmäßigen) Erwerbseinkommen gefragt: Löhne und Gehälter, Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit sowie Nebenwerbseinkommen. Außerdem werden einmalige Zahlungen wie Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld etc. erhoben. Werden alle Löhne und Gehälter für das Jahr 2004 zusammengerechnet, so ergibt sich ein Betrag von 874,5 Mrd. €. Zusammen mit den einmaligen Zahlungen in Höhe von 49,7 Mrd. € ergibt sich somit eine Summe von 924,2 Mrd. € an Erwerbseinkommen aus abhängiger Beschäftigung.

Dieser Betrag weicht damit kaum von dem Wert in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ab, der mit 912 Mrd. € sogar etwas niedriger liegt. In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für 2001 sind 779 Mrd. € angegeben, wobei zu berücksichtigen ist, dass nicht alle Erwerbseinkommen steuerpflichtig sind. Im Statistischen Jahrbuch 2006 (Statistisches Bundesamt 2006, S. 552) sind auch Zahlen der Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS) enthalten, die sich auf das Jahr 2003 beziehen. Danach beträgt das Arbeitseinkommen aus abhängiger Beschäftigung etwa 851 Mrd. €.

Zu den Einkommen aus abhängiger Beschäftigung gehören schließlich noch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, sie werden aber nicht besteuert. Wir gehen für die Simulationen davon aus, dass die Finanzierung der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung von den Löhnen abgekoppelt wird. Die Arbeitslosenversicherung entfällt im Modell des Solidarischen Bürgergeldes ganz. Die Bruttolöhne könnten dann also um die entsprechenden Beiträge der Arbeitgeber steigen, wodurch sich die Bemessungsgrundlage der Steuer verbreitern würde. Da die Arbeitgeber im Modell des Solidarischen Bürgergeldes nach wie vor einen Beitrag zur Alterssicherung in Form einer Lohnsummensteuer zahlen, gehen wir nicht davon aus, dass die Löhne auch um den Rentenbeitrag der Arbeitgeber steigen.

Die Beiträge der Arbeitgeber werden mit dem SOEP simuliert, wobei sich zeigt, dass die Einzelbeträge relativ dicht an den im Sozialbudget ausgewiesenen Werten liegen (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Höhe der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber

	SOEP 2004 (simulierte Beiträge)	Sozialbudget 2003	Sozialbudget 2005
	(a)	(b)	(c)
GRV	76,8	72,9	71,9
ALV	25,5	25,3	24,8
GKV	47,1	45,4	46,3
GPV	5,7	5,8	6,0
<b>Summe (mit GRV)</b>	<b>155,0</b>	<b>149,4</b>	<b>149</b>
<b>Summe (ohne GRV)</b>	<b>78,3</b>	<b>76,5</b>	<b>77,1</b>

a: eigene Berechnungen

b: Quelle: Statistisches Jahrbuch 2005, S. 197

c: Quelle: Sozialbudget 2005, S. 14

Insgesamt betragen die versteuerbaren Arbeitseinkommen aus abhängiger Beschäftigung auf der Basis des SOEP 1002,5 Mrd. € (924,2 Mrd. + 78,3 Mrd.). Würden auch die Arbeitgeberbeiträge zur Rente als Lohn ausgezahlt, würde sich dieser Wert auf 1079,3 Mrd. € erhöhen. In der VGR belaufen sich die Arbeitnehmerentgelte (die Summe aus Löhnen, Gehältern und Sozialversicherungsbeiträgen) auf 1134 Mrd. €, wobei darin auch die Beiträge zur Unfallversicherung sowie unterstellte Beiträge für die Alterssicherung der Beamten enthalten sind.

Neben Arbeitseinkommen aus abhängiger Beschäftigung werden im SOEP auch Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit erfragt, die Gesamtsumme betrug für das Jahr 2004 131,6 Mrd. €. Während es für die Arbeitnehmerentgelte eine brauchbare Vergleichszahl in der VGR gibt, ist die Vergleichbarkeit für die Selbstständigen- und Vermögenseinkommen aus oben genannten Gründen stark eingeschränkt.

In der Verteilungsrechnung des Primäreinkommens ist angegeben, dass die privaten Haushalte ein Selbstständigeneinkommen von 195 Mrd. € haben, also etwas mehr als die im SOEP erfassten 131,6 Mrd. €. Insgesamt werden Selbstständigeneinkommen in Höhe von 512 Mrd. € ausgewiesen, wobei aber etwa 300 Mrd. € Selbstständigeneinkommen von Kapitalgesellschaften sind. In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 betrug die Summe aus Einkommen aus Gewerbebetrieb und aus selbstständiger Tätigkeit insgesamt 140 Mrd. €, was wiederum sehr gut mit den Zahlen aus dem SOEP korrespondiert.

Schließlich wird im SOEP nach Einkommen aus Nebentätigkeiten gefragt, die abhängige oder selbstständige Beschäftigungen sein können. Die Gesamtsumme beträgt 31 Mrd. € (inklusive Arbeitseinkommen, die nicht eindeutig selbstständiger oder abhängiger Beschäftigung zugeordnet werden konnten).

Insgesamt beträgt die Summe der besteuerebaren Erwerbseinkommen im SOEP inklusive Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung, also 1165,2 Mrd. € (1002,5 Mrd. + 131,6 Mrd. + 31,0 Mrd.), die den folgenden Simulationen zugrunde gelegt werden. Zum Vergleich: In der VGR beträgt der entsprechende Wert 1329 Mrd. €, wobei darin auch die Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Unfallversicherung sowie unterstellte Arbeitgeberbeiträge für Pensionen enthalten sind. Die Erwerbseinkommen sind im SOEP also alles in allem sehr gut erfasst. Durch die getroffenen Annahmen lässt sich dabei die Bemessungsgrundlage der Besteuerung deutlich verbreitern. Die Erwerbseinkommen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 betragen zusammen nur 920 Mrd. €, von denen dann auch noch Freibeträge abgezogen werden, während wir davon ausgehen, dass das gesamte Einkommen besteuert wird.

### 3.1.2. Vermögenseinkommen der privaten Haushalte

Im SOEP gibt es zwei Fragen zu Vermögenseinkommen. Erstens wird nach Zinsen und Dividenden und zweitens nach Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gefragt. Die Summe der in 2004 erhaltenen Zinsen und Dividenden beträgt 30,2 Mrd. € und die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung 36,4 Mrd. €. Von Letzteren sind allerdings noch die Kosten abzuziehen. Als Schätzwert dafür wurden die ebenfalls erfragten diesbezüglichen Abzüge verwendet, die bei der Einkommensteuer angegeben wurden. Die Summe dieser Werte betrug 10,6 Mrd. €. Wir nehmen an, dass negative Mieteinnahmen nicht mit anderen Einkommen verrechnet werden können. Werden nur die positiven Werte herangezogen, bei denen die Einnahmen höher sind als die Kosten, beträgt die Summe der Nettomieteinnahmen 27,2 Mrd. €. Insgesamt ergeben sich Vermögenseinkommen in Höhe von 57,4 Mrd. € (30,2 Mrd. + 27,2 Mrd.).

Tabelle 5: Höhe der Zinseinnahmen, Ausschüttungen und Entnahmen  
(Auszug aus VGR-Verteilungsrechnung 2004)

	gesamte Volkswirtschaft	private Haushalte	nicht finanzielle Kapitalgesellschaften	finanzielle Kapitalgesellschaften
<b>Zinsen</b>				
empfangene	394	76	23	366
geleistete	417	59	53	241
<b>Saldo</b>	<b>- 23</b>	<b>17</b>	<b>-30</b>	<b>+ 125</b>
<b>Ausschüttungen und Entnahmen</b>				
empfangene	308	241	31	33
geleistete	300	-	261	35
<b>Saldo</b>	<b>8</b>	<b>241</b>	<b>-230</b>	<b>-2</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt 2005, S. 638

In der Verteilungsrechnung des Primäreinkommens (Statistisches Bundesamt 2005, S. 638) gibt es Angaben zu Zinseinnahmen sowie zu Ausschüttungen und Entnahmen. Die Zinseinnahmen der privaten Haushalte betragen danach brutto 76 Mrd. € (Tabelle 5), liegen also höher als im SOEP. Diesen Einnahmen stehen aber auch Zinsausgaben gegenüber, die 59 Mrd. € betragen. Die Nettozinseinnahmen der privaten Haushalte betragen nach der VGR also 17 Mrd. €. Insgesamt sind für die gesamte Volkswirtschaft Zinseinnahmen in Höhe von 394 Mrd. € ausgewiesen, denen allerdings 417 Mrd. € Zinsausgaben gegenüberstehen, sodass die Nettozinseinkommen insgesamt negativ sind. Die Ausschüttungen und Entnahmen betragen für die gesamte Volkswirtschaft netto 8 Mrd. €, wobei es sich um 308 Mrd. € Einnahmen und 300 Mrd. € Ausgaben handelt. Für die privaten Haushalte ergibt sich ein Wert von

241 Mrd. €, dem bei den Kapitalgesellschaften 232 Mrd. € gegenüberstehen. Der Wert von 241 Mrd. € ist dabei also deutlich höher als die Summe aus Zinsen und Dividenden im SOEP. Inwieweit es sich dabei um Entnahmen, also bloße Verschiebungen von den Kapitalgesellschaften zu den privaten Haushalten, handelt, ist unklar.

In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für 2001 sind insgesamt 32,6 Mrd. € Einkünfte aus Kapitalvermögen angegeben. Hinzu kommen noch Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, wobei die Summe für die Fälle mit positiven Mieteinnahmen 20,4 Mrd. € ausmacht. Es ist aber zu berücksichtigen, dass in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik die Summe der negativen Mieteinnahmen mit 22,4 Mrd. € höher ist, sodass sich in der Summe negative Mieteinnahmen ergeben. Werden nur die positiven Fälle herangezogen, entsprechen die Vermögenseinkommen aber in etwa der Summe der Vermögenseinkommen, die im SOEP erfasst sind.

Auch in der EVS bewegen sich die Vermögenseinkommen in einer ähnlichen Größenordnung wie im SOEP. Dort werden Zinseinkommen in Höhe von 21,5 Mrd. € und Mieteinnahmen (ohne Berücksichtigung von steuerlichen Abzugsmöglichkeiten) in Höhe von 35,1 Mrd. € aufgeführt, sodass sich Gesamtvermögenseinkommen in Höhe von 56,6 Mrd. € ergeben.

Die Zahlen des SOEP korrespondieren in etwa mit den Größenordnungen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik sowie der EVS. In allen drei Datensätzen ist aber mit einer Untererfassung zu rechnen. So sind in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik die Vermögenseinkommen nicht vollständig erfasst, weil nicht alle Zinsen besteuert werden. In der EVS fehlen die reichsten Haushalte mit den höchsten Vermögenseinkommen, weil nur Haushalte bis zu einem Monatseinkommen von 18.000 € befragt werden. Außerdem ist davon auszugehen, dass es sowohl bei der EVS als auch beim SOEP eine Reihe fehlender oder falscher Angaben geben dürfte. Wie hoch die Unterschätzung ist, ist unklar, auch die Zahlen der VGR helfen als Anhaltspunkt nicht weiter.

Werden Vermögen der privaten Haushalte aus der Finanzierungsrechnung der Bundesbank mit der Höhe der Geldvermögen in der EVS verglichen, so ergibt sich ein Erfassungsgrad von etwa 50 bis 60 % (Ammermüller u. a. 2005, S. 41), sodass davon ausgegangen werden kann, dass die tatsächlichen Vermögenseinkommen vielleicht maximal doppelt so hoch sind wie die im SOEP erfassten.

Für die Simulationen gehen wir davon aus, dass alle positiven Einnahmen aus Zinsen und Dividenden der privaten Haushalte ohne Abzugsmöglichkeiten besteuert werden und gezahlte Zinsen nicht verrechnet werden können. Bei den Mieteinnahmen wird vor der Besteuerung der Betrag abgezogen, der auch bisher schon bei der Steuer als abzugsfähig geltend gemacht wurde. Aber auch hier nehmen wir an, dass negative Beträge nicht mit anderen Einkommen verrechnet werden können.

### 3.1.3. Renten/Pensionen

Neben Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen sind auch Renten und Pensionen einkommensteuerpflichtig. Pensionen, betriebliche Renten und private Renten sind es in vollem Umfang, gesetzliche Renten waren bis vor Kurzem nur zum Ertragsanteil zu versteuern. Seit 2005 wird die Rentenbesteuerung schrittweise auf eine nachgelagerte Besteuerung umgestellt, d. h. die Beiträge werden nach und nach abzugsfähig, während auch die gesetzlichen Renten letztlich voll besteuert werden sollen. In 2005 wurde zunächst die Hälfte der Renten besteuernspflichtig, wobei der Anteil in den nächsten Jahren langsam auf 100 % steigt. Wir gehen für die Simulationen davon aus, dass das Bürgergeld nicht besteuert wird. Auch die Zusatzrente, die das Bürgergeld um maximal 600 € aufstockt, soll nicht besteuert werden, da sich ansonsten Rentnerinnen und Rentner, deren Renten knapp über dem Bürgergeldniveau liegen, verschlechtern würden, weil deren Renten bisher nicht versteuert werden. Allerdings soll die Rentenzulage, die noch über die Zusatzrente hinausgehende Rentenansprüche deckt, voll versteuert werden. Langfristig könnte auch die Zusatzrente versteuert werden, was insofern gerechtfertigt wäre, da die Beiträge<sup>18</sup> aus nicht versteuertem Einkommen stammen.

Insgesamt werden im SOEP für das Jahr 2004 Renten in folgender Höhe nachgewiesen:

1. gesetzliche Renten: 205 Mrd. €
2. Pensionen: 35,9 Mrd. €
3. Kriegsoferrenten: 1,1 Mrd. €
4. Unfallrenten: 2 Mrd. €
5. betriebliche Renten: 18,4 Mrd. € (davon öffentlicher Dienst: 5,6 Mrd. €)
6. private Renten: 2,7 Mrd. €
7. sonstige Renten: 2,7 Mrd. €

Für die Simulationen gehen wir davon aus, dass betriebliche und private Renten voll versteuert werden. Die Kriegsoferrenten, die Unfallrenten und auch die sonstigen Renten, die nicht genau zuordenbar sind, bleiben der Einfachheit halber voll erhalten und werden auch nicht versteuert. Der individuelle Rentenanspruch, der später für die Berechnung der Zusatzrente und der Rentenzulage entscheidend ist, ist die Summe der bisherigen gesetzlichen Renten plus Pensionen, wobei Witwenrenten und eigene Renten zusammengezählt werden.

<sup>18</sup> Wie die Berechnung der Ansprüche auf die Zusatzrente erfolgen soll, ist im Modell Solidarisches Bürgergeld (dort: „Rentenzuschlag“) nicht genauer beschrieben. Da die Zusatzrente (wie die Rentenzulage) aus der Lohnsummensteuer finanziert wird, existieren zunächst keine individuellen Beitragskonten. Man könnte – etwa analog dem Modell der Schweizer AHV – annehmen, dass die Höhe der jährlichen Einkommenssteuerzahlung kontiert und der Anspruchsberechnung zugrunde gelegt wird. Faktisch würde damit die Einkommenssteuer zu einer Sozialsteuer (social security tax).

In den Simulationen wird der Status quo an Einkommensflüssen mit den geänderten Modellparametern Solidarisches Bürgergeld dargestellt. Dies bedeutet, dass auch die heute entweder vollständig (Pensionen) oder teilweise (GRV-Renten) besteuerten Alterseinkünfte, die als Rentenzulage Bestandsschutz erhalten, versteuert werden müssen. Je nach Simulationsmodell beträgt die Rentenzulage zwischen 98 und 108 Mrd. €. Wir tragen deshalb einen Mittelwert von 103 Mrd. € in die beststeuerbaren Gesamteinkünfte ein.

### 3.1.4. Besteuerbare Gesamteinkünfte

Insgesamt ergeben sich auf der Basis des SOEP für das Jahr 2004 folgende beststeuerbaren Einkünfte, die den Simulationen zugrunde gelegt werden:

regelmäßige Löhne und Gehälter	874,5 Mrd. €
plus einmalige Zahlungen (Weihnachtsgeld etc.)	49,7 Mrd. €
	<hr/>
	924,2 Mrd. €
plus Sozialversicherungsbeiträge (GKV, GPV und ALV) der Arbeitgeber*	78,3 Mrd. €
<b>Erwerbseinkommen aus abhängiger Beschäftigung</b>	<b>1002,5 Mrd. €</b>
plus Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit	131,6 Mrd. €
plus Nebenerwerbseinkommen	31,0 Mrd. €
	<hr/>
<b>Summe der Erwerbseinkommen</b>	<b>1165,1 Mrd. €</b>
Einnahmen aus Zinsen und Dividenden	30,2 Mrd. €
(Netto-)Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung	27,2 Mrd. €
	<hr/>
<b>Vermögenseinkommen</b>	<b>57,4 Mrd. €</b>
betriebliche und private Renten	21,1 Mrd. €
<b>Rentenzulage (zu versteuender Anteil der Bestandsrenten und -pensionen)</b>	<b>ca. 103 Mrd. €</b>
	<hr/>
	(+/- 5 Mrd. €)
<b>Summe</b>	<b>1346,7 Mrd. €</b>

\* Ohne Rentenversicherungsbeiträge, da der Arbeitgeberanteil in der Lohnsummensteuer aufgehen soll.

Zum Vergleich: Das Volkseinkommen der VGR betrug im Bezugsjahr 2004 1650,6 Mrd. € (Statistisches Bundesamt 2006, Tab. 2), lag also um 22,6 % höher als die den folgenden Simulationen zugrunde gelegte Bemessungsgrundlage.

## 3.2. Notwendige Einkommensteuereinnahmen

Bevor wir die Simulationen der Kosten des Bürgergeldes und die Einnahmen der reformierten Einkommensteuer darstellen, ist die Höhe der Ausgaben abzuschätzen, die neben dem Bürgergeld noch durch die Einkommensteuer finanziert werden müssen.



Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die Einführung des Solidarischen Bürgergeldes inklusive der Neuordnung der Alterssicherung und der Krankenversicherung die meisten steuerfinanzierten Leistungen entfallen können. Welche das sind und in welcher Höhe Einsparungen entstehen, wird in Abschnitt 3.2.1. diskutiert. Auf der Einnahmenseite ist zu berücksichtigen, dass erstens die simulierten Einnahmen die jetzige Lohn- und Einkommensteuer vollständig ersetzen. Zweitens machen diese aber nur einen Teil der Steuereinnahmen aus, wobei wir für die Finanzierungsrechnungen davon ausgehen, dass sich diese sonstigen Steuereinnahmen, vor allem indirekte Steuern, z. B. Mehrwertsteuer, nicht verändern. Die jetzigen Staatsausgaben  $G$  finanzieren sich durch die Lohn- und Einkommensteuer  $T_E$  sowie sonstige Steuern  $T_{sonst}$  sowie die Neuverschuldung  $D$ :

$$G = T_E + T_{sonst} + D \quad 7$$

Nach Einführung des Solidarischen Bürgergeldes ergeben sich Veränderungen auf der Einnahmen und der Ausgabenseite:

$$G^{neu} = G - G_S + BG = T_E^{neu} + T_{sonst} + D \quad 8$$

Die neuen Staatsausgaben  $G^{neu}$  lassen sich berechnen, indem von den jetzigen Staatsausgaben  $G$  die Kosten für das Bürgergeld  $BG$  hinzugezählt werden und die entstehenden Einsparmöglichkeiten  $G_S$  abgezogen werden. Damit sich das Bürgergeld kostenneutral finanzieren lässt, folgt aus den Gleichungen 7 und 8 die Gleichung 9:

$$G_S - BG = T_E - T_E^{neu} \quad 9$$

bzw.:

$$T_E^{neu} = BG + (T_E - G_S) \Leftrightarrow T_E^{neu} - BG = T_E - G_S \quad 10$$

Durch die neuen Einkommensteuereinnahmen  $T_E^{neu}$  muss das Bürgergeld finanziert werden sowie die Differenz aus jetzigen Einkommensteuereinnahmen  $T_E$  und Ersparnissen  $G_S$ . Anders ausgedrückt: Das Bürgergeld kann kostenneutral finanziert werden, wenn der Saldo aus simulierten Einnahmen  $T_E^{neu}$  und simulierten Kosten  $BG$  gerade der Differenz aus jetzigen Einkommensteuereinnahmen  $T_E$  und Ersparnissen  $G_S$  entspricht. Ist diese Differenz größer als null, weil die Einsparungen kleiner sind als die jetzigen Einnahmen der Einkommensteuer, müssen die (Brutto-)Einnahmen aus der neuen, simulierten Einkommensteuer entsprechend größer sein als die Kosten des Bürgergeldes. Sollten die Einsparungen größer sein als die bisherigen Einkommensteuereinnahmen, würde es hingegen ausreichen, wenn die Einnahmen kleiner wären als die Kosten des Bürgergeldes. Das Bürgergeld würde dann zum Teil aus anderen Steuern

finanziert, von denen wir, wie erwähnt, annehmen, dass sie in unveränderter Höhe bestehen bleiben.

### 3.2.1. Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer

Die bisherigen Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer können nur ungefähr abgeschätzt werden, da der genaue Betrag erst mit einer gewissen Zeitverzögerung bekannt wird. So wurde erst kürzlich die Lohn- und Einkommensteuerstatistik, die alle drei Jahre erstellt wird, für 2001 vorgelegt. Danach betrug die Summe der festgelegten Lohn- und Einkommensteuer 177 Mrd. €, 1998 waren es 170 Mrd. € (Quelle: Statistisches Bundesamt 2005). Als Anhaltspunkt für die aktuelle Höhe der Einkommenssteuereinnahmen können die kassenmäßigen Steuereinnahmen dienen. Werden die Einnahmen der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und der Zinsabschlagsteuer zusammengerechnet, so ergab sich für 1998 ein Betrag von 169,9 Mrd. €, also sehr dicht an der festzusetzenden Einkommensteuer, für 2001 war dieser Betrag mit 182,4 Mrd. € mehr als 5 Mrd. € höher als der Betrag in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik. 2004 betrug die kassenmäßigen Einnahmen aus den drei genannten Quellen zusammen 170,4 Mrd. €, also deutlich weniger als 2001 und wieder in einer ähnlichen Größenordnung wie 1998. In diesen Zahlen ist das Kindergeld jeweils noch enthalten, deswegen sind die Zahlen, die z. B. im Bundeshaushalt zu finden sind, entsprechend kleiner. Hinzu kommt dann noch der Solidaritätszuschlag in Höhe von etwa 10 Mrd. €, sodass die jetzigen durch die Einkommensteuer finanzierten Einnahmen etwa zwischen 180 und 190 Mrd. € betragen.

Wären die zu erwartenden Einsparungen geringer als dieser Betrag, so müssten die Einnahmen der simulierten Einkommensteuer entsprechend höher sein als die Kosten des Bürgergeldes. Wäre es hingegen so, dass die Einsparmöglichkeiten größer wären als diese jetzigen Einnahmen, so würde es für eine kostenneutrale Finanzierung des Bürgergeldes ausreichen, wenn die Einnahmen der simulierten Einkommensteuer kleiner wären als die Ausgaben für das Bürgergeld. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Einsparpotenziale nach Einführung des Solidarischen Bürgergeldes abgeschätzt und anschließend mit den bisherigen Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer verglichen.

### 3.2.2. Einsparmöglichkeiten bei steuerfinanzierten Sozialleistungen

Im Folgenden wird für die steuerfinanzierten Sozialleistungen, die durch ein Bürgergeld ganz oder teilweise wegfallen können, diskutiert, wie hoch das jeweilige Einsparpotenzial ist. Diese Liste ist allerdings nicht als konkrete Sparliste zu verstehen, sondern es geht um die Darstellung der Größenordnung möglicher Einsparungen. Bei den einzelnen Zahlen handelt es sich zum Teil nur um grobe Abschätzungen, außerdem be-

ziehen sie sich auf unterschiedliche Zeiträume. Für die meisten Leistungen verwenden wir Statistiken von 2004, weil das auch das Jahr ist, für das die Simulationen durchgeführt werden. Manche Leistungen sind allerdings erst später eingeführt worden (z. B. das Arbeitslosengeld II ab 2005 oder das Elterngeld ab 2007) oder haben sich seitdem stark verändert (z. B. die Sozialhilfe).

Ganz wegfallen können nach Einführung des Bürgergeldes das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld und BAföG-Leistungen. Die Gesamtausgaben für Geldleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II), also Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, betragen 37,1 Mrd. € im Jahr 2005, von denen 25,0 Mrd. € auf die Zahlung der Regelsätze und 12,1 Mrd. € auf die Ausgaben für Wohnkosten entfielen (Kaltenborn/Schiwarov 2006, S. 2). Dieser Betrag kann komplett eingespart werden. Dies gilt ebenso für die BAföG-Leistungen, die 2005 etwa 1 Mrd. € betragen (Jahresrechnung). Hinzu kommen noch 0,5 Mrd. € sonstige Ausgaben des Bundes für Ausbildungsförderung (Sozialbudget 2005), die – soweit es sich um Geldleistungen handelt – vermutlich ebenfalls eingespart werden können.

Die Gesamtausgaben für die Sozialhilfe betragen 2004 insgesamt etwa 28 Mrd. €. Davon entfielen auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 10 Mrd. €, auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) ca. 16 Mrd. € und auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit ca. 2 Mrd. € (BMAS 2006, S.678). Durch die Einführung des Arbeitslosengeldes II am 1. 1. 2005 hat sich die Zahl der Personen, die HLU beziehen, drastisch reduziert, weil das Arbeitslosengeld II nicht nur die Grundsicherung für Arbeitslose, sondern für alle erwerbsfähigen Erwachsenen bildet. HLU beziehen deshalb nur noch Personen, die weder als erwerbsfähig noch als dauerhaft erwerbsunfähig klassifiziert werden. Dadurch haben sich die Gesamtkosten der Sozialhilfe in 2005 auf ca. 20 Mrd. € reduziert (Sozialbudget 2005). Es liegen noch keine Zahlen zur Aufteilung dieser Summe vor, es ist aber zu vermuten, dass die Reduzierung voll zugunsten der HLU ging, sodass die Kosten für die Hilfe zum Lebensunterhalt nur noch 2 Mrd. € betragen dürften.

Von den 16 Mrd. € für die HbL ist unklar, wie hoch der Anteil ist, der über den monatlichen Betrag von 600 € Bürgergeld hinausgeht. Zu vermuten ist aber, dass dies erheblich ist, weil es sich bei den Betroffenen in der Regel um Personen mit einem hohen Finanzbedarf handelt. Diese Leistungen sollen nach dem Konzept des Solidarischen Bürgergeldes beibehalten und in einen Bürgergeldzuschlag umgewandelt werden (siehe oben). Wenn wir davon ausgehen, dass es für diesen Kreis eher sinnvoll ist, die Leistungen zu erweitern als zu kürzen, nehmen wir an, dass es bezüglich der HbL kein Einsparpotenzial gibt.

Es verbleiben also 2 Mrd. € für die HLU und 2 Mrd. € für die Grundsicherung im Alter. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Höhe des Bürgergeldes für manche

Haushaltstypen unter dem bisherigen Existenzminimum, das durch die Sozialhilfe garantiert wird, liegt. Deshalb ist es sinnvoll, neben dem Bürgergeldzuschlag für Menschen mit Behinderungen und andere Personen in besonderen Lebenslagen auch einen (bedürftigkeitsgeprüften) Bürgergeldzuschlag für die wenigen Personen vorzusehen, bei denen das Bürgergeld plus zusätzlichem eigenem Einkommen nicht ausreicht, den Grundbedarf abzudecken (siehe auch Abschnitt 4). Da dies aber nur noch eine relativ kleine Gruppe ist, gehen wir von Kosten von 2 Mrd. € pro Jahr aus, sodass sich ein Einsparpotenzial von 2 Mrd. € ergibt. Dieser Bürgergeldzuschlag wäre vergleichbar mit dem oben diskutierten Kinderzuschlag zum Kindergeld.

Die Kosten für das Wohngeld betragen nach der Reform der Sozialhilfe und der Einführung des Arbeitslosengeldes II nur noch 1 Mrd. €. Darin sind jetzt nur noch Leistungen enthalten, die oberhalb des Grundsicherungsniveaus liegen. Dieses Wohngeld würde also durch die Einführung des Bürgergeldes nicht automatisch wegfallen. Für Alleinstehende entstünden vermutlich Mehrkosten, da heute Wohnkosten oberhalb von 600 € durch das Arbeitslosengeld II getragen werden; für Mehrpersonenhaushalte ist das Solidarische Bürgergeld großzügiger, daher dürften Mehrkosten abgedeckt sein. Eine Möglichkeit bestünde darin, das Wohngeld ebenfalls in den Bürgergeldzuschlag mit einfließen zu lassen, um den Bedarf von Personen mit unvermeidbar hohen Wohnkosten abzudecken. Damit kann auch dem Einwand begegnet werden, dass das große Bürgergeld von 600 € monatlich insbesondere in Großstädten mit hohen Mietwerten nicht existenzsichernd sei.

Eine weitere Leistung, die über das Bürgergeld hinausgeht bzw. gehen kann, ist das zum 1.1.2007 eingeführte Elterngeld. Insgesamt sind im Bundeshaushalt 2007 Kosten von 4 Mrd. € veranschlagt. Da durch die Einführung des Bürgergeldes Leistungen, die unter 600 € liegen, entfallen und bei höheren nur die Differenz ausgezahlt werden muss, gehen wir von einem Einsparvolumen von 3 Mrd. € aus. Das Kindergeld und der eingeführte Kinderzuschlag (zusammen etwa 30 Mrd. €) können hingegen ganz entfallen. Allerdings handelt es sich beim Kindergeld eigentlich nicht um einen staatlichen Transfer, sondern um die Auszahlung eines Steuerfreibetrags, der im Einkommensteuerrecht (§ 32 EStG) geregelt ist. Beim Bundeshaushalt ist das Kindergeld deswegen auch nicht als Ausgabe verzeichnet, sondern verringert die Einnahmen der Einkommensteuer – eine Lösung, die auch für das Bürgergeld denkbar wäre.

Da sowohl die Renten und Pensionen als auch die Krankenversicherung anderweitig finanziert werden, können alle steuerfinanzierten Ausgaben für diese Bereiche ebenfalls entfallen. Laut Sozialbudget 2005 belaufen sich die Kosten der Pensionen auf 35 Mrd. € und die der Beihilfen auf 10 Mrd. €, die nicht mehr über die Einkommensteuer finanziert werden müssen. Das Gleiche gilt für die steuerfinanzierten Zuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung, die durch das (steuerfinanzierte) Bürgergeld plus Zusatz-

rente und Rentenzulage, die durch die Lohnsummensteuer finanziert werden, ersetzt werden. Es bleibt also der bisherige Mix aus Steuerfinanzierung und Beitragsfinanzierung erhalten. Eingespart (bzw. durch das Bürgergeld für Ältere ersetzt) werden können der allgemeine und der zusätzliche Zuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Zuschuss zur Knappschaft. Auch die Familienzuschläge im öffentlichen Dienst könnten eingespart werden, da für Kinder und gegebenenfalls nicht erwerbstätige Partner ein Bürgergeld gezahlt wird. Im Jahr 2003 belief sich diese Summe auf 6,9 Mrd. € (Statistisches Bundesamt 2005, S. 197).

Was die Beitragszahlung für Kindererziehung betrifft, könnte einerseits argumentiert werden, dass sie beibehalten werden sollte. Es wäre in dieser Perspektive sinnvoll, dass Rentenansprüche auch durch entsprechende Beitragszahlungen gedeckt sind und nur versicherungsfremde Leistungen durch allgemeine Steuermittel finanziert werden sollten (Schmähl 2003, S.18). Da die beschriebene Zusatzrente aber ohnehin als eine steuerähnliche Leistung finanziert wird (der Unterschied besteht lediglich darin, dass die Vermögenseinkommen in Höhe von ungefähr 50 Mrd. € in der Bemessungsgrundlage nicht berücksichtigt werden<sup>19</sup>), gibt es keinen Grund mehr, die Kinderbeiträge aus allgemeinen Steuermitteln zu bezahlen. Damit können die gesamten steuerfinanzierten Zuschüsse zur Rentenversicherung in Höhe von etwa 77,5 Mrd. € eingespart werden. Im Prinzip könnten auch die Leistungen der Kriegsopferversorgung und -fürsorge in Höhe von ca. 3 Mrd. € um den Bürgergeldbetrag gekürzt werden. Da die Leistungen aber auch schon heute nicht auf die Grundsicherung im Alter bzw. früher auf die Sozialhilfe angerechnet wurden und sie demografisch bedingt auslaufen, plädieren wir, auch in Hinblick darauf, dass es sich um eine besondere Bevölkerungsgruppe handelt, für eine Beibehaltung in voller Höhe.

In der vergangenen Legislaturperiode wurde ein steuerfinanzierter Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen eingeführt. Dieser wird 2007 auf 1,5 Mrd. € gesenkt und soll danach ganz gestrichen werden. Stattdessen soll es ab 2008 nach den Eckpunkten zur Gesundheitsreform einen steuerfinanzierten Zuschuss zu den Kinderbeiträgen der Krankenversicherung in gleicher Höhe geben, der in den darauffolgenden Jahren steigen soll. Da die Krankenver-

<sup>19</sup> Auch dies könnte bei entsprechendem politischem Willen anders gehandhabt werden. Sollte die Bemessung des Rentenzuschlags auf der Grundlage der Einkommensteuerzahlung erfolgen (siehe oben), wäre dies auch sachgerecht. Das üblicherweise vor allem von Gewerkschaftsseite vorgetragene Argument, dass Rentenleistungen, die der Lebensstandardsicherung dienen, dem Ausgleich des im Alter fortfallenden Erwerbseinkommens dienen, Vermögenseinkommen vom Renteneintritt – mit Ausnahme privater Renten – in der Regel aber nicht betroffen sind, müsste insoweit pragmatisch übergangen werden. Der Vorteil wäre die deutlich verbreiterte Bemessungsgrundlage: Auf Vermögenseinkommen würde dann eine der Lohnsummensteuer entsprechende Rentensteuer erhoben. Ein entsprechender Vorschlag wird in Kapitel 3.4. diskutiert.

sicherung im Modell des Solidarischen Bürgergeldes direkt oder indirekt über Steuern finanziert wird, kann dieser Zuschuss entfallen.

Schließlich gibt es steuerfinanzierte Leistungen im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in Höhe von insgesamt 3,7 Mrd. €, von denen 2,3 Mrd. € an die Alterssicherung und 1,1 Mrd. € an die Krankenversicherung gehen. Auch diese Zuschüsse können entfallen, weil die Leistungen bereits anderweitig finanziert sind.

Durch die Einführung einer negativen Einkommensteuer bzw. eines Bürgergeldes kann als Folge der Verwaltungsvereinfachung, da sämtliche monetäre Transferleistungen über die Finanzverwaltung administriert werden, mit erheblichen Kostenersparnissen bzw. Effizienzgewinnen gerechnet werden. Die verfügbaren Daten lassen jedoch keine präzisen Aussagen über die Verwaltungskosten zu, die sich einsparen ließen. Wir greifen deshalb zu einer Schätzung mit Plausibilisierung. Als Verwaltungskosten des Arbeitslosengeld II werden seitens der Bundesagentur 3,5 Mrd. € angegeben (laut Haushaltsentwurf des Bundes für 2007), was bei einem Ausgabenvolumen von 33 Mrd. € gut 10 % bedeutet. Unter der Annahme, dass in diesem Teilsystem die Verwaltungskosten besonders hoch sind, schätzen wir die Verwaltungskosten für die derzeitigen Geldtransfersysteme auf durchschnittlich 7 % der Ausgaben, also etwa 13,8 Mrd. €. Zur Kalkulation der Einsparmöglichkeit ist aber zu bedenken, dass es auch sinnvoll sein kann, die frei werdenden Kapazitäten für einen besseren Bürgerservice durch verbesserte Arbeitsvermittlung und Beratung zu verwenden. Wir gehen deshalb von einem Einsparvolumen von 50 % der Verwaltungskosten aus, d. h. bei geschätzten 13,8 Mrd. € Verwaltungskosten ein Einsparvolumen von ca. 7 Mrd. €.

Insgesamt ergeben sich damit Einsparungen in Höhe von 204 Mrd. € mit Kindergeld bzw. 174 Mrd. € ohne (siehe Tabelle 6).<sup>20</sup> Andererseits ist aber zu berücksichtigen, dass durch die Einführung des Solidarischen Bürgergeldes zusätzlicher Einnahmebedarf entsteht, weil einige bisher durch Beiträge finanzierte Sach- und Dienstleistungen durch Steuern finanziert werden müssen. Hierzu gehören die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Sozialgesetzbuch III (ca. 5 bis 10 Mrd. €)<sup>21</sup> und die Rehabilitationsleistungen der Rentenversicherung (ca. 5 Mrd. €). Letztere könnten allerdings eventuell in die Krankenversicherung integriert werden.

Die geschätzten Einsparungen entsprechen also in etwa den Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag. Da sie eher etwas höher sind

<sup>20</sup> In einer Diskussion der ersten Fassung der vorliegenden Studie argumentieren Straubhaar und Hohenleitner, die Obergrenze der Einsparpotenziale bei steuerfinanzierten Sozialtransfers läge bei etwa 276 Mrd. € (Straubhaar/Hohenleitner 2007). Die Streichung sämtlicher steuerfinanzierter Sozialleistungen halten wir jedoch für unrealistisch und problematisch.

<sup>21</sup> Schwer abzuschätzen: Summe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 2005: 16,8 Mrd. (Bundesagentur für Arbeit 2006, S. 124)

Tabelle 6: Einsparmöglichkeiten bei steuerfinanzierten Sozialleistungen nach Einführung des Solidarischen Bürgergeldes

	Einsparvolumen	bisherige Ausgaben	Anmerkung
Arbeitslosengeld II/ Sozialgeld	37 Mrd. €	37 Mrd. €	kann wegfallen
BAföG	1 Mrd. €	1 Mrd. €	kann wegfallen
Ausbildungsförderung	0,5 Mrd. €	0,5 Mrd. €	
Hilfe in besonderen Lebenslagen	–	16 Mrd. €	Umwandlung in Bürgergeldzuschlag
Hilfe zum Lebensunterhalt	2 Mrd. €	2 Mrd. €	Umwandlung in zusätzlichen
Grundsicherung im Alter		2 Mrd. €	
Wohngeld		1 Mrd. €	Bürgergeldzuschlag
Elterngeld	3 Mrd. €	4 Mrd. €	nur Beträge oberhalb des Bürgergeldes
Pensionen	35 Mrd. €	35 Mrd. €	kann wegfallen
Familienzuschläge (öffentlicher Dienst)	7 Mrd. €	7 Mrd. €	kann wegfallen
Beihilfe	10 Mrd. €	10 Mrd. €	kann wegfallen
allgemeiner Bundeszuschuss zur Rentenversicherung	37,5 Mrd. €	37,5 Mrd. €	kann wegfallen
zusätzlicher Bundeszuschuss zur Rentenversicherung	17 Mrd. €	17 Mrd. €	kann wegfallen
Kriegsopferversorgung und -fürsorge	–	3 Mrd. €	sollte der Einfachheit hal- ber beibehalten bleiben
Beiträge für Kindererziehung an die GRV	12 Mrd. €	12 Mrd. €	kann wegfallen
Zuschuss zur Krankenver- sicherung	1,5 Mrd. €	1,5 Mrd. €	bis 2007: allgemeiner Zuschuss wg. versiche- rungsfremder Leistun- gen, ab 2008 (geplant): Zuschuss zu den Beiträ- gen der Kinder in glei- cher Höhe
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3,5 Mrd. €	3,7 Mrd. €	Kann bis auf Unfall- versicherung wegfallen
	<b>167 Mrd. €</b>	<b>190 Mrd. €</b>	
Einsparung Verwaltungskosten	<b>7 Mrd. €</b>	<b>14 Mrd. €</b>	
<b>Einsparvolumen</b>	<b>174 Mrd. €</b>	<b>204 Mrd. €</b>	ohne Kindergeld
Kindergeld	30 Mrd. €	30 Mrd. €	kann ganz entfallen (je nach Berechnung auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite)
<b>Einsparvolumen</b>	<b>204 Mrd. €</b>	<b>234 Mrd. €</b>	mit Kindergeld

– ca. 15 bis 25 Mrd. € –, reicht es sogar schon aus, wenn die Einnahmen der neuen Einkommensteuer um diese Beträge geringer sind als die Ausgaben für das Bürgergeld. Es ist aber zu berücksichtigen, dass erstens, wie erwähnt, ein nicht gut abzuschätzender zusätzlicher Einnahmebedarf in Höhe von ca. 10 Mrd. € für bisher beitragsfinanzierte Leistungen besteht und zweitens mit der Einführung des Solidarischen Bürgergeldes auch ein Abbau der Staatsverschuldung angestrebt wird (siehe Punkt 1.7. der „Thesen zum Solidarischen Bürgergeld“ im Teil 1, Konzeption). Insgesamt liegt das gesamte Einsparvolumen etwa 5 bis 15 Mrd. € über den bisherigen Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag). Da sich darüber hinaus in den Abschätzungen eine Reihe von Unsicherheitsfaktoren befinden, verwenden wir, um auf der sicheren Seite zu sein, folgende Regel: *Ein Modell ist genau dann kostenneutral finanzierbar, wenn die simulierten Einnahmen aus der Einkommensteuer in etwa den simulierten Kosten des Bürgergeldes entsprechen.*

Sollten die simulierten Kosten höher sein als die simulierten Einnahmen der Einkommensteuer, so wäre eine Finanzierung durch weitere Einnahmenverbesserungen oder Ausgabenkürzungen zu erreichen. Zu betonen ist auch, dass ökonomische Effekte, die sich eventuell günstig auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken könnten, bei den Simulationen nicht berücksichtigt sind.

Zum Verständnis ist deshalb festzuhalten, dass in den folgenden Berechnungen aufgrund der Gleichgewichtsregel die geschätzten Einsparungen *und* die Einkommenssteuereinnahmen (sowie alle Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitseinkommen) auf null gesetzt werden und darauf aufbauend das Modell des Solidarischen Bürgergeldes simuliert wird.

### 3.3. Mikrosimulation der Finanzierung des Solidarischen Bürgergeldes

Die Simulationen zum oben beschriebenen Grundmodell 1 werden in Abschnitt 3.3.1. und zum Grundmodell 2 im Abschnitt 3.3.2. dargestellt. Da bei den Grundmodellen jeweils noch eine mehr oder weniger große Finanzierungslücke besteht, wird zusätzlich gezeigt, wie hoch die Steuersätze sein müssten, damit die Kosten des Bürgergeldes in etwa den (Brutto-)Einnahmen aus der Einkommensteuer entsprächen. Für die in Abschnitt 3.4. und 3.5. dargestellte „Variante des Grundmodells 1“ wurde keine vergleichbare Mikrosimulation vorgenommen, da die Datengrundlage für diese Variante unsicherer ist. Wir greifen dafür auf die Ergebnisse der Mikrosimulation der Grundmodelle 1 und 2 zurück.



### 3.3.1. Bürgergeld mit Gesundheitsprämie (Grundmodell 1)

Im ersten Grundmodell erhalten alle Personen ab 18 Jahren mit einem Einkommen unter 1600 € sowie alle Personen ab 67 Jahren ein Bürgergeld von 800 €. Erwachsene unter 67 mit einem Einkommen über dieser Transfergrenze beziehen das kleine Bürgergeld in Höhe von 400 € und Kinder bis 15 Jahre sowie unter 18-Jährige, die zu Hause leben, erhalten 500 €, worin ebenfalls eine Gesundheitsprämie von 200 € enthalten ist. Jugendliche über 15 Jahre, die bereits einen eigenen Haushalt führen, werden behandelt wie Erwachsene.

Rentnerinnen und Rentner erhalten zusätzlich eine nicht zu versteuernde Zusatzrente in Summe von 41,6 Mrd. € sowie eine zu versteuernde Rentenzulage in Summe von 98,6 Mrd. €. Da die Erwerbseinkommen insgesamt 1165,2 Mrd. € betragen, muss der Beitrag für die Lohnsummensteuer bei etwa 12 % liegen, um diese 140,2 Mrd. € zu finanzieren. Das gesamte zu versteuernde Einkommen beträgt im ersten Grundmodell damit 1342,3 Mrd. € (1243,7 + 98,6).

Tabelle 7: Simulation des Grundmodells mit Gesundheitsprämie  
(Steuersätze 50 % bzw. 25 %, Bürgergeldhöhe 800/400 €):

Alter (Jahre)		Anzahl (in Mio.)	Netto-einkommen (Mrd. €/Jahr)	Kosten (Mrd./Jahr) davon: (Gesundheitsprämie)	Ein-nahmen (Mrd. €/Jahr)	Ein-kommen (Mrd. €/Jahr)	Renten-zulage (Mrd. €/Jahr)
< 18	Kinder und Jugendliche	4,9	-89,5	89,6 (35,8)	0,1	0,5	0,04
18–66	großes Bürgergeld	21,5	-120,0	206,3 (51,6)	86,3	172,6	2,8
	ohne Eink.	3,9	-37,3	37,3	–	–	–
	mit Eink.	17,6	-82,7	169,0	86,3	172,6	2,8
	kleines Bürgergeld	26,8	121,6	128,6 (64,3)	250,2	1000,1	2,0
	Rentnerinnen und Rentner unter 67	5,6	-8,5	45,6 (13,4)	37,0	99,7	71,1
ab 67	großes Bürgergeld	13,2	-92,6	126,9 (31,7)	34,3	68,6	22,7
		82,0	-189,0	597,0 (196,8)	408,0	1342,3	98,6

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Tabelle 7 zeigt die Ergebnisse der Simulation dieses Modells. Danach gibt es knapp 15 Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, die in der Regel noch kein eigenes Einkommen haben. Die Kosten für deren Bürgergeld belaufen sich auf 89,6 Mrd. €, also ungefähr dreimal so viel wie für das jetzige Kindergeld. Auf der anderen Seite des Altersspektrums gibt es 13,2 Mio. Personen ab 67 Jahre, die durchweg das große Bürgergeld erhalten, was Bruttokosten von 126,9 Mrd. € ausmacht. Sie verfügen aber über ein zu versteuerndes Einkommen in Höhe von 68,6 Mrd. €, davon 22,7 Mrd. € durch die Rentenzulage. Da diese zu 50% zu versteuern sind, fließen netto nur noch 92,6 Mrd. € aus Steuermitteln an Personen über 67 Jahre. Die 5,6 Mio. Rentnerinnen und Rentner unter 67 Jahre erhalten netto noch einmal zusätzlich 8,5 Mrd. €. Sie beziehen ein Bürgergeld in der Summe von 45,6 Mrd. € und zahlen insgesamt 37 Mrd. € Steuern. Diese drei Gruppen (Kinder und Jugendliche unter 18, Rentnerinnen und Rentner unter 67 sowie Personen ab 67) verursachen also Nettokosten in Höhe von 189,6 Mrd. €. Die restliche Bevölkerung teilt sich auf in 21,5 Mio., die ein großes Bürgergeld beziehen (davon 3,9 Mio. ohne Einkommen und 17,6 Mio. mit einem Einkommen unter 1600 €), und 26,8 Mio. mit einem Einkommen über 1600 €. Letztere verfügen über das Gros der Einkommen, nämlich ungefähr 1000 Mrd. €, sie erhalten 128,6 Mrd. € Bürgergeld, zahlen aber 250,2 Mrd. € in die Einkommensteuer ein. Werden diese beiden Zahlen miteinander verrechnet, ergibt das Nettoeinnahmen von 121,6 Mrd. €, was gerade ausreichen würde, um das Bürgergeld und die Gesundheitsprämie für die Erwachsenen, die keine Rentnerinnen und Rentner sind, zu finanzieren. Insgesamt bleibt aber bei diesem Modell, wenn man die Deckung ausschließlich über die Einkommensteuer erreichen will, eine Finanzierungslücke von 189 Mrd. €, weil den Gesamtausgaben für das Bürgergeld (einschließlich Gesundheitsprämie) von 597,0 Mrd. € nur Einnahmen von 408 Mrd. € gegenüberstehen.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass in den Kosten von 597,0 Mrd. € bzw. von 400,2 Mrd. € nur für das Bürgergeld (ohne Gesundheitsprämie) die Kosten der Zusatzrente und der Rentenzulage nicht enthalten sind, da die Rentenleistungen oberhalb des Bürgergeldes nicht aus der Einkommensteuer, sondern aus einer Lohnsummensteuer finanziert werden sollen. Die Zusatzrente ist in den Simulationen nicht einbezogen, die Rentenzulage insoweit, als sie das versteuerbare Einkommen erhöht. Falls im Sinne einer Negativsteuer die Einkommensteuer mit dem Bürgergeldbetrag verrechnet wird, verringern sich die tatsächlichen Ausgaben des Bürgergelds (inklusive Gesundheitsprämie) auf 310,6 Mrd. €. Für Kinder entstehen Bürgergeldausgaben in Höhe von 89,5 Mrd. €, für Rentnerinnen und Rentner ab 67 Jahre in Höhe von 92,6 Mrd. (126,9 Mrd. € Kosten stehen Einnahmen von 34,3 Mrd. € gegenüber), für Rentnerinnen und Rentner unter 67 Jahren 8,5 Mrd. € (45,6 Mrd. € minus 37,0 Mrd. €) sowie 120 Mrd. € für sonstige Erwachsenen, die ein großes Bürgergeld beziehen (die Kosten von 206,3 Mrd. € können mit den [Einkommensteuer-]Einnah-

men von 86,3 Mrd. € gegengerechnet werden). In diesen 310,6 Mrd. € sind die Kosten für die Gesundheitsprämie bereits enthalten. Diesen Kosten stehen Einnahmen der Nettozahler in Höhe von 121,6 Mrd. € pro Jahr gegenüber. Die Differenz von 189 Mrd. € pro Jahr entspricht in etwa den Kosten für die Gesundheitsprämie. Die Kosten für das Bürgergeld alleine sind mit diesen Einnahmen abgedeckt. Zur Finanzierung des Gesamtkonzeptes Solidarisches Bürgergeld, d. h. unter Einschluss der Gesundheitsprämie, sind jedoch Modifikationen erforderlich.

Steuersätze von 50 % und 25 % reichen also zur Finanzierung des Bürgergeldes *und* der Gesundheitsprämie über die Lohn- und Einkommensteuer einschließlich des Solidaritätszuschlags nicht aus. Die fehlenden 189 Mrd. € entsprechen dabei in etwa den Kosten für die Kranken- und Pflegeversicherung, die durch die Gesundheitsprämie 200 € pro Kopf finanziert werden sollen. Um das zu verdeutlichen, haben wir in der Spalte „Kosten“ die für alle Gruppen jeweils entstehenden Kostenanteile der Gesundheitsprämie ausgewiesen. Die Gesamtkosten der Gesundheitsprämie im Grundmodell liegen bei 196,8 Mrd. €<sup>22</sup> und damit um knapp 8 Mrd. € über dem ausgewiesenen Fehlbetrag. Im Weiteren werden zunächst zwei Möglichkeiten der Finanzierung der Gesundheitskosten innerhalb der Modellarchitektur von Althaus (siehe Teil 1, Konzeption) durchgerechnet. Die erste ist eine Finanzierung im Rahmen der Einkommensteuer. Dazu müssen im Grundmodell 1 entsprechend die Steuern angehoben werden. Die zweite Möglichkeit ist das Grundmodell 2, bei dem die Gesundheitsfinanzierung aus der Einkommensteuer ausgegliedert wird und durch eine Gesundheitssteuer stattfindet. Weitere Möglichkeiten zur Finanzierung der Krankenversicherung werden wir im Abschnitt 3.4. diskutieren.

Doch zunächst noch einmal zurück zum Grundmodell 1 und zur vollständigen Finanzierung durch die Einkommensteuer: Um bei einem Bürgergeld von 800 € und 400 € zu bleiben, müssen dazu die beiden Steuersätze so lange proportional erhöht werden, bis schließlich die Gesamtausgaben den Gesamteinnahmen entsprechen. Bei Steuersätzen von 75 % und 37,5 % wären die Einnahmen gerade etwas höher als die Ausgaben. Diese Steuersätze klingen auf den ersten Blick relativ hoch, allerdings ist zu berücksichtigen, dass damit sowohl eine steuerfinanzierte Grundrente (d. h. das große Bürgergeld für Rentner) als auch die Krankenversicherung finanziert sind und keine weiteren Abzüge dazukommen. Je nachdem, ob mehr Wert auf eine geringe Transferentzugsrate oder auf einen geringeren Spitzensteuersatz gelegt wird, sind darüber hinaus weitere Varianten möglich: z. B. ein Spitzensteuersatz von 35 % und eine Transferentzugsrate von 80 %. Die Transfergrenze liegt dann bei einem Monatseinkommen von 1000 € (800/0,8). Damit diese Variante einen durchgängigen Steuertarif ergibt, müsste das kleine Bür-

<sup>22</sup> Dieser Betrag liegt über den tatsächlichen Kosten des Gesundheitswesens heute (gesetzliche und private Krankenversicherung, Beihilfe), die etwa 180 Mrd. € betragen.

gergeld 350 € pro Monat betragen. Dann wäre die Transfergrenze ebenfalls 1000 € ( $350/0,35$ ).

Tabelle 8: Finanzierbare Varianten des Grundmodells 1 mit Gesundheitsprämie

Steuersätze	BG-Höhe	Transfergrenze	Kosten Bürgergeld	Einnahmen	Netto- Einnahmen
75:37,5	800:400	1066,7 €	562,2	565,6	3,4
80:35	800:350	1000 €	535,5	538,8	3,3
70:40	800:457	1142 €	591,0	591,4	0,4

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Wenn das Augenmerk eher auf verbesserte Zuverdienstmöglichkeiten im unteren Einkommensbereich gelegt wird, wäre auch eine Kombination von 70 % und 40 % finanzierbar (Tabelle 8). Somit wären die Transferentzugsrate für Geringverdiener niedriger als beim Arbeitslosengeld II und der Spitzensteuersatz trotzdem geringer als heute. Auch für diese Variante muss die Höhe des kleinen Bürgergeldes wieder angepasst werden, damit das Verhältnis zum großen Bürgergeld wieder dem der Steuersätze entspricht. Es müsste dann  $0,4 \times 800 : 0,7$ , also ungefähr 457 €, betragen, die Transfergrenze läge bei  $800 : 0,7$ , also ungefähr 1142 €. Bei einem großen Bürgergeld von exakt 800 € ergeben sich also keine glatten Beträge. Um das zu vermeiden, wäre aber ein großes Bürgergeld von 805 € und ein kleines von 460 € mit einer Transfergrenze von 1150 € denkbar. Die Einnahmen lägen dann etwa 3 Mrd. € unter den Kosten, was aber, wie oben diskutiert, aufgrund der Einsparmöglichkeiten trotzdem eine kostenneutrale Finanzierung ermöglicht.

Im Folgenden werden die beiden „Extrem“-Modelle 70:40 und 80:35 miteinander verglichen, um deutlich zu machen, wie sich die verschiedenen Steuersätze auswirken. Im Vergleich zum Grundmodell 1 mit einem Spitzensteuersatz von 25 % und einer Transferentzugsgrenze von 50 % sind es dann in dem Modell mit Steuersätzen von 70 % und 40 % (Tabelle 9), von Kindern und Rentnerinnen bzw. Rentnern abgesehen, nur noch 16,3 Mio. Personen, die das große Bürgergeld beziehen und also Nettoempfänger sind. Dem stehen 32 Mio. erwachsene Bezieher des kleinen Bürgergeldes unter 67 gegenüber, die keine eigene Rente beziehen. Diese zahlen netto 261,6 Mrd. € in die Einkommensteuer ein, während es oben nur ungefähr 120 Mrd. € waren. Insgesamt sind die Einnahmen auch bei den anderen Gruppen deutlich höher, während die Kosten für das Bürgergeld in etwa gleich bleiben. Die Kosten für das kleine Bürgergeld sind zwar höher, was aber durch die höheren Steuereinnahmen mehr als ausgeglichen wird. Die Kosten für das große Bürgergeld sind deutlich geringer, weil sehr viel weniger Per-

sonen ein Einkommen unter der niedrigeren Transfergrenze von etwas unter 1150 € haben.

Tabelle 9: Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitsprämie  
(Grundmodell 1) mit Steuersätzen von 70 % bzw. 40 % (Bürgergeldhöhe 800/457 €):

Alter (Jahre)		Anzahl (in Mio.)	Netto-einnahmen (Mrd. €/Jahr)	Kosten (Mrd. €/Jahr)	Ein-nahmen (Mrd. €/Jahr)	Ein-kommen (Mrd. €/Jahr)	Renten-zulage (Mrd. €/Jahr)
< 18	Kinder und Jugendliche	14,9	-89,4	89,6	0,2	0,5	0,04
18–66	großes Bürgergeld	16,3	-99,9	155,8	55,9	79,9	2,2
	<i>ohne Eink.</i>	3,9	-37,3	37,3	–	–	–
	<i>mit Eink.</i>	12,4	-62,6	118,5	55,9	79,9	2,2
	kleines Bürgergeld	32,0	261,6	175,8	437,4	1093,6	2,6
	Rentnerinnen und Rentner unter 67	5,6	7,0	42,8	49,8	99,7	71,1
>67	großes Bürgergeld	13,2	-78,9	126,9	48,0	68,6	22,7
		82,0	0,4	591,0	591,4	1342,3	98,7

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Im Modell mit Steuersätzen von 80 % und 35 % ist die Anzahl der erwachsenen Nettoempfänger, die keine Rentnerinnen und Rentner sind, mit 14,7 Mio. Personen noch geringer (Tabelle 10). Da auch die Bruttokosten für das kleine Bürgergeld geringer sind, verringern sich die Gesamtkosten für das Bürgergeld in dieser Variante auf 535,5 Mrd. €. Gleichzeitig reduzieren sich aber auch die Einnahmen gegenüber der 70:40-Variante, da der Grenzsteuersatz für die Nettozahler nur 35 % beträgt. Deshalb sind die Nettoeinnahmen der Hauptzahlergruppe, nämlich der Erwachsenen mit einem Einkommen über der Transfergrenze, die keine Rentnerinnen oder Rentner sind, mit 249 Mrd. € etwa 12 Mrd. € geringer als im Modell mit 70 % und 40 %.

Tabelle 10: Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitsprämie (Grundmodell 1) mit Steuersätzen von 80 % bzw. 35 % (Bürgergeldhöhe 800/350 €):

Alter (Jahre)		Anzahl (in Mio.)	Netto-einnahmen (Mrd. €/Jahr)	Kosten (Mrd. €/Jahr)	Ein-nahmen (Mrd. €/Jahr)	Ein-kommen (Mrd. €/Jahr)	Renten-zulage (Mrd. €/Jahr)
< 18	<b>Kinder und Jugendliche</b>	14,9	-89,5	89,6	0,2	0,5	0,04
18–66	<b>großes Bürgergeld</b>	14,7	93,9	141,5	47,6	59,4	1,6
	<i>ohne Eink.</i>	3,9	-37,3	37,3	–	–	–
	<i>mit Eink.</i>	10,8	-56,6	104,2	47,6	59,4	1,6
	<b>kleines Bürgergeld</b>	33,5	249,0	140,9	389,9	1114,0	3,2
	<b>Rentnerinnen und Rentner unter 67</b>	5,6	9,7	36,6	46,3	99,7	71,1
>67	<b>großes Bürgergeld</b>	13,2	-72,1	126,9	54,8	68,6	22,7
		82,0	3,3	535,5	538,8	1342,3	98,6

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Um weitere Einblicke zu erhalten, wird das Solidarische Bürgergeld schließlich mit dem Status quo anhand der Belastung mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verglichen (Abbildung 6). Abgetragen sind die Durchschnittssteuersätze in Abhängigkeit vom Einkommen beim gegenwärtigen Einkommensteuertarif, die Summe aus diesen Steuersätzen und den Sozialversicherungsbeiträgen sowie der Verlauf der Durchschnittssteuersätze beim Solidarischen Bürgergeld. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bemessungsgrundlagen für das auf der waagerechten Achse abgetragene Einkommen jeweils unterschiedlich sind, sodass letztlich nur der ungefähre Verlauf der Kurven miteinander verglichen werden kann.

Der aktuelle Steuertarif beginnt bei knapp 8000 € Jahreseinkommen und steigt dann an, wobei die Steigung mit zunehmendem Einkommen flacher wird und sich approximativ dem Spitzensteuersatz annähert. Zu erkennen ist, dass selbst bei einem Einkommen von 150.000 € im Jahr der Durchschnittssteuersatz noch unter 40 % liegt.

Werden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zusammengezählt, wobei in der Grafik nur die Arbeitnehmeranteile berücksichtigt werden, so ist zu erkennen, dass die Belastung schon unter dem Existenzminimum beginnt, nämlich bei der Geringfügigkeitsgrenze. Die Gesamtbelastung steigt dann mit zunehmendem Einkommen an und erreicht mit fast 50 % ihren Höhepunkt bei etwa 60.000 € Jahreseinkommen, nämlich

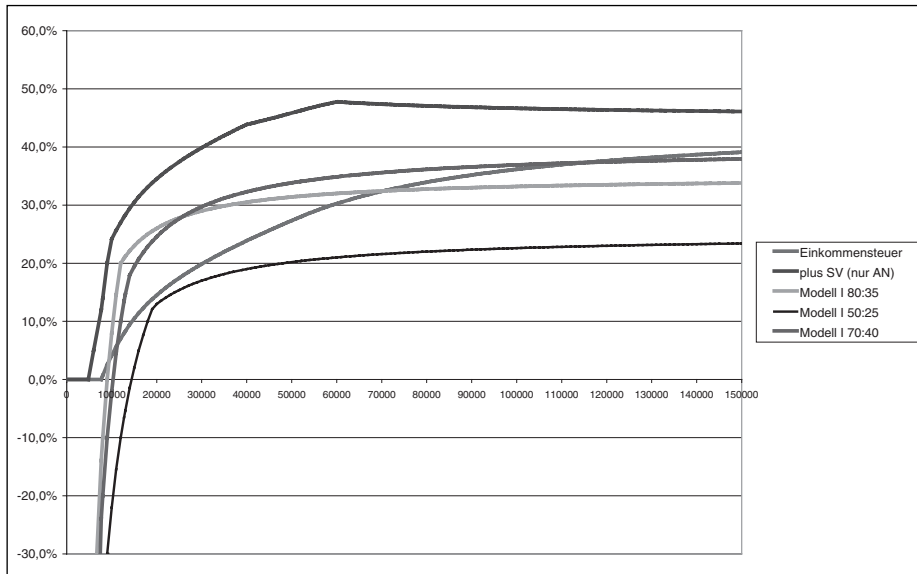


Abbildung 6: Vergleich der Belastungsquoten (Steuer plus Gesundheitsprämie) in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen: Status quo und Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 1)

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Simulationen sowie der geltenden Regeln zur Einkommensteuer und den Sozialversicherungen

bei der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung. Würden die Arbeitgeberbeiträge mit berücksichtigt, die letztlich auch von den Löhnen der Arbeitnehmer gezahlt werden, läge die Gesamtbelastung bereits ab etwa 50.000 € Jahreseinkommen bei über 50 %, steigt dann auf eine maximale Belastung von fast 70 % an und sinkt mit zunehmendem Einkommen wieder langsam ab, sodass sie bei den höchsten Einkommen wieder unter 50 % liegt. Die Personen mit mittleren Einkommen sind also prozentual stärker an der Finanzierung der staatlichen Leistungen beteiligt als Besserverdienende.

Beim Solidarischen Bürgergeld hingegen steigt die Belastung relativ und absolut durchgängig mit steigendem Einkommen. Im Grundmodell mit Steuersätzen von 50 % und 25 % liegt die Belastung dabei für alle Einkommensgruppen unter den derzeitigen Durchschnittssteuersätzen. Wie gezeigt wurde, reichen diese – ohne weitere Quellen – zur Finanzierung des Bürgergeldes jedoch nicht aus. Die 70:40-Variante stellt, wenn sie nur mit der Einkommensteuer verglichen wird, eine Entlastung für kleine Einkommen dar. Auch bei den ganz hohen Einkommen ist die Steuerbelastung aufgrund des geringeren Spitzensteuersatzes etwas kleiner. Bezieher mittlerer Einkom-

men zahlen hingegen höhere Einkommensteuern, allerdings ist das genau die Gruppe, die bisher die Hauptlast der Sozialversicherungsbeiträge zu tragen hat, die beim Solidarischen Bürgergeld wegfallen. Werden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zusammengezählt, ist die Entlastung bei den mittleren Einkommen sogar besonders groß. Für alle Einkommen liegt der Durchschnittssteuersatz beim Solidarischen Bürgergeld aber unter der gegenwärtigen Gesamtbelastung aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Dies ist auch bei der 80:35-Variante so, allerdings ist die Entlastung bei den kleinen Einkommen relativ gering, dafür liegt bereits ab etwa 70.000 € Jahreseinkommen die Steuerbelastung unter derjenigen der jetzigen Einkommensteuer. Bis etwa 30.000 € Bruttoeinkommen ist die 70:40-Variante günstiger, bei höheren Einkommen die 80:35-Variante.

### 3.3.2. Bürgergeld plus Gesundheitssteuer (Grundmodell 2)

In dem zweiten Grundmodell, das wir untersuchen, wird nur der eigentliche Bürgergeldbetrag ausgezahlt. Die Krankenversicherung wird durch eine zweckgebundene Steuer finanziert, die z. B. in einen Gesundheitsfonds fließt, aus dem die gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen im Durchschnitt<sup>23</sup> einen Betrag pro Kopf von 200 € pro Monat, also insgesamt ca. 196 Mrd. € pro Jahr erhalten, womit sowohl Gesundheits- und Pflegekosten finanziert werden. Als Beitragsgrundlage für diese Sozialsteuer (social security tax) kann das gesamte zu versteuernde Einkommen dienen. Das sind ca. 1350 Mrd. € pro Jahr. Da Rentnerinnen und Rentner heute auf ihre Rente Krankenversicherungsbeiträge zahlen, ist es angemessen, dass nicht nur die zu versteuernde Rentenzulage, sondern auch die Zusatzrente (55 Mrd. € pro Jahr) zur Beitragsbemessung herangezogen wird. Zusammen würde das eine Bemessungsgrundlage von etwas über 1400 Mrd. € ausmachen, sodass der Satz für die Gesundheitssteuer 14% beträgt.

Bei Bezug des großen Bürgergeldes wären also im Grundmodell 50% Einkommensteuer plus 14% Gesundheitssteuer zu bezahlen. Die Transfergrenze würde dann  $937,50 \text{ €} = 600 \text{ €} : (0,5 + 0,14)$  betragen. Ist das Einkommen höher, wird ein kleines Bürgergeld bezogen und es werden nur noch 25% Einkommensteuer (plus Gesundheitssteuer) gezahlt. Damit es einen durchgehenden Tarif gibt, müsste das kleine Bürgergeld ca. 366 € betragen. Einen glatteren Betrag von 375 € würde man bei einem Steuersatz von 26% erhalten.

Bei diesem Modell würde die Summe der besteuerten Einkommen 1351,8 Mrd. € betragen. Das sind etwas mehr als im Grundmodell 1 (mit Gesundheitsprämie), weil

<sup>23</sup> Wenn in diesen Gesundheitsfonds der Risikostrukturausgleich mit eingebaut wäre, könnten die Beiträge, die die Versicherungen aus diesem Fond erhalten, auch differenziert ausfallen, z. B. höhere Beträge für Ältere und kleinere Beträge für Jüngere.



Tabelle 11: Simulation des Grundmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2)  
(Steuersätze 50% bzw. 26%, Bürgergeldhöhe 600/375 €):

Alter (Jahre)		Anzahl (in Mio.)	Nettoeinnahmen (Mrd. €/Jahr)	Kosten (Mrd. €/Jahr)	Einnahmen (Mrd. €/Jahr)	Einkommen (Mrd. €/Jahr)	Rentenzulage (Mrd. €/Jahr)
< 18	Kinder und Jugendliche	14,9	-53,7	53,8	0,1	0,5	0,04
18–66	großes Bürgergeld	14,3	-75,8	102,7	26,9	53,7	1,3
	<i>ohne Eink.</i>	3,9	-27,9	27,9	–	–	–
	<i>mit Eink.</i>	10,4	-47,9	74,8	26,9	53,7	1,3
	kleines Bürgergeld	34,0	138,1	153,0	291,1	1119,7	3,5
	Rentnerinnen und Rentner unter 67	5,6	2,1	31,0	31,2	99,7	71,1
>67	großes Bürgergeld	13,2	-56,1	95,2	39,0	78,1	32,2
		82,0	-47,4	435,8	388,4	1351,8	108,2

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

die Rentenzulage jetzt etwas höher ausfällt. Die Gesamtsumme ist 108,2 Mrd. €, also etwa 10 Mrd. € mehr als oben. Die Bruttoeinnahmen der Einkommensteuer würden sich dann auf 388,4 Mrd. € belaufen, denen Kosten für das Bürgergeld in Höhe von 435,8 Mrd. € gegenüberstehen (Tabelle 11).

Werden die Bruttoeinnahmen und die Kosten verrechnet, so gibt es bei den Nichtrentenbeziehern unter 67 Jahren positive Nettoeinnahmen in Höhe von 138,1 Mrd. €. Hinzu kommen noch positive Nettoeinnahmen von Rentnerinnen und Rentnern unter 67 Jahren von 2 Mrd. €. Diese Einnahmen in Höhe von ca. 140 Mrd. € reichen nicht ganz aus, um die Nettokosten von Kindern und Jugendlichen in Höhe von 53,7 Mrd. €, von Personen ab 67 Jahren in Höhe von 56,1 Mrd. € sowie sonstigen Beziehern eines großen Bürgergeldes in Höhe von 75,8 Mrd. € zu finanzieren. Es verbleibt ein negativer Saldo von 47,4 Mrd. €. Bei einem Steuersatz von 25% über der Transfergrenze wären es etwas mehr, nämlich 55,1 Mrd. €.

Eine Möglichkeit, diese Finanzierungslücke zu schließen, wäre, den Steuersatz der Nettozahler zu erhöhen, wobei entsprechend das kleine Bürgergeld erhöht werden müsste, um wieder auf die gleiche Transfergrenze von 937,50 € monatlich zu kommen. (An dieser Stelle zeigt sich noch einmal anschaulich, dass die Nettoeinnahmen umso höher sind, je höher das kleine Bürgergeld ist.) Bei einem Steuersatz von 34% (das kleine

Tabelle 12: Finanzierung von Varianten des Grundmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2)

Steuersätze	Gesundheitssteuer	BG-Höhe	Transfergrenze	Kosten Bürgergeld	Nettoeinnahmen
50:25	14 %	600:366	937,50 €	431,5	-55,1
50:26	14 %	600:375	937,50 €	435,8	-47,4
50:32	14 %	600:431,25	937,50 €	461,0	-0,7
50:34	14 %	600:450	937,50 €	469,5	+14,7
64:25	14 %	600:300	769,23 €	393,3	-5,6
61:26	14 %	600:320	800 €	404,3	-6,6

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Bürgergeld würde dann 450 € betragen) wären die Einnahmen um 14,7 Mrd. € pro Jahr höher als die Kosten des Bürgergeldes (Tabelle 12). Schon bei einem Steuersatz von 32 % – das kleine Bürgergeld müsste dann 431,25 € monatlich betragen – halten sich Kosten und Einnahmen in etwa die Waage, der Saldo beträgt -0,7 Mrd. €.

Die Alternative zu einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes wäre eine Erhöhung der Transferentzugsrate, also des Steuersatzes der Nettoempfänger. Bei einem Spitzen-

Tabelle 13: Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) mit Steuersätzen von 50 % bzw. 34 % (Bürgergeldhöhe 600/450 €):

Alter (Jahre)		Anzahl (in Mio.)	Nettoeinnahmen (Mrd. €/Jahr)	Kosten (Mrd. €/Jahr)	Einnahmen (Mrd. €/Jahr)	Einkommen (Mrd. €/Jahr)	Renten-zulage (Mrd. €/Jahr)
< 18	Kinder und Jugendliche	14,9	-53,7	53,8	0,2	0,5	0,04
18–66	großes Bürgergeld	14,5	75,8	102,7	26,9	53,7	1,3
	ohne Eink.	3,9	-27,9	27,9	–	–	–
	mit Eink.	10,4	-47,9	74,8	26,9	53,7	1,3
	kleines Bürgergeld	34,0	197,1	183,6	380,7	1119,7	3,5
	Rentnerinnen und Rentner unter 67	5,6	3,3	34,1	37,4	99,7	71,1
>67	großes Bürgergeld	13,2	-56,1	95,2	39,1	78,1	32,2
		82,0	14,7	469,5	484,2	1351,8	108,2

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Tabelle 14: Simulation eines Bürgergeldmodells mit Gesundheitssteuer (Grundmodell 2) mit Steuersätzen von 61% bzw. 26% (Bürgergeldhöhe 600/320 €):

Alter (Jahre)		Anzahl (in Mio.)	Netto-einnahmen (Mrd. €/Jahr)	Kosten (Mrd. €/Jahr)	Ein-nahmen (Mrd. €/Jahr)	Ein-kommen (Mrd. €/Jahr)	Renten-zulage (Mrd. €/Jahr)
< 18	Kinder und Jugendliche	14,9	-53,7	53,8	0,1	0,5	0,04
18-66	großes Bürgergeld	12,9	-68,5	92,8	24,3	39,8	0,8
	ohne Eink.	3,9	-27,9	27,9	-	-	-
	mit Eink.	9,0	-40,6	64,9	24,3	39,8	0,8
	kleines Bürgergeld	35,4	158,9	135,8	294,8	1133,7	4,0
	Rentnerinnen und Rentner unter 67	5,6	4,3	26,6	30,9	99,7	71,1
>67	großes Bürgergeld	13,2	-47,6	95,2	47,6	78,1	32,2
		82,0	-6,6	404,3	397,8	1351,8	108,2

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

steuersatz von 25 % müsste dieser 64 % betragen, damit die Einnahmen in etwa den Ausgaben entsprechen. Der Saldo wäre dann -5,6 Mrd. €, was aufgrund der oben diskutierten Ersparnisse aber ausreicht, um dieses Bürgergeld kostenneutral zu finanzieren. Das kleine Bürgergeld würde für diese Steuersätze übrigens 300 € betragen, weil  $64\% + 14\%$  dividiert durch  $25\% + 14\%$  gerade 2 ergibt. Bei einem etwas höheren Steuersatz für die Nettozahler von 26 % würde aber bereits eine Transferentzugsrate von 61 % ausreichen. Das kleine Bürgergeld würde dann 320 € monatlich betragen.

Im Folgenden werden zwei dieser finanzierbaren Varianten genauer betrachtet: eine Variante mit einem geringen Steuersatz für die Nettozahler (26 %) und einer gegenüber dem Grundmodell höheren Transferentzugsrate von 61 % und eine zweite Variante mit einer Transferentzugsrate von 50 %, aber mit einem höheren Spitzensteuersatz von 34 %.

Bei der Variante mit Steuersätzen von 50 % und 34 % beziehen genauso viele Menschen das große Bürgergeld wie im Grundmodell 1, und auch die entsprechenden Kosten und Einnahmen für diese Gruppe sind identisch (Tabelle 13). Die Bruttokosten für die Nettozahler sind aufgrund des höheren kleinen Bürgergeldes zwar deutlich höher, die Einnahmen steigen aber wesentlich stärker, sodass insgesamt die Nettoeinnahmen so hoch sind, dass die Finanzierungslücke des Grundmodells 2 weitgehend geschlossen wird.

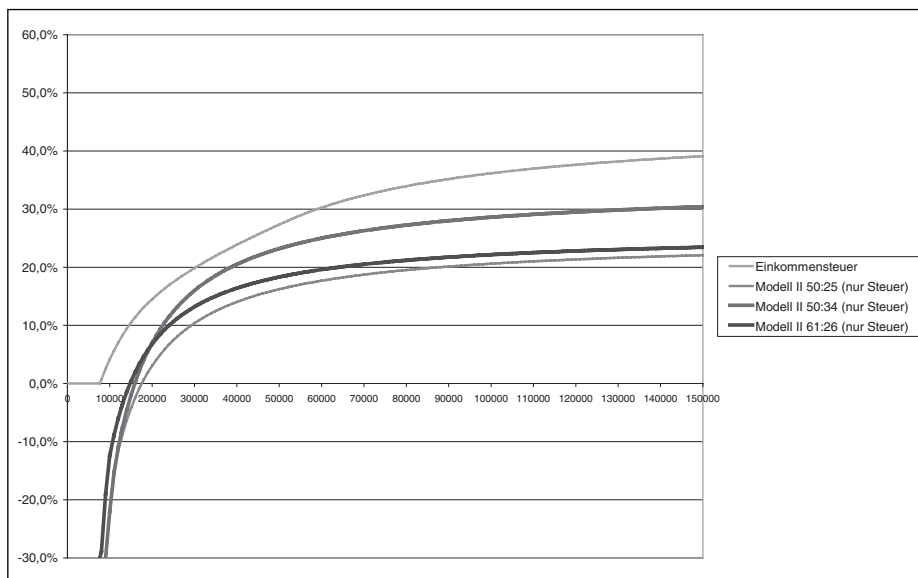


Abbildung 7: Vergleich der Durchschnittssteuersätze (ohne Gesundheitssteuer und Sozialversicherungsbeiträge) in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen: Status quo und Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 2)

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Simulationen sowie der geltenden Regeln zur Einkommensteuer

Bei der anderen Variante verringern sich gegenüber dem Grundmodell 1 die Bruttokosten von 435,8 auf 404,3 Mrd. €, weil deutlich weniger Personen das große Bürgergeld beziehen (Tabelle 14). Gleichzeitig erhöhen sich die Einnahmen von 378,1 auf 397,8 Mrd. €. Werden Bruttoeinnahmen und Bruttokosten miteinander verrechnet, so ergeben sich für Nichtrentnerinnen und -rentner mit kleinem Bürgergeld positive Nettoeinnahmen von 158,9 Mrd. €. Und auch Rentnerinnen und Rentner unter 67 zahlen im Saldo insgesamt positive Einkommensteuern in Höhe von 3,3 Mrd. €. Zusammen liegt das etwas unter der gegenwärtigen Einkommensteuerhöhe von etwas über 170 Mrd. €, reicht aber trotzdem aus, um das Bürgergeld zu finanzieren. Von diesen Nettoeinnahmen fließen je etwa 50 Mrd. € an Kinder und Jugendliche, an Personen ab 67 und an Erwachsene ohne Rentenbezug, die das große Bürgergeld beziehen. Wie im Grundmodell 1 werden nun wieder die Durchschnittssteuersätze und Belastungsquoten mit dem Status quo verglichen. Zunächst betrachten wir nur die Durchschnittssteuersätze der Einkommensteuer. Dabei ist erstens zu sehen, dass die Belastung beim Solidarischen Bürgergeld durchweg geringer ist als bei der jetzigen Einkommensteuer. Zweitens sind die Unterschiede zwischen den beiden eben diskutierten Varianten

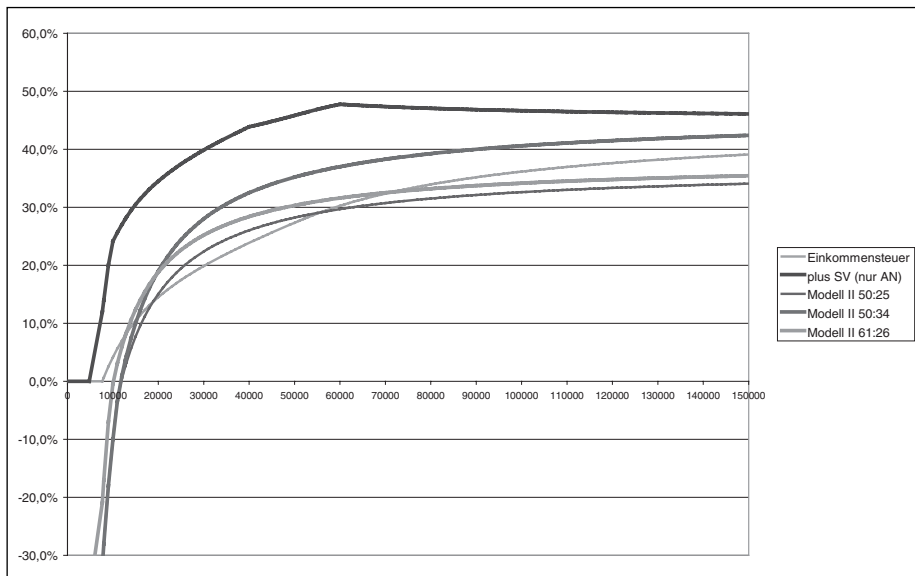


Abbildung 8: Vergleich der Gesamtbelastungsquoten (Steuer plus Gesundheitssteuer) in Abhängigkeit vom Jahreseinkommen: Status quo und Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 2)

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis der Simulationen sowie der geltenden Regeln zur Einkommensteuer und den Sozialversicherungen

zu erkennen. Im Fall 61 : 26 werden die unteren Einkommen etwas schlechter gestellt, bei etwa 25.000 € Jahreseinkommen ist die Belastung annähernd gleich und bei höheren Einkommen ist der Durchschnittssteuersatz gegenüber der 50 : 34 Variante geringer.

Zu den Einkommensteuern kommt in diesem zweiten Grundmodell die social security tax für die Krankenversicherung hinzu. Im Vergleich zur derzeitigen Einkommensteuer ist dann die Gesamtbelastung beim Solidarischen Bürgergeld ab einem je nach Variante unterschiedlichen Einkommensniveau höher. Bei der 61:26-Variante ist sie dann ab etwa 80.000 € Jahreseinkommen geringer als die jetzige Einkommensteuer alleine, bei der 50:34-Variante ist sie auch bei den hohen Einkommen höher. Der eigentliche Vergleichsmaßstab muss aber, wenn beim Solidarischen Bürgergeld Einkommensteuer und Gesundheitssteuer addiert werden, die Summe aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen sein, wobei sich dann wieder wie beim ersten Grundmodell eine nominale Entlastungswirkung für alle Einkommen zeigt.

In Tabelle 15 werden die beiden simulierten Grundmodelle kontrastierend zusammengefasst, bevor in Abschnitt 3.4. (sowie in Kapitel 5.) weitere, allerdings nicht vergleichbar simulierte Modifikationen der Grundmodelle diskutiert werden.

Tabelle 15: Ausgewählte Möglichkeiten der kostenneutralen Finanzierung des Solidarischen Bürgergeldes durch die Einkommensteuer

	Grundmodell 1		Grundmodell 2	
	geringe Transferentzugsrate	geringer Spitzensteuersatz	geringe Transferentzugsrate	geringer Spitzensteuersatz
Höhe des Bürgergeldes	800 €/ Monat	800 €/ Monat	600 €/ Monat	600 €/ Monat
Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung	200 €/ Monat (Gesundheitsprämie)	200 €/ Monat (Gesundheitsprämie)	14 % (social security tax)	14 % (social security tax)
Transferentzugsrate	70 %	80 %	50 %	64 %
Spitzensteuersatz	40 %	35 %	32 %	25 %

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

### 3.4. Modifizierungen der Modelle

Im Folgenden sprechen wir einige denkbare Modifikationen der bisher diskutierten Modelle an, ohne dabei einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Es handelt sich dabei um keine vollständig simulierten Modelle, sondern es werden nur grundsätzliche Punkte andiskutiert, die gegebenenfalls um einfache Abschätzungen ergänzt werden.

#### 3.4.1. Stufentarif

Eine erste Modifizierung wäre die Einführung eines Stufentarifs, bei dem nicht nur zwischen der Transferentzugsrate der Nettoempfänger und des Steuersatzes der Nettozahler unterschieden wird, sondern bei dem für Personen mit höheren Einkommen der Steuersatz etwas höher ist, z. B. 35 % statt 25 %.

Bei der Implementierung ist dabei zu beachten, dass auch hier der Einkommensteuertarif durchgängig sein sollte, d. h., für die Einkommensgrenze  $Y_2$ , ab der der höhere Steuersatz zu bezahlen ist, muss gelten:

$$BG_2 - t_2 Y_2 = BG_3 - t_3 Y_2 \Leftrightarrow Y_2 = \frac{BG_3 - BG_2}{t_3 - t_2}, \quad 11$$

wobei  $t_2$  und  $BG_2$  der niedrigere Steuersatz der Nettozahler ist und  $t_3$  der höhere.  $BG_2$  und  $BG_3$  sind die dazugehörigen Höhen des jeweiligen Bürgergelds. Die Einkommensgrenze zwischen mittleren und hohen Einkommen wird mit  $Y_2$  bezeichnet, um sie von der ersten Einkommensgrenze zwischen unteren und mittleren Einkommen, also der Transfergrenze, zu unterscheiden.

Tabelle 16: Ausgewählte Varianten eines Stufentarifs im Grundmodell 1

T1	T2	T3	BG3	Y2	Nettoeinnahmen
80	25	35	400	1500	-19,4
80	25	40	475	1500	+6,6
80	25	37,5	450	1.600	-10,7

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

Die Konsequenz aus Gleichung 11 ist, dass das Bürgergeld  $BG_3$  höher sein muss als das Bürgergeld  $BG_2$  von Personen mit geringerem Einkommen.<sup>24</sup> Sollte ein sehr hoher Spitzensteuersatz angestrebt werden, müsste es gegebenenfalls sogar höher sein als das Bürgergeld für Einkommen unter der Transfergrenze. Dieses Bürgergeld wird zwar letztlich mit den höheren Steuerzahlungen verrechnet, ist also insbesondere bei einer Ausgestaltung als negative Einkommensteuer nur eine rechnerische Größe. Dies mag aber bei der politischen Vermittlung trotzdem Schwierigkeiten bereiten, vor allem wenn das Bürgergeld als Sozialdividende tatsächlich ausgezahlt werden sollte und erst im Nachhinein mit den Steuerzahlungen verrechnet wird.

Im Grundmodell 1 (mit integrierter Gesundheitsprämie) war ein Ergebnis, dass ein Modell mit einer Transferenzugsrate von 80 % und einem Steuersatz von 35 % zur Finanzierung ausreicht, die (Netto-)Einnahmen aus der Einkommensteuer waren dabei leicht positiv. In dieses Modell bauen wir im Folgenden einen Stufentarif ein, um die Wirkungen und Möglichkeiten abzuschätzen (Tabelle 16). Dabei nehmen wir an, dass der Steuersatz für die mittleren Einkommen bei 25 % liegt. Da die Transfergrenze 1000 € (800/0,8) beträgt, muss als mittleres Bürgergeld  $BG_2$  250 € gezahlt werden. Die drei anderen Größen  $BG_3$ ,  $t_3$  und  $Y_2$  müssen dann so gewählt werden, dass die Gleichung 11 erfüllt wird. Bleiben wir zunächst bei einem Spitzensteuersatz von 35 %, so ist klar, dass die Nettoeinnahmen sinken, weil auf die mittleren Einkommen ein geringerer Grenzsteuersatz anfällt. Wenn wir die Parameter so wählen, dass bereits ab 1500 € der Steuersatz von 35 % zu zahlen ist (das dazugehörige Bürgergeld würde 400 € betragen), sinken die Nettoeinnahmen aber lediglich um 22 Mrd. € auf -19,4 Mrd. €. Bei einem Spitzensteuersatz von 40 % ab 1500 € wären hingegen positive Nettoeinnahmen von 6,6 Mrd. € zu verzeichnen. Das Bürgergeld für die Personen oberhalb der Transfergrenze würde dann 475 Mrd. € betragen. Das wäre also durchaus eine denkbare Möglichkeit. Für eine mittlere Variante von 37,5 % muss die Einkommensgrenze ein wenig auf 1600 € verschoben werden, um auch für die Bürgergeldhöhe einen glatten Betrag, nämlich 450 € pro Monat, zu erhalten. Die Nettoeinnahmen wären dann zwar

<sup>24</sup> Dies gilt auch dann, wenn nur der Betrag höher besteuert wird, der über einem bestimmten Wert liegt:  $T = t \times (Y - Y_2) = t \times Y - t \times Y_2 = t \times Y - BG_3$ , da  $t \times Y_2 = BG_3$ .

Tabelle 17: Ausgewählte Varianten eines Stufentarifs im Grundmodell 2

T1	T2	T3	BG3	Y2	Nettoeinnahmen
50	26	36	600	2250	-17,0
50	26	36	550	1750	-3,4
50	26	36	525	1500	4,9

Quelle: SOEP 2005, Jahreseinkommen 2004, Berechnungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn

mit etwa 10 Mrd. € pro Jahr im Minus, was aber vermutlich trotzdem ohne Weiteres zu finanzieren wäre. Ein Stufentarif wäre für das Grundmodell 1 als Alternative durchaus denkbar. Allerdings ist der Gewinn insofern relativ gering, als lediglich in einem schmalen Korridor, in den Beispielrechnungen zwischen 1000 € und 1500 bzw. 1600 € Monatseinkommen, der Steuersatz auf 25 % sinken würde.

Auch für das Grundmodell 2 haben wir ähnliche Beispielrechnungen mit dem Ziel durchgeführt, zu überprüfen, wie die Parameterkonstellationen sein müssten, um eine Variante mit Steuersätze von 50 % als Transferenzugsrate, etwa 25 % für mittlere und etwa 35 % für höhere Einkommen zu finanzieren. Um glatte Beträge für  $BG_2$  und  $BG_3$  zu erhalten, rechnen wir dabei mit 26 % und 36 %. Die Transfergrenze würde dann, wegen der noch dazukommenden Gesundheitssteuer, 937,50 € und das kleine Bürgergeld 375 € betragen. Wenn wir davon ausgehen, dass das Bürgergeld für die Personen oberhalb der Transfergrenze nicht höher sein sollte als für diejenigen darunter, so ergibt sich eine Variante durch die Zahlung von 600 € Bürgergeld für die Gutverdienenden und einem Steuersatz von 35 % ab 2250 €. Die Kosten dieses Modells würden die simulierten Einnahmen der Einkommensteuer um etwa 17 Mrd. € übersteigen (siehe Tabelle 17). Ohne zusätzliche Einnahmen müsste der höhere Steuersatz also früher einsetzen. Bei 1750 € monatlich verbliebe noch ein negativer Saldo von 3,4 Mrd. € und bei 1500 € gäbe es ein Plus von 4 Mrd. €. Dieses Stufenmodell wäre also finanzierbar, allerdings gelten die gleichen Einwände wie beim Stufentarif von Grundmodell 1. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass zu den genannten Steuersätzen noch die Gesundheitssteuer von 14 % hinzukommt. Trotzdem wäre das eine denkbare Variante.

### 3.4.2. Alternative Finanzierung von Rente und Gesundheit

In den bisher diskutierten Modellen wurde die Rentenversicherung (Zusatzrente und Rentenzulage) durch eine Lohnsummensteuer finanziert, während die Krankenversicherung im Grundmodell 1 indirekt über die Einkommensteuer und in Grundmodell 2 über eine explizite Gesundheitssteuer finanziert wurde. Im Folgenden soll diskutiert werden, welche Möglichkeiten und Veränderungen sich dadurch ergeben würden, wenn entweder beides über eine Sozialsteuer oder beides über die Lohnsummensteuer finanziert werden würde.



**a) Finanzierung von Renten- und Krankenversicherung durch eine Sozialsteuer**  
Sollte auch die Rente über eine Sozialsteuer finanziert werden, hat das zunächst den Vorteil, dass die Arbeitgeber von sämtlichen Sozialabgaben befreit wären und auch der bisherige Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden könnte, was die Steuerbasis noch einmal um ca. 75 Mrd. € verbreitert. Sie würde dann etwa 1320 Mrd. € betragen (inklusive zu versteuerndes Einkommen der Rentnerinnen und Rentner, aber ohne die Rente selbst). Im Sinne der nachgelagerten Besteuerung könnten im Prinzip auch die Renten besteuert werden – zumindest langfristig. Da aber dann gleichzeitig die Beitragszahlungen steuerfrei gestellt werden müssten, ergibt sich insgesamt ein Nullsummenspiel, sodass die Steuerbasis im Grundmodell 2 in jedem Fall bei 1320 Mrd. € bleibt. Über die Rentensteuer müssten im Grundmodell 2 die Rentenzulage (107 Mrd. €) und die Zusatzrente (53 Mrd. €), also insgesamt ca. 160 Mrd. €, finanziert werden, was einen Steuersatz von etwas über 12 % nötig macht. Zusammen mit der Gesundheitssteuer würde die Sozialsteuer damit etwa 24 % betragen.

Wenn diese zu einer Einkommensteuer von 50 % und 25 % hinzukäme, ergibt sich eine Transferenzugsrate von 74 % und ein Gesamtsteuersatz für die Nettozahler von 49 %. Bei einem großen Bürgergeld von etwa 600 € und einem kleinen von etwa 400 € würde die Transfergrenze bereits bei 800 € liegen. Wir haben dieses Modell nicht gerechnet, bei diesen Parametern ist aber zu vermuten, dass es finanzierbar wäre. Allerdings sind die Steuersätze so hoch, dass es möglicherweise politisch nicht sehr attraktiv erscheint.

**b) Finanzierung von Renten- und Krankenversicherung durch eine Lohnsummensteuer**

Würde die Renten- und die Krankenversicherung über eine Lohnsummensteuer finanziert werden, würde das bedeuten, dass die Löhne nicht um die bisherigen Beiträge der Arbeitgeber steigen würden. Die Steuerbasis würde sich also um etwa 45 Mrd. € verringern mit entsprechenden Konsequenzen für die notwendigen Steuersätze. Die Lohnsumme beträgt dann nur noch 1120 Mrd. € (inklusive Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit). Bei der Finanzierung der Krankenversicherung kommen dann noch die Zusatzrente und die Rentenzulage als zusätzliche Beitragsbemessungsgrundlage hinzu. Um die Kranken- und Pflegeversicherung in Höhe von 196 Mrd. € zu finanzieren, ergäbe sich dann ein Beitragssatz von 15,5 % im Grundmodell 1 bzw. 15,3 % im Grundmodell 2. Für die Rentenversicherungen wären 12,5 % (Grundmodell 1) bzw. 14,3 % (Grundmodell 2) der Lohnsumme zu zahlen. Insgesamt würde das einen Beitragssatz für die Arbeitgeber zwischen 28,0 % und 29,6 % bedeuten. Um diese gegenüber heute höhere Belastung der Arbeitgeber zu vermeiden, könnte darüber nach-

gedacht werden, diesen Beitragssatz paritätisch zu finanzieren. Arbeitnehmer und Arbeitgeber müssten dann also jeweils etwa 14 bis 15 % zahlen. Man kann allerdings auch darauf verweisen, dass der seit dem 1. 7. 2006 geltende Arbeitgeberbeitrag für die sogenannten Minijobs (max. 400 €) von 28 % (13 % KV + 15 % RV)<sup>25</sup> nicht als Hinderungsgrund für die – von vielen ja als problematisch betrachtete – Ausweitung geringfügiger Beschäftigungen wirkt.

Wenn die Beitragsbemessungsgrundlage schließlich auf die bisher noch nicht berücksichtigten Einkommen (Vermögenseinkommen sowie private und betriebliche Renten) ausgedehnt werden würde, ließe sich dieser Satz noch etwas reduzieren, womit wir letztlich wieder nicht mehr weit vom Grundmodell 2 entfernt wären, mit dem Unterschied, dass dort alle Personen 12 % Gesundheitssteuer zahlen, während in dieser Modellvariante die Selbstständigen und Bezieher von Vermögenseinkommen den vollen Beitrag bezahlen würden.

#### **c) Finanzierung von Renten- und Krankenversicherung durch eine Mischung aus Lohnsummensteuer und Sozialsteuer**

Denken wir diesen Gedankengang noch etwas weiter und gehen von folgender Überlegung aus, wobei wir sowohl Elemente der Lohnsummensteuer als auch der Sozialsteuer (social security tax) aufnehmen. Nehmen wir an, die Beiträge der abhängig Beschäftigten werden weiterhin paritätisch finanziert, wobei die Arbeitgeber eine Lohnsummensteuer zahlen. Nehmen wir weiter an, dass auf alle anderen Einkommen eine Sozialsteuer mit dem halben Beitragssatz erhoben wird, dann könnte eine Finanzierung der Kranken- und Rentenversicherung folgendermaßen erfolgen:

Die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung betragen 955 Mrd. €. Wenn davon sowohl die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer jeweils 8,5 % an die Krankenversicherung und an die Rentenversicherung zahlen, führt dies zu Einnahmen von 162,35 Mrd. € an die Kranken- und von 143,25 Mrd. € an die Rentenversicherung. Sonstige Einnahmen (Vermögenseinkommen, Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, betriebliche und private Renten sowie Nebenerwerbseinkommen) belaufen sich auf 240 Mrd. €. Wenn diese zu je 8,5 % für die Kranken- und 7,5 % für die Rentenversicherung verbeitragt werden, ergibt dies weitere Einnahmen von 20,4 Mrd. € bzw. 18 Mrd. €. Wenn schließlich, wie schon beim Grundmodell 2 argumentiert, auf die

<sup>25</sup> Es fallen damit grundsätzlich 28 % vom Arbeitgeber zu entrichtende Pauschalbeiträge zur Sozialversicherung und – sofern keine Lohnsteuerkarte vorgelegt wird – 2 % ebenfalls vom Arbeitgeber zu entrichtende pauschale Lohnsteuer an. Allerdings existieren bei den Beiträgen zur Sozialversicherung verschiedene Sonderregelungen, beispielsweise für Studenten, Auszubildende und Praktikanten.

Rentenzulage und auf die Zusatzrente Krankenversicherungsbeiträge in Höhe von 8,5 % gezahlt werden, führt das zu Einnahmen von weiteren 12 Mrd. € (Grundmodell 1) bzw. 13,8 Mrd. € (Grundmodell 2). Somit ergeben sich Gesamteinnahmen für die Krankenversicherung in Höhe von etwas über 196 Mrd. € und für die Rentenversicherung von etwas über 160 Mrd. €, wodurch diese beiden Bereiche finanziert wären.

Zu den Einkommensteuern kämen dann also für die Einzelnen noch jeweils Sozialsteuern bzw. Sozialversicherungsbeiträge von 8,5 % plus 7,5 % hinzu, sodass bei Steuersätzen von 50 und 25 % die Grenzbelastung im unteren Einkommensbereich 66 % und über der Transfergrenze 41 % betragen würde. Ob sich diese Modelle letztlich kostenneutral finanzieren ließen, ist unklar, zumal sich die Steuerbasis gegenüber unseren Simulationen, wie oben erwähnt, um 45 Mrd. € verringern würde. Wir werden dieses Modell als „Variante des Grundmodell 1“ in Abschnitt 5. aufgreifen.

### 3.4.3. Bürgergeld nur für Personen ohne Rente

Aus grundsätzlichen, aber auch aus finanziellen Erwägungen wäre ein weiterer Vorschlag für eine praktische Umsetzung des Modells, für die Rente nach anderen Lösungen, die eine Grundrente garantieren, zu suchen und das Bürgergeld nur für den Rest der Bevölkerung zu implementieren (Strengmann-Kuhn 2006). Mit der Aufteilung der jetzigen Rentenansprüche in das Bürgergeld, eine Zusatzrente und eine Rentenzulage wird zwar ein Weg aufgezeigt, wie eine Grundrente sofort in das jetzige System integriert werden könnte, trotzdem sind einige praktische Fragen unter anderem zum Übergang, zur Ermittlung der Ansprüche auf die Zusatzrente noch nicht geklärt. Insofern ist denkbar, dass die Lösung sowohl juristisch als auch politisch auf Widerstände stößt. Hinzu kommt, dass die Implementierung eines Bürgergeldes, bei dem das Problem der Rente ausgeklammert wird, sich auch einfacher finanzieren lässt.

Für die Rente bieten sich insbesondere das Schweizer Modell der Alterssicherung wie auch die jüngste Rentenreform in Schweden als Blaupausen für eine Rentenreform in Deutschland an, bei der sowohl eine geringe Beitragsbelastung als auch eine stabile Grundrente in ein System integriert sind. In der Schweiz wird die gesamte AHV-Rente durch steuerähnliche Beiträge finanziert, deren Bemessungsgrundlage das gesamte Einkommen umfasst (Opielka 2004; Carigiet/Opielka 2006; Piller 2006). Von der Leistungsseite her war die AHV wie bereits angesprochen Vorbild für die Überlegungen zur Alterssicherung im Rahmen des Vorschlags zum Solidarischen Bürgergeld. Die Höhe ist im Prinzip beitragsabhängig, es gibt aber eine Mindestrente und eine doppelt so hohe Höchstrente (Abbildung 9). Durch die breite Finanzierung über alle Einkommen und ohne Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitiger Obergrenze auf der Leistungsseite liegt der Beitrag zur AHV bei nur 10,1 %.

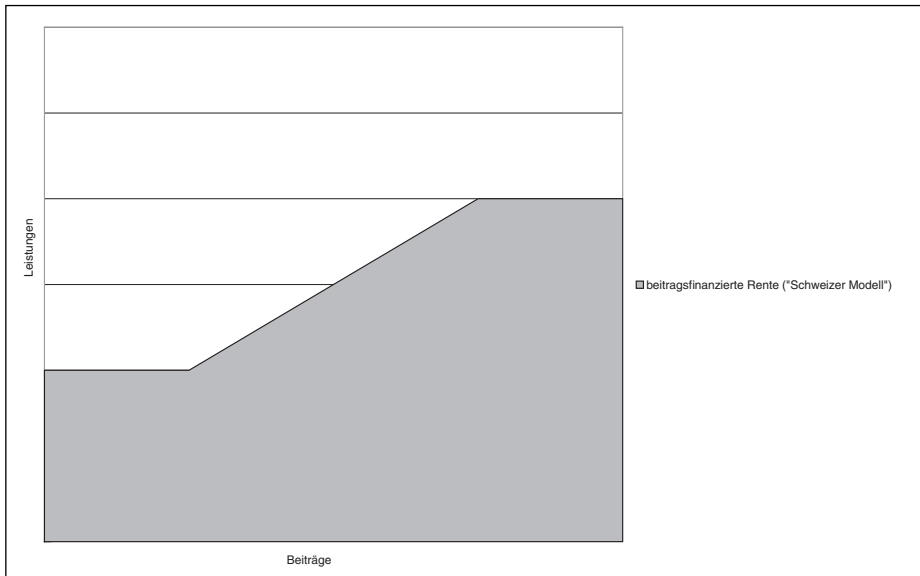


Abbildung 9: Schematische Darstellung des Schweizer Modells der Alterssicherung

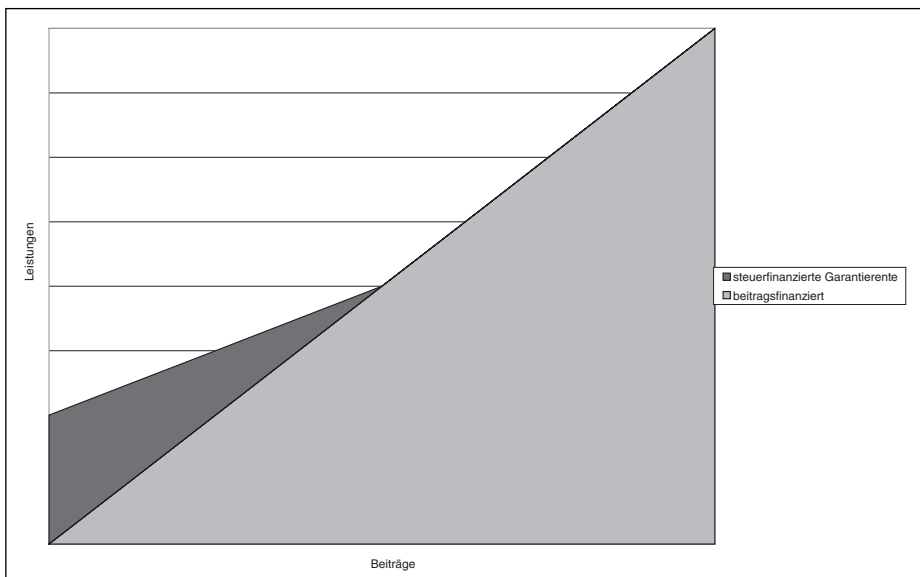


Abbildung 10: Schematische Darstellung der Garantierente im schwedischen Modell der Alterssicherung

Das (neue) schwedische Rentensystem zeichnet sich vor allem durch drei Elemente aus (Hort 2004). Erstens ist der Beitragssatz auf konstante 18,5 % festgesetzt worden. Zweitens bestehen diese 18,5 % aus einem Teil von 16 %, mit dem eine umlagefinanzierte Rente finanziert wird, und einem Teil von 2,5 %, mit der eine private kapitalgedeckte Rente finanziert wird. Das dritte Element ist eine steuerfinanzierte Garantierente, durch die niedrige Renten aufgestockt werden. Dabei werden wie bei einer negativen Einkommensteuer die eigenen Rentenansprüche nur zum Teil auf die Garantierente angerechnet (Abbildung 10).

### 3.5. Verhaltensänderungen und Optionen zur besseren Finanzierung des Bürgergeldes

Im Folgenden soll abschließend auf einige Punkte hingewiesen werden, die in den Simulationen nicht berücksichtigt wurden, die aber zu einer besseren Finanzierung des Bürgergeldes führen könnten. Dabei muss betont werden, dass wir keine volkswirtschaftlichen Effekte simuliert haben. Wir haben oben begründet, dass dies wissenschaftlich seriös auch mit größerem Aufwand bei einem solch umfassenden Vorschlag wie dem Bürgergeld nicht möglich ist. Trotzdem sollen einige mögliche Effekte diskutiert werden.

Bereits weiter vorne wurden die besseren Anreizwirkungen im unteren Einkommensbereich als eine Begründung für ein Grundeinkommen oder auch eine negative Einkommensteuer angesprochen. Ob es durch ein Bürgergeld oder ein Grundeinkommen insgesamt zu positiven Beschäftigungseffekten kommt, ist allerdings unklar, weil es eine Reihe von Wirkungen gibt, die zum Teil gegenläufig sind. Zunächst zu den Arbeitsangebotswirkungen. Einerseits steigt das Angebot, weil es sich immer lohnt, mehr zu arbeiten, und insbesondere im unteren Einkommensbereich die Grenzsteuersätze geringer sind. Andererseits gibt es aber auch den ökonomischen Anreiz, die Arbeitszeit in Form von Teilzeitarbeit zu reduzieren (Schneider 2006), was insofern arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist, weil dadurch der Arbeitsmarkt *ceteris paribus* entlastet wird. Außerdem ist dies einer der häufig von Befürworterinnen und Befürwortern eines Grundeinkommens angestrebten gesellschaftspolitischen Effekte, weil die reduzierten Arbeitszeiten für Kindererziehung, gemeinnützige Tätigkeiten oder Ähnliches verwendet werden können.

Dass die Arbeitsangebotswirkungen nicht eindeutig sind, kann am Beispiel des Arbeitsangebotes von Frauen verdeutlicht werden. Einerseits lohnt sich Erwerbstätigkeit für Frauen, die bisher nicht erwerbstätig waren, weil häufig erst zusammen mit dem Bürgergeld ein Einkommen erzielt werden kann, das attraktiv ist. Andererseits sind

insbesondere Frauen eher bereit, mit weniger Einkommen auszukommen, was den positiven Effekt schmälern kann.

Da bei Arbeitslosigkeit das Arbeitsangebot größer ist als die Arbeitsnachfrage, sind für die Beschäftigungseffekte allerdings vor allem die Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage von Bedeutung. Bei konstanter Arbeitsnachfrage würde ein Anstieg des Arbeitsangebots lediglich zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen (vergleiche Riphahn und andere 1999, S. 99). Sowohl Straubhaar/Hohenleitner (2007) als auch Müller (2006) kommen bei ihrer theoretischen Analyse zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsnachfrage *ceteris paribus* steigt. Werden Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragewirkungen zusammen betrachtet, kann zwar vermutet werden, dass es eher positive Beschäftigungseffekte gibt, die negativen Arbeitsangebotseffekte könnten aber auch so stark sein, dass die Beschäftigung nicht steigt oder sogar zurückgehen könnte. Zudem ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht eindeutig, inwieweit eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens – sofern diese durch ein Bürgergeld induziert würde – zugleich die Arbeitslosigkeit sinken lässt und ob daraus Wachstumseffekte resultieren, die wiederum die Finanzierungsbedingungen eines Bürgergeldes erleichtern.

Für die Thüringer Staatskanzlei hat das Institut Zukunft der Arbeit in Bonn (IZA) eine Simulationsrechnung über die Beschäftigungseffekte des Modells Solidarisches Bürgergeld erstellt, das noch zu etwas höheren Werten gelangt (Bonin/Schneider 2006). Holger Bonin und Hilmar Schneider verwenden ein mikroökonomisches Arbeitsangebotsmodell, das auch vom Sachverständigenrat zur Simulation der Beschäftigungswirkungen seines Kombilohnvorschlages herangezogen wurde (SVR 2006; siehe Abschnitt 2.2.3.). „Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize. Das Modell setzt somit voraus, dass es keine Beschränkungen auf der Nachfrageseite gibt.“ (Bonin/Schneider 2006, S. 1) Beschränkungen dieser Betrachtung sind offensichtlich, gleichwohl sind die Ergebnisse interessant: „Die Beschäftigungseffekte des Solidarischen Bürgergelds sind relativ hoch. Im Vergleich zum Status quo würde die Zahl der Personen, die zu dem für sie erreichbaren Marktlohn bereit wären, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, um gut 600.000 steigen.“ (ebd., S. 2) Bereits aus diesen Effekten sind Einnahmeverbesserungen des Staates zu erwarten, die in der IZA-Studie auf etwa 12 Mrd. € geschätzt werden.

Zu kritisieren ist an den Berechnungen, dass angenommen wird, dass ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt existiert. „Das Modell geht davon aus, dass es keine Beschränkungen auf der Nachfrageseite gibt“ (ebd., S. 1) – angesichts von über 4 Mio. Erwerbslosen eine erstaunliche Annahme, die offensichtlich nicht die Wirklichkeit widerspiegelt. Die von den IZA-Autoren vorgenommenen Kos-

tenschätzungen sind zudem vage. Ihr Resümee – „zusammengenommen rechtfertigen die mit dem Solidarischen Bürgergeld erzielbaren Beschäftigungsgewinne nicht die für den Staat damit einhergehenden Finanzierungsrisiken“ (ebd., S. 2) – resultiert vor allem daraus, dass sie das Althaus-Modell – in unserer Studie: Grundmodell 1 – statisch applizieren und mögliche Modifikationen nicht in Erwägung ziehen. Wie sich die Beschäftigungswirkungen durch Modifizierungen verändern, kann hier nicht prognostiziert werden. Im Mittelpunkt unserer Studie stehen die Finanzierbarkeit und Grundfragen der Operationalisierung.

Dennoch soll hier noch auf eine zweite quantitative Abschätzung der Beschäftigungseffekte des Modells Solidarisches Bürgergeld hingewiesen werden, die das Hamburger Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) vorgelegt hat. Auch in dieser Studie wird auf die von uns angesprochene Problematik einer quantitativen Simulation von umfangreichen Politikveränderungen hingewiesen (vergleiche Straubhaar/Hohenleitner 2007, Kapitel 5.1). Deshalb finden die Abschätzung nur in Form einer „stark stilisierten Simulationsrechnung“ statt (Straubhaar/Hinterleitner 2007, Kap. 9.4.3).<sup>26</sup> Sie gehen bei ihrer von einem einfachen neoklassischen Arbeitsmarktmodell aus, bei dem die Analyse der Arbeitslosigkeit daran liegt, dass der Lohn nicht auf das Gleichgewichtsniveau sinken könnte. Durch die Einführung eines Grundeinkommens würde diese Schranke wegfallen, was folgenden Prozess auslösen würde:

„Mit Einführung des Solidarischen Bürgergeldes würden bei vollkommen flexiblen Löhnen diese kurzfristig drastisch sinken. Damit würde sich das derzeit vorhandene Überangebot an Arbeitskräften in diesem Bereich [also das Arbeitsangebot, MO WSK] zugleich ebenfalls drastisch reduzieren. Zugleich würde die Nachfrage entsprechend steigen, sodass Arbeitsangebot und -nachfrage ausgeglichen sind. Damit gäbe es keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit mehr. Unmittelbar nach dieser Schockwirkung setzt ein Anpassungsprozess ein, der zu einer mittel- bis langfristig weiter steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften führt. Aufgrund des gesunkenen Lohnniveaus in Bereichen mit niedriger Produktivität entstehen hier neue Tätigkeitsfelder. Dies verändert die Nachfragestruktur. So ist zu erwarten, dass mehr Dienstleistungen, v. a. im haushaltsnahen Bereich, nachgefragt werden. Die steigende Nachfrage führt zu einem weiteren Anstieg der Beschäftigung in diesem Bereich bei gleichzeitig steigenden Löhnen.“

Je nach angenommener durchschnittlicher Arbeitsangebotselastizität kommt das HWWI auf einen Beschäftigungszuwachs im Niedriglohnbereich von kurzfristig zwischen 130.000 bis 440.000 zusätzlichen Vollzeitstellen, langfristig von bis zu 1,17 Mio. Stellen. Da in Wirklichkeit auch Teilzeitstellen entstehen, läge der Beschäftigungseffekt entsprechend höher. Damit würde auch die Finanzierung des Bürgergeldes erleichtert werden.

<sup>26</sup> Da hier aus einer Vorfassung zitiert wird, werden keine Seitenzahlen angegeben.

Ein zweiter Wirkungszusammenhang, auf den bereits oben (Abschnitt 2.3.3.) hingewiesen wurde, wäre, dass ein Bürgergeld positive ökonomische Effekte haben kann, weil damit eine implizite Förderung von Selbstständigkeit und Investitionen verbunden ist und eine höhere Produktivität aufgrund erhöhter sozialer Sicherheit denkbar ist. Darüber hinaus bietet ein Grundeinkommen auch die Möglichkeit zu mehr Flexibilität, Mobilität und Innovationen. Es ist zu vermuten, dass sich diese Faktoren zumindest mittel- bis langfristig in höheren Wachstumsraten auswirken könnten, die allerdings, je nachdem, ob die diskutierten positiven oder negativen Beschäftigungswirkungen stärker sind, gegebenenfalls verstärkt oder geschwächt werden können. Eine Quantifizierung dieser Effekte ist allerdings nicht möglich.

Ein Argument, das oben schon angesprochen wurde, ist, dass durch eine grundsätzliche Steuerfinanzierung der Sozialleistungen sowohl Wachstums- als auch Beschäftigungseffekte entstehen könnten. Das DIW (2002) hat im Auftrag der Zeitschrift DER SPIEGEL berechnet, wie die Effekte einer nahezu vollständigen Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung wären. Das DIW verweist in seinem Gutachten darauf, dass einige Besteuerungsarten unter dem durchschnittlichen internationalen Niveau liegen, wodurch ein Weg aufgezeigt wird, um eventuelle Finanzierungslücken bei der Finanzierung eines Bürgergeldes zu schließen. So schlagen die Autoren des DIW-Gutachtens neben einer vierprozentigen Erhöhung der Mehrwertsteuer eine Anhebung der Grund- und der Erbschaftsteuer um 370 % vor, was nach ihren Berechnungen zu zusätzlichen Einnahmen von 46 Mrd. € führen würde. Mit dieser Erhöhung würde etwa das Niveau der entsprechenden Besteuerung in den USA erreicht und läge immer noch unter dem internationalen Durchschnitt. Ein Prozentpunkt Mehrwertsteuererhöhung würde zusätzliche Einnahmen von etwa 8 Mrd. € bringen. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass mit einer Mehrwertsteuererhöhung negative ökonomische Effekte verbunden sein können und außerdem nach der in 2007 erfolgten Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozent vermutlich zunächst keine weiteren Erhöhungen politisch durchsetzbar sind.

Das Ergebnis der Berechnungen des DIW für das SPIEGEL-Modell ist ein Beschäftigungseffekt von etwa 300.000 bis 500.000 Vollzeitäquivalenten, wobei auch hier angemerkt werden muss, dass eine seriöse Abschätzung bei einem solch umfassenden Modell wiederum eigentlich nicht möglich ist.

Wir erwähnen diese Schätzungen auch deshalb, weil unserer Studie – aus unserer Sicht zu Unrecht – vorgehalten wird, wir „legen lediglich statische Simulationen ohne Verhaltensänderungen zugrunde – und vernachlässigen Effekte auf z. B. Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Konsum und Ersparnis“ (Spermann 2007, S. 13). Alexander Spermann, Mitarbeiter des Mitglieds des Sachverständigenrats Wolfgang Franz, fordert deshalb die Kombination von Mikrosimulationsmodellen mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen und muss gleichwohl zugestehen: „Doch selbst wenn die modernsten empiri-



schen Methoden angewandt werden: Es bleiben große Unsicherheiten mit Bezug auf die dynamischen Verhaltensanpassungen der Menschen“ (ebd., S. 15). Seine Behauptung, dass sich die „Menschen weniger als bisher qualifizieren und weniger als bisher arbeiten“ (ebd.), beruht auf der Annahme, dass durch ein Grundeinkommen die Bruttolöhne sinken würden. Wäre das tatsächlich der Fall, ist dieses Argument nicht von der Hand zu weisen (Strengmann-Kuhn 2003, S. 210). Wie oben gezeigt, gibt es in einem einfachen neoklassischen Arbeitsmarktmodell nach Einführung eines Grundeinkommens Marktkräfte, die zu einem Anstieg der Löhne führen. In anderen Modellrahmen gibt es aber auch gegenteilige Wirkungen, sodass die Lohnwirkungen wie die Beschäftigungswirkungen eines Grundeinkommens theoretisch nicht eindeutig sind (vergleiche Müller 2006). Um ein Absinken der Bruttolöhne und damit verbundene negative ökonomische Effekte zu vermeiden, ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes sinnvoll. Wie oben bereits erwähnt stehen ein Mindestlohn *und* ein Grundeinkommen bzw. eine negative Einkommensteuer nicht im Widerspruch zueinander, sondern können eine sinnvolle Ergänzung sein.

Letztlich bleibt von den von Spermann genannten Kritikpunkten lediglich übrig, dass durch die „Abwesenheit eines Arbeitszwangs“ die „soziale Arbeitsnorm stark relativiert“ würde, was negative Verhaltensänderungen zur Folge hätte. Eine These, die freilich ebenfalls auf bestreitbaren Annahmen beruht, die aber – auch seinen Aussagen nach – nicht empirisch zu bestimmen sind. „Menschenbildabhängige‘ Szenarien mit modernen empirischen Methoden dynamisch simuliert“ (Spermann 2007, S. 16) liegen womöglich nicht nur deshalb nicht vor, weil man in die Instrumentarien noch nicht investierte, sondern weil das wirkliche Leben nur begrenzt simuliert werden kann und Politik immer Entscheidung unter Risikobedingungen bedeutet. Daraus aber abzuleiten, die in unserer Studie vorgelegten Simulationen der Finanzierbarkeit hätten keinen politischen Nutzwert, erscheint abwegig.

Zur Finanzierbarkeit des Bürgergeldes könnten zudem mögliche Einnahmeverbesserungen bei der Körperschaftsteuer infolge der Einführung eines Grundeinkommens beitragen. Wie gezeigt wird nur ein Teil des Volkseinkommens, wenn auch der überwiegende, durch die Lohn- und Einkommensteuer besteuert. Bei der Lohn- und Einkommensteuer sind wir bei den Simulationen davon ausgegangen, dass die Bemessungsgrundlage dadurch erheblich verbreitert wird, dass sämtliche Freibeträge gestrichen werden, was durch die Einführung des Bürgergeldes, das wie ein großer pauschaler Freibetrag für alle wirkt, begründet werden kann. Nun stellt sich die Frage, ob dieses Argument nicht auch auf die Körperschaftsteuer übertragen werden kann und es auch dort aufgrund der Einführung eines Bürgergeldes zu einer erheblichen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und höheren Steuereinnahmen kommen dürfte (so argumentieren auch Straubhaar/Hinterleitner 2007, Kapitel 9.3).

Schließlich soll noch auf einen möglichen Ergänzungsvorschlag zum Modell Solidarisches Bürgergeld aufmerksam gemacht werden. In einem Hintergrundpapier wurden folgende Überlegungen entwickelt:

„Erwerbsfähige Erwachsene bis zum 67. Lebensjahr erhalten das Solidarische Bürgergeld nur, wenn sie nachweisen können, dass sie einen Gesundheitsvoucher haben. Den Gesundheitsvoucher erhalten sie von ihrem Arbeitgeber, der diesen beim Gesundheitspool zum Preis von 100 € monatlich kauft, der Wert beträgt 200 €. Wer keine Erwerbstätigkeit findet, hat Anspruch auf Beschäftigung im kommunalen bzw. ehrenamtlichen Bereich. Der kommunale beziehungsweise ehrenamtliche Träger erwirbt ebenfalls beim Gesundheitspool einen Gesundheitsvoucher im Wert von 200 € zu einem Preis von 100 €. Erwachsene Erwerbsfähige, die nicht bereit sind, eine angebotene Aufgabe zu übernehmen, können den Gesundheitsvoucher für 200 € trotzdem kaufen und haben dann Anspruch auf das bedingungslose Grundeinkommen von 600 € beziehungsweise 200 € bei Beziehern höherer Einkünfte. Unter 18- und über 67-Jährige erhalten den Gesundheitsvoucher ohne Beschäftigungsnachweis. Es ist attraktiv, eine Beschäftigung zu suchen, weil man damit kostenlos krankenversichert ist. Auch für den potenziellen Arbeitgeber oder Träger ehrenamtlichen Engagements ist es eine lukrative Lösung. Mit 100 € im Monat eigenen Ausgaben verschafft man dem Mitarbeiter einen Wert von 200 €. Die 100 € erhöhen die Lohnzusatzkosten des Arbeitgebers. Neben den 12 % Lohnsummensteuer noch 100 € pro Beschäftigtem. Bei einem Einkommen von 1250 € betragen die Lohnzusatzkosten 100 € plus 12 % Lohnsummensteuer genau 20 %, bei einem Einkommen von 2500 € betragen die Lohnzusatzkosten für den Arbeitgeber noch 18 %, bei 5000 € noch 14 % und bei 10.000 € 13 % usw. Gegenwärtig liegt die ‚Lohnsummensteuer‘ bei Mini-Jobs bei 30 %. Bei allen Einkommen über 335 € belasten 12 %ige Lohnsummensteuer und 100 € Arbeitgeberkosten für den Voucher den Arbeitgeber weniger als die heutige Regelung. Dazu kommt, dass der Arbeitnehmer nicht nur keine steuerlichen Verpflichtungen hat, sondern sogar noch etwas herausbekommt.“<sup>27</sup>

Dadurch soll ein Anreiz zur Erwerbsarbeit oder zu einer anderen, der Erwerbsarbeit sozialrechtlich angeglichenen Tätigkeitsform (Familienarbeit, Ehrenamt und so fort) erfolgen, da nur hierbei die Gesundheitskosten aus dem allgemeinen Steuerhaushalt subventioniert werden – unter der Voraussetzung, dass auch für jene Tätigkeitsformen ein Voucheranspruch existiert, was dringend anzuraten wäre und an gegenwärtige Regelungen (z. B. Mitversicherung von Ehegatten in der GKV) anschließen würde, die wiederum klarer beispielsweise an die Familienarbeit geknüpft werden würden.

Darüber hinaus wäre auch die Gesamtentlastung erheblich. Sie wurde in unseren Modellberechnungen nicht simuliert, lässt sich aber zumindest grob schätzen: Über Steuermittel wäre auch in diesem Vorschlag die Gesundheitsprämie (Gesundheitsvoucher) für alle Personen unter 18 Jahren (14,9 Mio.) und über 67 Jahren (13,2 Mio.) sowie 50 % der Prämie (100 €) für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (28 Mio.) zu finanzieren. Die arbeitgeberseitig hinzukommenden Kosten für die Hälfte des Voucher – und damit die Entlastung für den Steuerhaushalt – belaufen sich auf

<sup>27</sup> Das Hintergrundpapier ist kein Bestandteil des veröffentlichten und in Teil 1 dieses Buches dokumentierten Konzepts Solidarisches Bürgergeld.

33,6 Mrd. € (unter dem Vorbehalt, dass sich dabei die Belastungsstruktur ändert). Die Arbeitgeberseite würde nicht in dem Umfang entlastet, wie das Konzept (im Grundmodell 1) vorsieht. Dies dürfte zwar liberale Befürworter eines Niedriglohnssektors stören, Befürworter einer sozialen Mitverantwortung der Privatwirtschaft jedoch für das Modell möglicherweise einnehmen. Die verbleibenden, immerhin knapp 25,9 Mio. Personen (Selbstständige, Mithelfende/Familienangehörige und so fort), die nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, müssen für den Voucher entweder vollumfänglich oder hälftig aufkommen (im Falle einer gemeinnützigen Tätigkeit etc. übernimmt beispielsweise der Träger diese Hälfte), was den Steuerhaushalt um einen erheblichen Betrag entlastet (vermutlich um etwa 40 bis 50 Mrd. €).

Im Ergebnis würde dieser Ergänzungsvorschlag aber bedeuten, dass Personen ohne Einkommen 600 € Bürgergeld erhalten und – wenn sie erwerbsfähig sind und kein Erwerbsersatzgründe vorliegen (Familienarbeit, Engagement, Krankheit und so fort) – von diesem Betrag 200 € für den Voucher bezahlen müssen (da eine Krankenversicherungspflicht existiert). Netto würden dann also nur noch 400 € verbleiben. Nichterwerbstätige, aber Erwerbsfähige, die sich weder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen wollen noch anderweitig ohne Bezahlung tätig sind, erhielten dann aber nur noch ein „partielles Grundeinkommen“, das nicht existenzsichernd wäre. Nun kann auch ein partielles Grundeinkommen sinnvoll sein (siehe Abschnitt 2.3.2., Strengmann-Kuhn 2005a). Ein solcher Vorschlag ist aber nur dann akzeptabel, wenn es eine darüber hinausgehende Zusatzleistung gäbe, die das Existenzminimum sichert. Dies könnte insbesondere durch einen bedürftigkeitsgeprüften Bürgergeldzuschlag geschehen, wie wir ihn in Abschnitt 4.1. vorschlagen, oder durch ein Zusatzleistung wie bei dem Vorschlag eines „BAföG für alle“ (50 % Darlehen und 50 % Zuschuss für Erwerbsfähige, die sich nicht vermitteln lassen wollen) im Rahmen des Konzepts einer „Grundeinkommensversicherung“ (siehe Anhang und Opielka 2004, 2005).

Eine andere Möglichkeit wäre, bei der Bürgergeldhöhe von 800 € beziehungsweise 400 € zu bleiben, von dem dann der Gesundheitsvoucher bezahlt werden müsste und in den oben genannten Fällen statt 200 € nur 100 € kosten würde. Die oben geschätzten Einsparungen gegenüber dem Grundmodell 1 würden dann entfallen. Man könnte aber argumentieren, dass der Vorschlag ohnehin weniger wegen der erheblichen finanziellen Entlastung, sondern mehr wegen der eindeutig positiven Anreizwirkung, eine bezahlte oder ehrenamtliche Beschäftigung zu suchen, interessant ist.

Genauere Überlegungen wären bei diesem Vorschlag jedoch erforderlich, um zu vermeiden, dass er schlicht zu einer Drohkulisse gegenüber Erwerbslosen aufgebaut wird. Problematisch wäre bei einer solchen Lösung, dass die Bedingungslosigkeit der Grundeinkommenssicherung auf existenzsicherndem Niveau fehlt, die das Konzept

Solidarisches Bürgergeld auszeichnet. So ist z. B. bei dem zitierten Vorschlag nicht klar, ob der Abschluss einer Krankenversicherung eine Bedingung für die Zahlung des Bürgergeldes ist oder umgekehrt die Verpflichtung besteht, aus dem Bürgergeld, das jede Person bedingungslos erhält, die Krankenversicherung zu bezahlen. Im ersten Fall könnte es dazu kommen, dass Menschen nicht krankenversichert sind, wenn sie nicht bereit sind, einen Gesundheitsvoucher zu kaufen, was dem Anfang 2007 im Rahmen der Gesundheitsreform in der Großen Koalition vereinbarten Ziel einer allgemeinen Krankenversicherungspflicht widersprechen würde. Wäre der Kauf eines Gesundheitsvouchers hingegen Pflicht und wäre die Finanzierung für jeden durch das Bürgergeld, also über allgemeine Steuereinnahmen, sichergestellt, könnte dieses Ziel auf sozialpolitisch sinnvolle Weise erreicht werden.

Die in diesem Abschnitt diskutierten Überlegungen legen nahe, dass das Konzept Solidarisches Bürgergeld und auch das „Grundmodell 1“ darin über weitere Modifikationen finanzpolitisch realitätsnah, da haushaltsneutral finanzierbar erscheinen.

## 4. Umsetzungsprobleme und ergänzende Vorschläge

Neben den quantitativen Fragen müssen im Rahmen einer Analyse des Vorschlags Solidarisches Bürgergeld auch Probleme der konkreten Umsetzung angesprochen werden: Wie genau könnte ein Bürgergeld implementiert werden? Im Rahmen des Einkommensteuerrechts? Welche Vor- und Nachteile hätte eine Implementierung als negative Einkommensteuer? Wäre eine Integration in die Sozialversicherungen sinnvoll und wie hängen Bürgergeld und Gesundheitsprämie zusammen? Welche grundsätzlichen Probleme der Umsetzung sind mit dem Bürgergeld verbunden und wie könnten sie gelöst werden? Diese Fragen werden hier nicht ausführlich diskutiert. Es geht vielmehr darum, Probleme, die bei der Umsetzung entstehen könnten, und Lösungsmöglichkeiten anzusprechen. Auswirkungen auf den föderalen Finanzausgleich können nicht berechnet werden.

### 4.1. Institutionelle Probleme und mögliche Lösungen

Ein wesentliches Problem des Solidarischen Bürgergeldes ist die Höhe. Wie oben gezeigt wurde, liegt es zwar für Familien über dem steuerlichen Existenzminimum, bei Alleinstehenden liegt es jedoch darunter. Dies ist ein verfassungsrechtliches Problem, aber auch ein sozialpolitisches, weil das Solidarische Bürgergeld den Anspruch hat, das soziokulturelle Minimum abzudecken. Oben wurde dargestellt, dass eine genaue wis-

senschaftliche Festlegung des Existenzminimums nicht möglich ist, doch politisch sollte der Maßstab mindestens das derzeitige Arbeitslosengeld II beziehungsweise Sozialhilfeniveau sein, wobei dieses von vielen als nicht ausreichend zur Abdeckung des soziokulturellen Minimums bezeichnet wird. Unter anderem es liegt das Solidarische Bürgergeld wie das Arbeitslosengeld II deutlich unter der von der EU festgelegten Armutsgrenze. Selbst für Familien reicht das Solidarische Bürgergeld alleine für diesen Maßstab nicht aus, es liegt aber immerhin, wie oben gezeigt, deutlich über dem Sozialhilfeniveau. Für Alleinstehende, aber auch für Alleinerziehende ist dies nicht der Fall.

Man muss allerdings berücksichtigen, dass das Solidarische Bürgergeld nicht so konzipiert wurde, dass es eine dauerhafte Rentierexistenz ermöglicht. Wir haben weiter oben darauf aufmerksam gemacht, dass das Modell in dieser Hinsicht wie ein „partielles Grundeinkommen“ wirkt, oder anders ausgedrückt: dass das Existenzminimum eher bescheiden angesetzt wird. Kritiker, vor allem aus dem linken politischen Spektrum, können argumentieren, dass damit ein „stummer Arbeitszwang“ hergestellt wird, ähnlich wie dies während der Negativsteuerexperimente in den USA (1968–1980) der Fall war und mit der Negativsteuer für Erwerbstätige (EITC) heute der Fall ist (siehe Abschnitt 2.2.1.), wo extrem niedrige Sozialhilfesätze einen faktischen Arbeitszwang erzeugen. Entscheidend für die Einführung des Solidarischen Bürgergeldes dürfte sein, dass Bevölkerungsgruppen, die auf Grundsicherungsleistungen zwingend angewiesen sind, gegenüber den gegenwärtigen Regelungen nicht schlechter gestellt werden.

In Tabelle 18 werden die seit dem 1. 7. 2006 geltenden durchschnittlichen Bedarfe der Hilfe zum Lebensunterhalt und des Arbeitslosengeldes mit den im Grundmodell 1 des Konzepts Solidarisches Bürgergeld vorgesehenen Beträgen verglichen. Wie in unserer Studie bereits mehrfach angesprochen, liegen die heute gezahlten Leistungen für fast alle Bedarfsgemeinschaften im Durchschnitt niedriger als die Werte des Solidarischen Bürgergeldes, nicht jedoch für Alleinstehende und – besonders deutlich – für Alleinerziehende.

Aus diesem Grund ist neben dem Bürgergeldzuschlag für besondere Lebenslagen, wie er im Vorschlag Althaus enthalten ist, ein weiterer Bürgergeldzuschlag zur Deckung des Existenzminimums erforderlich. Sinnvoll wären drei Arten des Bürgergeldzuschlags, die jeweils bedürftigkeitsgeprüft sind. Erstens ein pauschalierter Bürgergeldzuschlag, der wie der existierende Kindergeldzuschlag die Differenz zwischen dem Bürgergeld und der Armutsgrenze abdeckt und maximal ca. 200 bis 300 € je Steuersubjekt, also pro Alleinstehenden (einschließlich Alleinerziehende) oder Paar, beträgt und auf den eigenes Einkommen voll angerechnet wird. Dadurch wäre das Existenzminimum im Regelfall gesichert und die Einkommensarmut könnte drastisch redu-

Tabelle 18: Durchschnittlicher Bedarf Alg II im Vergleich zum Solidarischen Bürgergeld (Grundmodell 1)

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) und des Alg II (SGB II) Früheres Bundesgebiet einschl. Berlin (Stand: 1. 7. 2006)						zum Vergleich: Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 1)
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel-satz	Mehr-bedarf	Kalt-miete	Heiz-kosten	Summe (€/Monat)	
Alleinlebende(r)	345	/	278	53	676	600
Ehepaar ohne Kind	621	/	358	73	1052	1200
Ehepaar mit Kindern						
einem Kind	843	/	424	81	1348	1500
zwei Kindern	1065	/	480	81	1626	1800
drei Kindern	1287	/	537	97	1921	2100
Alleinerziehende(r) mit						
einem Kind unter 7 Jahren	552	124	358	73	1107	900
zwei Kindern zw. 7 u. 14	828	124	424	81	1457	1200

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) und des Alg II (SGB II) Neue Länder (Stand: 1. 7. 2006)						zum Vergleich: Solidarisches Bürgergeld (Grundmodell 1)
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel-satz	Mehr-bedarf	Kalt-miete	Heiz-kosten	Summe (€/Monat)	
Alleinlebende(r)	345	/	211	49	605	600
Ehepaar ohne Kind	621	/	290	64	975	1200
Ehepaar mit Kindern						
einem Kind	843	/	336	76	1255	1500
zwei Kindern	1065	/	378	85	1528	1800
drei Kindern	1287	/	422	87	1796	2100
Alleinerziehende(r) mit						
einem Kind unter 7 Jahren	552	124	290	64	1030	900
zwei Kindern zw. 7 u. 14	828	124	336	76	1264	1200

Quelle: ISG 2006, S. 3 (Daten aktualisiert um die Anpassung neue Länder zum 1.7.2006)

ziert, wenn nicht sogar beseitigt werden.<sup>28</sup> Darüber hinaus mag es noch eine sehr kleine Gruppe geben, bei der aufgrund hoher Wohnkosten ein bedarfsgeprüfter Bürgergeldzuschlag notwendig ist, um diese zu decken. Schließlich ist, drittens, ein bedarfsgerechten Bürgergeldzuschlag für besondere Notlagen, unter anderem Behinderungen,

<sup>28</sup> Dabei birgt im Prinzip jede Art der Bedürftigkeitsprüfung die Gefahr der Nichtinanspruchnahme und damit der verdeckten Armut in sich.

bereitzustellen, wie er in dem Vorschlag des Solidarischen Bürgergeldes vorgesehen ist. Sinnvoll ist dabei eine Orientierung an der früheren Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL), was die Anrechnung von Vermögen und sonstigen Haushaltseinkommen einschließt. Eine genaue Abschätzung der Kosten für einen solchen Bürgergeldzuschlag ist nicht möglich, da die notwendigen Informationen im SOEP nicht oder nur unzureichend erfasst sind (unter anderem weil keine Angaben über die Anstaltsbevölkerung erhoben werden) und auch ansonsten keine aktuellen Daten dafür zur Verfügung stehen. Die ungefähre Abschätzung der Kosten haben wir aber implizit bereits im Teil 3.2.2. vorgenommen, weil wir die bisherigen Kosten der Hilfen in besonderen Lebenslagen (16 Mrd. €) und des Wohngelds (1 Mrd. €) sowie einen Teil der Ausgaben für die Sozialhilfe und die Grundsicherung im Alter, nämlich 2 Mrd. €, *nicht* als Einsparung verbucht haben. Insofern ist die Finanzierung der Kosten für den Bürgergeldzuschlag in Höhe von 19 Mrd. € in unseren Simulationen bereits enthalten. Die Kosten sind also auf der Ausgabenseite nicht berücksichtigt, jedoch auf der Einnahmeseite.

Hinsichtlich der administrativen Abwicklung des Bürgergeldzuschlages kann auf die Erfahrungen des AHV-Zuschlages in der Schweiz zurückgegriffen werden, der die hier genannten Elemente beinhaltet. Der entscheidende Unterschied zu den gegenwärtigen – aber auch insbesondere im linken Spektrum diskutierten – „Grundsicherungs“-Formen (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld beziehungsweise Sozialhilfe) ist, dass im System eines Solidarischen Bürgergeldes ein universalistischer, jedem Bürger zustehender Grundbetrag existiert, der in vielen Fällen bereits existenzsichernd ist. Der zusätzliche Bedarf ist damit stets weitaus geringer als das heutige Antragsvolumen, was administrative Entscheidungsprozesse entlastet.

Ein weiterer Problemkreis, was die konkrete Umsetzung des Bürgergeldvorschlags angeht, ist der Übergang zum neuen Rentensystem. Insbesondere ist unklar, wie die neuen Anwartschaften gebildet werden, da die Rentenfinanzierung über eine unbürokratische, aber nicht personalisierte Lohnsummensteuer erfolgt. Unter anderem wäre auch zu klären, wie Kindererziehungszeiten zu Anwartschaften führen. Eine weitere Frage ist, wie die Besteuerung der Rente langfristig aussehen sollte. Wir sind bei unseren Simulationen davon ausgegangen, dass nur die Rentenzulage besteuert wird, haben aber angedeutet, dass es langfristig auch zu einer Besteuerung der Zusatzrente kommen könnte. Auch hier müsste der Übergang geregelt werden. Denkbar wäre, dass die in der „Variante des Grundmodells 1“ zur Finanzierung von Rente und Gesundheit herangezogene Sozialsteuerzahlung auch die Anwartschaften der Zusatzrente bestimmt. In diesem Sinne ist das Schweizer Rentensystem AHV organisiert.

Ein zentraler Punkt wäre die Integration des Bürgergelds in das Steuersystem. Hier stellen sich mehrere Fragen. Grundsätzlich ist zu klären, ob das Bürgergeld als Sozial-

dividende ausgezahlt werden soll oder ob es mit den Steuerzahlungen verrechnet wird. Die Ausgestaltung als Sozialdividende hat dabei den scheinbaren Nachteil, dass es sehr aufwendig erscheint, erst allen Bürgern das Geld auszuzahlen und dann anschließend über die Steuer wieder hereinzuholen. Bei genauerem Hinsehen ist dieser Weg aber vielleicht sogar einfacher. Eine regelmäßige Überweisung eines festen Betrags dürfte heute technisch kein übermäßiger Aufwand mehr sein. Die Vereinfachung liegt aber vor allem auf der Steuereinzugsseite, falls es mehrere Einkommensquellen gibt. Bei der Ausgestaltung als negative Einkommensteuer muss nämlich an einer Stelle angegeben werden, dass das Bürgergeld zu verrechnen ist, bei allen anderen Einkommensquellen darf das dann nicht mehr passieren, sondern dort ist der volle Steuersatz zu zahlen. Bei einer Ausgestaltung als Sozialdividende wird das Bürgergeld ausgezahlt und die Einkommensteuer ist nur proportional zum Einkommen. Dies ist insbesondere dann einfach, wenn es nur einen einzigen Steuersatz gibt, wie im „Basic Income Flat Tax“ Modell, bei dem letztlich alle Einkommensteuern der Quellenbesteuerung unterliegen könnten, was eine breite Erfassung der Einkommen möglich machen würde. Bei zwei Steuersätzen wie beim Solidarischen Bürgergeld ist das schon nicht mehr ganz so einfach möglich.

Ein weiterer Nachteil bei einer Ausgestaltung als negative Einkommensteuer ist, dass eine Lösung dafür gefunden werden muss, wie finanzielle Notlagen kurzfristig behoben werden können, da die Steuererhebung in der Regel auf der Basis des Jahreseinkommens erfolgt. Es muss deshalb die Möglichkeit geben, das Bürgergeld auch schon vorab zu erhalten. Eine Möglichkeit wäre, dass das Finanzamt das Bürgergeld auszahlt und dieses dann bei der Steuererklärung wieder zurückgezahlt werden muss, falls das Jahreseinkommen doch höher war. Das führt letztlich aber zu einem gewissen Verwaltungsaufwand, der dafür spricht, das Solidarische Bürgergeld als Sozialdividende auszugestalten.

Die institutionellen Probleme bei der Einführung des Solidarischen Bürgergeldes dürften allerdings durch die erhebliche Verwaltungsvereinfachung mehr als aufgewogen werden. Insgesamt wird der Steuerverwaltung die zentrale Funktion der Einkommenssicherung zukommen, was im Sinne einer liberalen, an Selbstverantwortung orientierten Rechtspolitik den Verzicht auf Verhaltenskontrollen erfordert. Allerdings steigt der Kontrollbedarf zur Durchsetzung von Steuerehrlichkeit auch im unteren Einkommensbereich. Dies allerdings erscheint ohnehin unvermeidlich und aus Gründen der Steuergerechtigkeit unproblematisch. Das Modell des Solidarischen Bürgergeldes kann hier aufgrund seiner gegenüber den geltenden Regelungen gravierenden Vereinfachungen des Einkommenssteuer- und Sozialabgabenrechts als implementationsfreundlich gelten. Vor allem die (weitgehende) Abschaffung von Freibeträgen und die Einführung des Bruttobesteuerungsprinzips dürfte die auch vom Bundesrechnungshof beklagte Komplexität des Steuerrechts und die daraus folgenden Vollzugsdefizite



sichtbar abbauen.<sup>29</sup> Dies dürfte auch zur Finanzierbarkeit des Modells Solidarisches Bürgergeld beitragen.

## 4.2. Gesundheitsprämie als Steuerfinanzierung des Gesundheitswesens

Eine der Besonderheiten des von Althaus vorgeschlagenen Bürgergeld-Modells ist die systematische Berücksichtigung der Gesundheitskosten, und zwar in einer leicht zu übersehenen Form: Faktisch soll das Gesundheitswesen im Wesentlichen aus Steuermitteln finanziert werden. Etwa ein Drittel der Gesamtkosten des Modells in Höhe von etwa 597 Mrd. € entfallen mit ca. 189 Mrd. € auf die Kranken- und Pflegeversicherung, die in Form einer „Gesundheitsprämie“ finanziert werden soll. In der Öffentlichkeit wurde vorgetragen, dass die Gesundheitsprämie im Modell Solidarisches Bürgergeld „die Geringverdiener benachteiligt“ (die tageszeitung vom 25. 10. 2006, S. 6). Eine einfache Überschlagsrechnung scheint diese Auffassung zu bestätigen: Wer nur 800 € Bürgergeld bekommt, dem werden 200 € abgezogen und damit 25 %, wer 3000 € verdient, dem werden ebenso 200 € für den Basistarif abgezogen und damit knapp 7 %. Darin könne eine gewisse soziale Asymmetrie gesehen werden. Diese Wahrnehmung beruht jedoch auf einem Denkfehler.

Entscheidend ist, dass die *gesamten* Gesundheitskosten – also die Gesundheitsprämie – im Modell Althaus aus Steuermitteln finanziert werden. Die Gesundheitsprämie in diesem Modell belastet also die Geringverdiener nur dann, wenn sie auch durch Steuern belastet werden. Im Grundmodell von Althaus beträgt die Steuerfreigrenze freilich 1600 € für Alleinstehende und 3200 € für Paare. Diese Personen würden im Grundmodell 1, also im ursprünglichen Althaus-Vorschlag, überhaupt keine Gesundheitskosten tragen. Man kann also nicht von einer „Benachteiligung von Geringverdienern“ sprechen – ganz im Gegenteil. Dies gilt auch dann, wenn – wie in Kapitel 3.5. diskutiert – ein Teil der Gesundheitsprämie (als „Gesundheitsvoucher“) arbeitgeberseitig getragen würde, um einen weiteren Anreiz zu Erwerbsarbeit oder vergleichbar anerkannter Tätigkeit zu setzen. Im Übrigen wurde in dieser Studie – weil Ausgaben und Einnahmen nicht selten verwechselt werden – auch die Variante einer Gesundheitssteuer durchgerechnet.

<sup>29</sup> So hat eine Untersuchung des Bundesrechnungshofs in 25 Finanzämtern erhebliche Vollzugsprobleme ergeben. 50 gemischte Gremien von Vertretern des Bundes und der Länder befassen sich nur mit Steuerproblemen und Steuerarten. Zur Auslegung des Steuerrechts durch die Verwaltung gebe es mittlerweile 4427 Schreiben und zahlreiche Gerichtsurteile sowie Entscheidungen des Bundesfinanzhofes. Nach Auskunft der Landesrechnungshöfe gebe es Beanstandungsquoten von bis zu 50 % (Das Parlament, 44/45 v. 30. 10. 2006, S. 8).

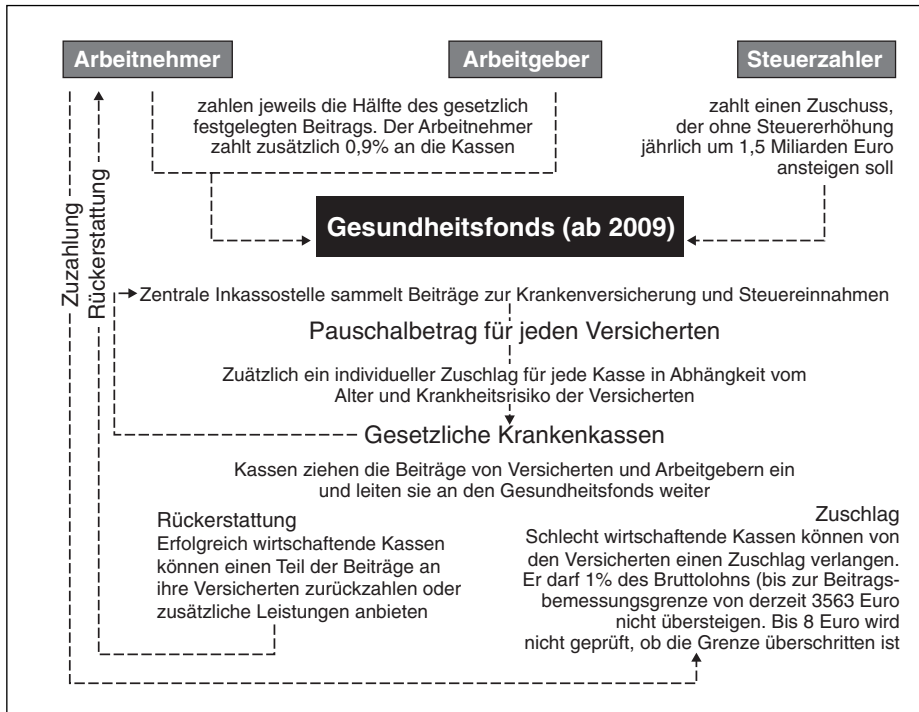


Abbildung 11: Schematische Darstellung des Gesundheitsfonds (ab 2009)

Quelle: eigene Darstellung

Das Althaus-Modell schließt zudem auf interessante Weise an das von der Großen Koalition im Herbst 2006 vereinbarte und ab 2009 geplante und vor allem vonseiten verschiedener Gesundheitslobbyisten politisch kritisierte Strukturmodell eines „Gesundheitsfonds“ an (Abbildung 11). Unabhängig von den Details dieser Regelungen, die im Einzelnen womöglich nicht immer praktikabel erscheinen mögen, erscheint als ordnungspolitische Weichenstellung die Öffnung zur Steuerfinanzierung des Gesundheitswesens.

Wie Abbildung 11 zeigt, kann ein Gesundheitsfonds die weitgehende Selbstständigkeit der Krankenkassen mit verschiedenen Finanzierungsformen verknüpfen, da der heute in den Krankenkassen vorgenommene und um den Risikostrukturausgleich ergänzte Solidausgleich zwischen verschiedenen Einkommensgruppen vollständig auf den Gesundheitsfonds delegiert wird. Verteilungspolitisch entscheidend ist dabei allerdings, ob alle Bevölkerungsgruppen an der Finanzierung des Gesundheitsfonds beteiligt werden.

Hier zeigt das Althaus-Modell eine pragmatische Orientierung auf eine Gleichberücksichtigung aller Einkommens- und Statusgruppen. Faktisch würde die Gesundheitsprämie im Althaus-Modell zu einer Bürgerversicherung beziehungsweise „Bürgerprämie“ (Wagner 2005), wie sie in der Schweiz mit der dort „Kopfpauschale“ genannten Regelung existiert, in der private und gesetzliche Krankenkassen gleich behandelt werden (dazu Opielka 2004, S. 196ff.; Spöndlin 2006). Anders aber als in der Schweiz wäre die Finanzierung vollständig in das Steuer- und Beitragssystem integriert, ob nun als Abzug der Gesundheitsprämie vom Bürgergeld-Brutto oder als Finanzierung der Prämie über eine einkommensbezogene Sozialsteuer.

Aus politikanalytischer Sicht überrascht, dass die privaten Krankenversicherungen eine teils manipulative Lobbyarbeit – so wurden fiktive Protestbriefe an Abgeordnete mit gefälschten Unterschriften versandt (siehe DER SPIEGEL 44/2006, S. 13) – auch bei Abgeordneten und Funktionsträgern von CDU und CSU mit Erfolg betreiben können. Der Anteil der Privatversicherten bei CDU/CSU-Mitgliedern und -Wählern liegt nicht über den entsprechenden Bevölkerungswerten, d. h. unter 10 %, und darüber hinaus wären viele Privatversicherte, insbesondere die große Gruppe der beihilfeberechtigten Beamten, bereit, die umständlichen Abrechnungstechniken (Barvorleistungen, Doppelabrechnung bei Beihilfe und PKV) zugunsten der elektronischen Abrechnung der GKV aufzugeben. Die österreichischen Regelungen, wonach alle Bürger identischen Regelungen unterliegen, Beamte sich aber auch hier zusätzlich privat versichern müssen, und die privaten Krankenversicherungen auf Zusatzleistungen beschränkt werden (Opielka 2004, S. 193ff.), erscheinen hier pragmatischer, effizienter und bürgerfreundlicher. Das Modell Solidarisches Bürgergeld wirkt auch in dieser Hinsicht implementationsfreundlich, sofern die politischen Akteure dem Lobbyismus von Partikularinteressen widerstehen.

### 4.3. Politische Probleme: Pfadabhängigkeit und Pfadwechsel

In der vergleichenden Sozialpolitikforschung dominiert die These der „Pfadabhängigkeit“, einer „longue durée“ langfristiger Bindung durch institutionellen Entscheidungen (Pierson 2004). Demnach bestimmen zu einem früheren Zeitpunkt etablierte Muster der sozialen Sicherung und des Zuschnitts des politischen Entscheidungsprozesses die Optionen der Politik in erheblichem Umfang. Allerdings wäre es ganz falsch, von einem „Pfad-Determinismus“ auszugehen, wie dies bei dem Begründer der Theorie der „Wohlfahrtsregime“, Gøsta Esping Andersen (1990), wohl der Fall ist. „Die Dauerhaftigkeit und Kontinuität von Institutionen, die vielfach als Garant für deren Wirkung herangezogen wird, nimmt im Konzept der Pfadabhängigkeit problematische Züge

an“ (Beyer 2006, S. 12), so die berechtigte Kritik von Jürgen Beyer. Denn auch die komplexen Wohlfahrtsregime – liberal, konservativ, sozialdemokratisch – haben sich überhaupt erst zu solchen entwickelt oder dahin gewandelt. Eindrückliche Beispiele bieten die Idealtypen des „liberalen“ Wohlfahrtsstaates Großbritannien und die USA, die von vielen Analytikern als gescheiterte – oder womöglich verzögerte – Varianten des schwedischen (sozialdemokratischen) Modells betrachtet werden. Der „New Deal“ der 1930er-Jahre führte beispielsweise zur Einführung einer noch heute stabilen Rentenversicherung als Bürgerversicherung (*Social Security*) in den USA, das Ende des 2. Weltkriegs zu einem universalistischen, wenn nicht sozialistischen Gesundheitswesen (*National Health Service*) in Großbritannien, das nach wie vor breit akzeptiert ist (ausführlicher und kritisch: Opielka 2004, S. 51ff.). Es wäre also verfehlt, wenn die sehr weit reichenden institutionellen Änderungen, die das Modell des Solidarischen Bürgergeldes impliziert, vorschnell unter Verweis auf pfadabhängige Beharrungskräfte des deutschen Sozialstaats für unmöglich erachtet werden.

In wirtschaftshistorischer Perspektive wird deutlich, dass die im weltweiten Vergleich exzeptionelle Stärke der deutschen Wirtschaftsordnung nach 1945 zum einen auf lange Traditionen korporativer und kooperativer Vernetzung sowohl im nationalen wie im internationalen Zusammenhang zurückgeht, Vernetzungen, die stets auch die Fähigkeit zum Kompromiss einschlossen (Abelshauer 2004). Damit ist sozusagen die liberale, die Leistungsseite des deutschen „Wirtschaftswunders“ markiert. Die andere, sozusagen soziale, die Bedarfs- und Verteilungsseite ist damit freilich untrennbar verknüpft: Der „Rheinische Kapitalismus“ steht spätestens seit der „Agenda 2010“ auch in seiner sozialpolitischen Relevanz zur Disposition. Die Folgen sind Verunsicherungen und Zukunftsängste bis in die Mittelschichten hinein, wie die im Herbst 2006 in den Medien breit diskutierte Studie „Gesellschaft im Reformprozess“ der Friedrich-Ebert-Stiftung belegt (Müller-Hilmer 2006).

Ob diese Rahmenbedingungen die Chancen für eine weitreichende, „garantistische“ (Opielka 2004) Sozialreform in Richtung eines Grundeinkommens erhöhen, wie sie von Dieter Althaus mit dem Modell des „Solidarischen Bürgergeldes“ vorgelegt wurde, kann sozialwissenschaftlich nicht prognostiziert werden. Es lassen sich allerdings einige Bedingungen identifizieren, die dies begünstigen können.

Entscheidend ist, dass die gesellschaftlichen Eliten, Meinungsträger und Entscheider der Idee eines Grundeinkommens wohlwollend gegenüberstehen. Eine explizite Befürwortung wäre mehrheitlich nicht zwingend erforderlich.

Von Bedeutung ist auch, dass ein Modell eines Bürgergeldes beziehungsweise Grundeinkommens entwickelt wird, das sich einerseits als Kompromissfolie zwischen den natürlicherweise divergierenden Vorstellungen der gesellschaftlichen Gruppen und Parteien eignet und das andererseits auch den technischen Anforderungen zur Umset-

zung unter komplexen gesellschaftlichen Anforderungen genügt. Zu diesen Anforderungen gehört selbstverständlich auch die Frage seiner Finanzierbarkeit. Sie konnte in dieser Studie durchaus positiv beantwortet werden.

## 5. Schlussfolgerungen

Der Thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus hat mit dem Solidarischen Bürgergeld einen Vorschlag vorgelegt, durch den nicht nur die Grundsicherung neu gestaltet wird, sondern er umfasst auch eine grundlegende Reform der Kranken- und Rentenversicherung sowie nicht zuletzt auch der Einkommensteuer. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung werden komplett abgeschafft und die Arbeitgeber zahlen lediglich eine Lohnsummensteuer, über die die über das Bürgergeld hinausgehende Zusatzrente, die langfristig nach oben begrenzt werden soll, sowie die bisherigen Rentenansprüche finanziert werden. Alle anderen Sozialleistungen werden durch Steuern finanziert.

Auf der Finanzierungsseite kann die Einführung des Solidarischen Bürgergeldes zu einer erheblichen Verbreiterung der Steuerbasis führen. Die Summe der Einkünfte in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik beträgt etwa 1000 Mrd. €, von denen noch diverse Freibeträge abgezogen werden können. Bei unseren Berechnungen auf der Basis des SOEP kommen wir letztlich auf eine Steuerbasis von etwa 1350 Mrd. €, die komplett ohne Abzugsmöglichkeiten der Besteuerung unterliegen. Dabei ist in den Berechnungen durchaus noch etwas Spielraum nach oben, weil vermutlich die Vermögenseinkommen, möglicherweise auch die Selbstständigeneinkommen, im SOEP untererfasst sind, sodass auch ein Betrag von 1400 Mrd. € realistisch erscheint. Andererseits gibt es aber auch in die Gegenrichtung gewisse Ungenauigkeiten. So sind wir davon ausgegangen, dass die Löhne um die komplette Summe der jetzigen Arbeitgeberbeiträge zur Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung ansteigen. Da die Zahlungen der Lohnsummensteuer der Arbeitgeber etwa 25 Mrd. € über diesem Betrag liegen, kann es sein, dass dies nicht in dem unterstellten Maß geschieht.

Dieser Betrag liegt aber immer noch unter dem Volkseinkommen der VGR, das im Jahr 2004 1650,6 Mrd. € betrug (Statistisches Bundesamt 2006, Tab. 2), also um etwa 20% über dem von uns in den Berechnungen zugrunde gelegten Betrag. Wir haben schon angesprochen, dass möglicherweise durch Veränderungen bei der Körperschaftsteuer auch bei diesem Teil die Bemessungsgrundlage nach Einführung eines Bürgergeldes verbreitert werden kann.

Trotz allem wird an diesen Zahlen bereits deutlich, dass ein Steuersatz von 25 % für die Nettozahler allein nicht ausreicht, um damit ein Bürgergeld zu finanzieren, in dem ein verdoppeltes Kindergeld und eine Grundrente enthalten sind, sowie zusätzlich die Krankenversicherung, die in den Berechnungen alleine fast 200 Mrd. € kostet. Wir haben aber in dem Gutachten mehrere Wege aufgezeigt, wie das Solidarische Bürgergeld finanziert und trotzdem die (nominellen) Belastungsquoten durch Steuer- und Sozialversicherungsabgaben gegenüber dem Status quo reduziert werden können.

Ein Weg war die Erhöhung der Steuersätze auf ein Niveau von etwa 70 bis 80 % für die Transferenzugsrate beziehungsweise etwa 35 bis 40 % für die Nettozahler. Zwar lässt sich zeigen, dass im Vergleich zu der *Summe* aus Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer auch bei diesen Zahlen die Durchschnittssteuersätze geringer sind. Aber sowohl für die politische Vermittlung als auch aus ökonomischen Gründen kann es sinnvoll sein, wenn die gesamte zu finanzierende Summe in mehrere Teile aufgeteilt wird. So ist bei den Simulationen des Grundmodells 2 zu erkennen, dass bei Finanzierung der Krankenversicherung über eine „social security tax“ Steuersätze für die Einkommensteuer ausreichen, die in der Nähe des Ursprungsvorschlags des Solidarischen Bürgergeldes liegen.

Je nachdem, welche Zielsetzungen vorrangig verfolgt werden, ist es dabei möglich, die beiden Hauptelemente des Modells – das kleine und das große Bürgergeld – und die beiden daran geknüpften Steuersätze zu variieren. Geht es vor allem um die Erhöhung des Arbeitsanreizes beziehungsweise die Subvention von Niedrigeinkommen, dann ist es möglich, einen relativ niedrigen Anrechnungssatz (Negativsteuersatz) zu wählen. Im Grundmodell 1 wäre das z. B. die Variante mit 70 %, wobei der Spitzensteuersatz 40 % betragen würde. Im Grundmodell 2 wäre eine Variante mit 50 % und 32 % kostenneutral finanzierbar, wobei dann noch 14 % Gesundheitsbeitrag beziehungsweise -steuer hinzukommen, während bei den Steuersätzen im Grundmodell 1 die Finanzierung der Krankenversicherung schon mit enthalten ist. Wird hingegen vor allem eine Reduzierung des Spitzensteuersatzes angestrebt, so sind z. B. Varianten von 80:35 (Grundmodell 1) oder 61:26 (Grundmodell 2) machbar.

Im Kapitel 3.4. haben wir weitere Möglichkeiten diskutiert, ohne diese jedoch vollständig durchgerechnet zu haben. Dabei hat sich die Variante eines Stufentarifs zwar als eine finanzierbare Möglichkeit herausgestellt. Um die Einnahmen aber nicht zu sehr zu verringern, muss der höchste Steuersatz relativ früh einsetzen, außerdem führt der Stufentarif dazu, dass die Besserverdienenden ein höheres Bürgergeld erhalten. Auch wenn dies für diese Gruppe letztlich nur eine rein rechnerische Größe ist, lässt sich dies möglicherweise schwer vermitteln.

Vor allem haben wir aber Möglichkeiten diskutiert, wie die Kosten der Alterssicherung und der Krankenversicherung aus dem Einkommensteuersystem herausgenom-

men werden können, ohne dass die ökonomischen Vorteile einer Steuerfinanzierung verloren gehen. Es wäre sinnvoll, sowohl die Kranken- als auch die Rentenversicherung durch eine „social security tax“ zu finanzieren, also einem steuerähnlichen Beitrag, bei dem die Einnahmen in einen Parafiskus fließen und letztlich so organisiert werden wie die Sozialversicherung (dazu auch Spieß 2004, die einen ähnlichen Vorschlag zur Finanzierung der Familienleistungen macht). Dadurch würden die Vorteile von Steuern und Beiträgen miteinander kombiniert und eine Finanzierung des Solidarischen Bürgergeldes wäre mit Einkommensteuersätzen möglich, die zumindest in der Nähe des ursprünglichen Vorschlags liegen. Denkbar wäre zudem, wie in Kapitel 3.5. diskutiert wurde, die Gesundheitsprämie (Gesundheitsvoucher) der Krankenversicherung hälftig von der Arbeitgeberseite aufbringen zu lassen und damit einen starken Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit zu schaffen. Faktisch würde dies allerdings bedeuten, dass der bedingungslose Grundeinkommensanspruch reduziert wird und für Personen ohne Vermittlungswillen nur noch ein „partiellles Grundeinkommen“ in Höhe von etwa 400 € garantiert wird. Die Kosten des Grundmodells 1 könnten durch diese Maßnahme in relevantem Umfang reduziert werden.

Die Finanzierungsrechnungen des von Dieter Althaus vorgelegten Modells Solidarisches Bürgergeld zeigten im Wesentlichen zweierlei auf: Zum einen verfügt der deutsche Sozialstaat über eine in den letzten Jahren zunehmend eingeschränkte Bemessungsgrundlage für Steuern und Beiträge, sodass sich die Belastung der Arbeitnehmerinkommen relativ erhöhte. Zum anderen machen die Simulationen deutlich, dass die beiden Hauptelemente des Modells – das kleine und das große Bürgergeld – und die beiden daran geknüpften Steuersätze variiert werden müssen, je nachdem, welche Zielsetzungen vorrangig verfolgt werden sollen. Geht es vor allem um die Erhöhung des Arbeitsanreizes beziehungsweise der Subvention von Niedrigeinkommen, dann empfiehlt sich ein relativ niedriger Anrechnungssatz (Negativsteuersatz) von etwa 50%. Der Preis dafür ist eine relativ hohe Transfergrenze von bis zu 1600 € für Alleinstehende beziehungsweise 3200 € für Paare (im Grundmodell 1) und damit ein sehr breiter Bereich, in dem noch keine Steuern gezahlt und Nettotransfers empfangen werden.

Abschließend sollen die zwei simulierten Grundmodelle und die skizzierte „Variante von Grundmodell 1“ in einer tabellarischen Übersicht verglichen werden (Tabelle 19):

Tabelle 19: Synopse der Varianten des Modells Solidarisches Bürgergeld

	Grundmodell 1	Grundmodell 2	Variante des Grundmodells 1
Leistungshöhe (großes Bürgergeld/ kleines Bürgergeld/ Kinder)	800/400/500 € jeweils abzüglich 200 € Gesundheitsprämie	600/300/300 € jeweils abzüglich 200 €	800/400/500 €  Gesundheitsprämie
Finanzierung Kranken-/ Pflegeversicherung	Gesundheitsprämie (200 €) – zusätzliche Fi- nanzierung erforderlich	Gesundheitssteuer (14 %)	Gesundheitsprämie (200 €) oder Gesundheitsfonds/ Voucher – finanziert durch Sozialsteuer
Finanzierung Zusatzrente/ -zulage	Lohnsummensteuer (12 %)	Lohnsummensteuer (14 %)	Sozialsteuer
angestrebte Einkommen- steuersätze (bei kleinem bzw. großem Bürgergeld)	50%/25 % (Fehlbetrag 189 Mrd. € ~ Kosten der Gesund- heitsprämie)	50%/25 % (Fehlbetrag 50 Mrd. €)	50%/25 %
Steuersätze bei kosten- neutraler Finanzierung	80%/35 % 70/40 %	50%/32 % 61%/26 %	ähnlich oder etwas höher wie Grundmodell 2
Sozialsteuer (einschließ- lich Lohnsummensteuer)	Lohnsummensteuer (12 %) (für Rente)	Sozialsteuer (28 %): Gesundheitssteuer (14 %) Lohnsummensteuer (14 %) (für Rente)	Einkommen aus abhängiger Beschäftigung; paritätisch je 16 % (Gesundheit 8,5 %, Rente 7,5 %) für Arbeit- geber (als Lohnsummen- steuer) und Arbeitnehmer Vermögenseinkommen und Einkommen aus selbst- ständiger Tätigkeit: Sozial- steuer (16 %)
Transfergrenze (= Steuer- freibetrag für Einkommen- steuer; Alleinstehende/Paar)	1600 €/3200 €	937,50 €/ 1875 € bzw. 800 €/1600 €	ca. 1250 €/2500 € bzw. 950 €/1900 €
Maximalbelastung für Haushalte in % (ohne Arbeitgeberseite)	25 % plus Steuern für Fehlbetrag (35 % bzw. 40 % bei finanzierbaren Varianten)	40 % bzw. 46 % (bei finanzierbarer Variante)	ähnlich oder etwas höher wie Grundmodell 2
Transferentzugsrate	70 % bis 80 %	50 % bis 61 % plus 14 % Gesundheitssteuer	ähnlich oder etwas höher wie Grundmodell 2
Vorzug:	Einfachheit	Klarheit (3-Säulen-Modell) geringe Transferentzugs- rate wie Grundmodell 1	Klarheit (3-Säulen-Modell) niedrigere Belastung bei selbstständiger Tätigkeit



Aus wissenschaftlicher Sicht fällt eine Empfehlung für eine der drei Varianten nicht leicht. In der „Variante des Grundmodells 1“ dürften die politischen Intentionen des Autors dieses Modells – Dieter Althaus – wahrscheinlich am deutlichsten verwirklicht werden: die Berücksichtigung einer „Gesundheitsprämie“, eine deutliche Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen und eine Pauschalsteuer (flat tax), die zwar um eine Sozialsteuer ergänzt wird, dennoch aber zu einer erheblichen Steuervereinfachung und Bürokratiereduzierung führen würde.

Zusammenfassend konnte belegt werden, dass das Solidarische Bürgergeld in allen drei diskutierten Varianten finanzierbar ist. Wir haben uns dabei ausschließlich auf die Simulation der Finanzierung durch die Einkommensteuer konzentriert. Um noch geringere Einkommensteuersätze zu erhalten, wäre es denkbar, gegebenenfalls indirekte (Konsum-)Steuern oder andere Steuern wie die im internationalen Vergleich relativ geringen Vermögens- und Erbschaftssteuern zu erhöhen. Außerdem könnte, wie angesprochen, die Zahlung des Bürgergeldes ein Argument zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auch bei der Körperschaftsteuer sein. In der politischen Diskussion wird es vor allem darum gehen, wie wichtig möglichst niedrige Einkommensteuersätze sind, wie hoch die Transferentzugsrate sein soll, welche Sozialleistungen zugunsten des Bürgergeldes tatsächlich eingespart werden können und wie hoch die Lohnsummensteuer sowie zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge beziehungsweise Sozialsteuern angesetzt werden sollen. Optionen dafür haben wir in dieser Studie aufgezeigt.

## Anhang: Vergleich mit anderen Grundeinkommensmodellen

Abschließend soll das Modell des Solidarischen Bürgergeldes mit den wichtigsten der in der deutschen Diskussion vertretenen Grundeinkommensmodellen<sup>30</sup> synoptisch verglichen werden. Wir beschränken uns dabei auf diejenigen Modelle, für die zumindest ansatzweise auch Finanzierbarkeitsrechnungen vorgelegt wurden.

### a) Modell Thomas Straubhaar/BIFT

Der Präsident des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts (HWWI) fordert ein bedingungsloses Grundeinkommen als Sozialdividende, das an alle Bürgerinnen und Bürger ausbezahlt wird (Straubhaar 2006). Finanziert werden soll es durch eine lineare Einkommensteuer mit einem festen Steuersatz auf alle Einkommen, die als Quellensteuer erhoben werden soll. Es handelt sich also um eine Basic Income Flat Tax (BIFT), wie sie oben (2.3.1.) schon allgemein beschrieben wurde. Außerdem soll die Mehrwertsteuer auf 25 % angehoben werden. Die Kranken- und Pflegeversicherung soll zu einer Pflichtversicherung umgewandelt werden. Außer dem sozialen Ausgleich für die Krankenversicherung sollen alle weiteren Sozialleistungen abgeschafft werden. Ob damit nur die finanziellen Transfer- und Sozialversicherungsleistungen gemeint sind oder auch Sachleistungen, war zunächst nicht ganz klar. Bei der Höhe legt Straubhaar sich nicht genau fest, weil es letztlich Ergebnis eines politischen Prozesses sein soll. Es sollte und könnte aber mindestens das steuerliche Existenzminimum (etwa 7600 € pro Jahr) decken, „vielleicht sind auch 800 € pro Monat möglich, vielleicht runde 10.000 € pro Jahr“ (Interview in brand eins 7/2005).<sup>31</sup> Auch bei der Höhe des notwendigen Steuersatzes für die Einkommensteuer legt er sich dementsprechend nicht fest und spricht einmal von 25 %, einmal von 35 %, wobei wie beim Solidarischen Bürgergeld dann sämtliche Freibeträge abgeschafft werden können. Darüber hinaus ähneln sich die beiden Vorschläge darin, dass sich die Höhe in einer ähnlichen Größenordnung bewegt. Ein wesentlicher Unterschied ist, dass es im Modell von Straubhaar weder eine zusätz-

<sup>30</sup> Darüber hinaus haben weitere Autoren Grundeinkommensmodelle vorgelegt, die in der akademisch-politischen Diskussion jedoch nur am Rande oder gar keine Rolle spielten. In der Regel handelte es sich um Negativsteuermodelle (zum Überblick über den Stand bis Mitte der 1990er-Jahre vergleiche Kaltenborn 1995). Eine aktualisierte Übersicht und den eigenen Vorschlag eines „garantierten Mindesteinkommens“ legt Klaus-Uwe Gerhardt vor, dessen Finanzierungsvorschlag allerdings nur auf Schätzungen beruht (Gerhardt 2006, S. 204–216).

<sup>31</sup> Anfang 2007 nannte er einen Betrag von 625 € zuzüglich der Leistungen für die Gesundheitsversorgung (die tageszeitung vom 13. 2. 2007, S. 8).

liche Rente geben soll, die über die Grundrente hinausgeht, noch ersichtlich ist, wie spezifische Bedarfslagen oberhalb des Grundeinkommensniveaus gedeckt werden könnten. Bei der Ausgestaltung legt sich Straubhaar auf eine Sozialdividende und einen einheitlichen Steuersatz fest, weil dies eine flächendeckende Quellensteuer ermögliche, wodurch sämtliche Einkommen, insbesondere auch Einnahmen aus selbstständiger Tätigkeit besteuert werden könnten, wodurch sich die Bemessungsgrundlage auf ein Maximum verbreitere und Steuerhinterziehung erschwert werde (unsere Diskussion dazu in Abschnitt 4.).

In einer Anfang 2007 vorgestellten Studie zum Vergleich seines nach eigenen Angaben „idealtypischen“ Grundeinkommens mit dem „realtypischen“ Konzept des Solidarischen Bürgergeldes kommt Straubhaar (mit Ingrid Hohenleitner) zu einer äußerst wohlwollenden Bewertung des Althaus-Modells (Straubhaar/Hohenleitner 2007). In dieser Studie werden zwei Punkte konkretisiert und gegenüber früheren Veröffentlichungen korrigiert: Zum einen wird anstelle einer marktorientierten Versicherungspflicht für Gesundheit und Pflege im Sinne des Althaus-Modells für eine „steuerfinanzierte Pflichtversicherung“ argumentiert: „Derzeit können besserverdienende Gesunde sich aus der Solidargemeinschaft der gesetzlich Krankenversicherten zurückziehen und sich anderweitig günstiger versichern. Dies führt zu einer Zwei-Klassen-Medizin, die gesetzlich und privat Versicherte unterschiedlich behandelt.“ (ebd., Kapitel 9.2.6) Zweitens wird die Frage der Umverteilung sehr pragmatisch und als Stärke von Bürgergeldmodellen betrachtet: „Ein wesentliches Anliegen, das mit der Idee des Grundeinkommens verbunden ist, besteht darin, alle Steuerbürger gleichermaßen in die Umverteilung einzubinden und diese transparent zu gestalten. Insofern ist auch eine real höhere Belastung Besserverdienender ein Schritt in diese Richtung.“ (ebd., Kapitel 9.2.4) Straubhaar unterstützt damit ausdrücklich die in (einer ersten Fassung) der vorliegenden Studie vorgenommenen Modifikationen des Althaus-Modells mit höheren Steuersätzen für Nettozahler.

### **b) Ulmer Modell (Transfergrenzenmodell)**

Bei dem von Helmut Pelzer zuerst entwickelten Transfergrenzenmodell, auch „Bürgergeld nach dem Ulmer Modell“ genannt (Pelzer 1999; Fischer/Pelzer 2006), handelt es sich vor allem um ein Rechenmodell, mit dem gezeigt werden kann, wie groß die zusätzliche Steuerbelastung bei Einführung eines Grundeinkommens oder Bürgergeldes wäre. Interessant ist, dass es auch in dem Ulmer Modell zwei unterschiedlich hohe Steuersätze oberhalb und unterhalb der Transfergrenze gibt – wie beim Solidarischen Bürgergeld. Dabei entspricht der Steuersatz im unteren Einkommensbereich (Basissteuer S I) der Transferentzugsrate beim Solidarischen Bürgergeld. Oberhalb der Transfergrenze gibt es hingegen zwei Steuern. Erstens, eine allgemeine, zweckungebundene

Steuer, die im Prinzip so hoch ist wie die jetzige Einkommensteuer und bei der die Bemessungsgrundlage das unveränderte zu versteuernde Einkommen ist. Darüber hinaus soll es, zweitens, eine Bürgergeldabgabe (Basissteuer S II) geben, deren Bemessungsgrundlage das gesamte Bruttoeinkommen inklusive Sozialversicherungsleistungen ist. Durch diese sehr breite Bemessungsgrundlage können die Sätze für diese Bürgergeldabgabe entsprechend gering sein. Auf konkrete Werte legt sich das Modell nicht fest. Es versteht sich, wie gesagt, als Rechenmodell, das dann Grundlage für die normativ zu fällende politische Entscheidung sein kann. Für gewählte Parameterkonstellationen wie die Höhe des Bürgergeldes oder die Höhe der Transferentzugsrate folgt dann aber automatisch die Höhe der Bürgergeldabgabe. Je nach Parameterkonstellation bewegt sich die Bürgergeldabgabe im einstelligen oder kleineren zweistelligen Bereich (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20: Parameterkonstellationen und notwendige Höhe der Bürgergeldabgabe S II im Transfergrenzenmodell (Stand 2003)

BGE mtl. (€)	S I (unter der Transfergrenze) in % vom Brutto	S II (über der Transfergrenze) in % vom Brutto
602,92	50	2,84
602,92	40	5,46
800,00	60	5,06
800,00	50	8,48
800,00	40	15,65
1000,00	60	11,90
1000,00	50	19,56

Quelle: Fischer/Pelzer (2006), Datenbasis: EVS 2003

### c) Grundeinkommensversicherung (Opielka)

Das Modell einer „Grundeinkommensversicherung“ wurde von Michael Opielka erstmals 2004 vorgestellt (Opielka 2004b) und in einer Reihe von Publikationen weiterentwickelt und vertieft (Opielka 2004, 2005, 2006). Der Grundgedanke lässt sich folgendermaßen skizzieren: Jeder Bürger zahlt eine Art pauschale, nicht progressive „Sozialsteuer“ auf sein steuerliches Einkommen ohne Beitragsbemessungsgrenze und ohne Möglichkeit, diese „Sozialsteuer“ gegen Negativeinkünfte zu verrechnen. Opielka kalkulierte, dass ein Beitrag von 17,5 % ausreicht, um sämtliche Geldleistungen des deutschen Sozialstaats zu finanzieren, wenn sich – wie im Schweizer Grundrentensystem – das Leistungsniveau zwischen dem Grundeinkommen und maximal seinem Doppelten bewegt.<sup>32</sup> Würde auch die Krankenversicherung, als Bürgerversicherung,

<sup>32</sup> Opielka geht vom Volkseinkommen der VGR als Bemessungsgrundlage aus. Im vorliegenden Gutachten haben wir diese Annahme problematisiert, da hierfür insbesondere eine Harmonisierung von Einkommenssteuer- und Unternehmenssteuerrecht erforderlich ist.

genauso finanziert – ein Beitrag von etwa 7,5 % würde (wie in Österreich) ausreichen –, könnte die verbleibende Einkommensteuer auf maximal 25 % gesenkt werden. Die Idee einer Grundeinkommensversicherung (GEV) stellt insoweit eine Übertragung des Schweizer Alterssicherungsmodells AHV auf die Gesamtheit der Geldleistungssysteme dar. Sie umfasst die bisherigen Risikosicherungssysteme Rentenversicherung und Pensionen, Arbeitslosenversicherung, Familienleistungsausgleich (Erziehungsgeld, Kindergeld), Krankengeld, BAföG und Sozialhilfe.

Tabelle 21: Grundeinkommensversicherung (GEV) – Leistungen und Beiträge (Stand 2004)

Leistungsbereich (auf alle Einkommen)	Leistung	Beitrag in Prozent
Renten	768–1536 €	10
<i>Übergangszuschlag Renten</i>		2
Arbeitslosengeld	640–1280 €	1,5
Erziehungsgeld	640–1280 €	0,5
Kindergeld	je Kind 160 € ( <i>zusätzl. bis 160 € Zuschlag</i> )	2
Krankengeld	640–1280 €	0,2
Ausbildungsgeld	640 € ( <i>davon 50 % Darlehen</i> )	0,3
Grundsicherung	640 € ( <i>davon 50 % Darlehen</i> )	1
<b>Beitrag GEV insgesamt</b> ( <i>auf Einkommen lt. ESt, ohne</i> <i>Beitragsbemessungsgrenze/Sozialsteuer</i> )		17,5

Quelle: Opielka 2004, S. 258

Jeder in Deutschland zur Einkommensteuer veranlagte Bürger ab dem 18. Lebensjahr (beziehungsweise ab dem 20. Lebensjahr bei Ausbildung) zahlt entsprechend seinem gesamten Bruttoeinkommen (nach Abschreibungen) einen Beitrag zur Grundeinkommensversicherung (einschließlich Selbstständige, Beamte, Nichterwerbstätige). Der bisherige Arbeitgeberanteil wird als Bruttolohn ausgezahlt, die paritätische Mitfinanzierung durch die Arbeitgeber entfällt. Eine Beitragsbemessungsgrenze existiert nicht. Eine Verrechnung mit sonstigen Ausgaben (Werbungskosten) ist nicht möglich (Bruttoprinzip). Die Leistungen der GEV selbst sind beitragsfrei. Der Beitrag hat insoweit teilweise den Charakter einer „Sozialsteuer“. Er ist jedoch trotz der Steuerähnlichkeit ein Beitrag, da er ohne Freibeträge auf die gesamten Primäreinkommen erhoben wird, nicht mit anderen Einkommen verrechnet werden kann, zweckgebunden für die Einkommenssicherung verwendet und durch eine von den Versicherten selbst verwalteten Körperschaft des öffentlichen Rechts verwaltet wird (siehe Tabelle 21).

Das Prinzip der „Leistungsgerechtigkeit“ wird durch eine eingeschränkte Teilhabequivalenz verwirklicht: Dem Modell der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) folgend, führen Beiträge auf Einkommen bis zur fünffachen Höhe des Grundeinkommensbetrages zu Ansprüchen bis zur doppelten Höhe dieses Betrages. Höhere Beiträge führen nicht zu einer Erhöhung der Leistungsansprüche. Personen, die kein Einkommen erzielen, jedoch über Vermögen oberhalb eines Freibetrages verfügen, zahlen wie im Modell der AHV pauschalierte Beiträge. Gleichfalls wie im Modell der AHV wird ein Mindestbeitrag erhoben. Ohne Beitragszahlung bestehen keine Ansprüche auf Leistungen der GEV. Da die Beiträge pro Person erhoben werden, entstehen individuelle Leistungsansprüche in einem voll eigenständigen Sicherungssystem für Frauen und Männer. Aufgrund der umfassenden Beitragsgrundlage wäre im Modell eine Mitfinanzierung durch die öffentlichen Haushalte im Grundsatz nicht notwendig. Der Beitrag zur Grundeinkommensversicherung setzt sich aus Teilbeiträgen zusammen, die insgesamt erhoben werden.

Das Modell der Grundeinkommensversicherung garantiert für alle gesellschaftlich als Risiko definierten Lebenslagen ein Grundeinkommen sowie maximal den doppelten Betrag, je nach Beitrags- beziehungsweise Sozialsteuervorleistung (außer für Studierende). Personen, die in keinen formalisierten Risikobereich fallen, also auch Personen, die sich dem Arbeitsmarkt aus welchen Gründen auch immer nicht zur Verfügung stellen, erhalten eine „Grundsicherung“ in Form eines partiellen Grundeinkommens in Höhe von 50 % des Grundeinkommensbetrages sowie die Differenz zum vollen Betrag als Darlehen („BAföG für alle“).

Im Unterschied zum Modell des Solidarischen Bürgergeldes geht das Modell der Grundeinkommensversicherung nicht von einer breiten Übergangszone zwischen Transfer- und Einkommensbezug aus. Die Konstruktion von partiellem Grundeinkommen und Darlehensanteil in der „Grundsicherung“, d. h. einem bedarfsbezogenem partiellem Grundeinkommen, führt aber faktisch zu einer solchen Übergangszone, die für das Modell jedoch bisher nur für den Haushaltstyp Alleinstehende dargestellt wurde (siehe Tabelle 2 in Opielka 2005, S. 128).

#### **d) Grundeinkommensfinanzierung über Konsumsteuern** (Götz W. Werner )

Der Hauptgesellschafter der Drogeriemarktkette dm, Götz W. Werner, zugleich Inhaber des Lehrstuhls für Entrepreneurship an der Universität Karlsruhe, tritt seit Ende 2004 charismatisch und öffentlichkeitswirksam mit dem Vorschlag eines bedingungslosen Grundeinkommens in Form einer Sozialdividende auf. Ein Teil seiner Interviews liegt unterdessen in Buchform vor (Werner 2006), ergänzt um Beiträge von Sascha Lie-

bermann, Wolfgang Eichhorn und Thomas Straubhaar.<sup>33</sup> Ausgangspunkt seiner Forderung ist die Annahme eines hohen Wohlstandsniveaus – „wir leben insofern in paradiesischen Zuständen, als wir in unserem Kulturkreis keinen existentiellen Mangel mehr erleben“ (ebd., S. 49). Dies erlaube, etwa 50 % des verfügbaren Einkommens pauschal an alle Bürger in einer Höhe – er spricht von bis zu 1500 € pro Person und Monat – zu verteilen, sodass ein ökonomischer Druck zur Erwerbsarbeit entfällt. Die zweite Annahme betrifft die Stellung von Volkswirtschaften innerhalb einer globalisierten Marktwirtschaft, die es ratsam erscheinen lasse, die Kosten des Sozialstaats nicht bei der Produktentstehung, sondern möglichst ausschließlich bei der Konsumtion anzusiedeln. Damit würden die Angebotspreise für den Weltmarkt niedrig gehalten und die internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt. Entsprechend beinhaltet sein Vorschlag eine vollständige Finanzierung des Grundeinkommens, ausgestaltet in Form einer Sozialdividende, über Konsumsteuern: „Ein Grundeinkommen von 800 Euro können wir uns sofort leisten (...), Kinder bekommen 300 Euro, Rentner etwas weniger als Leute im Arbeitsalter“ (ebd., S. 41).

Sein Berater Benediktus Hardorp, innerhalb der anthroposophischen Sozialwissenschaften ein ausgewiesener Steuerfachmann, argumentiert dafür, innerhalb der Wertschöpfungskette die Unternehmerkette steuerfrei zu lassen, wie dies mit der Umsatzsteuer seit 1968 der Fall sei (in Werner 2006, S. 95ff.), um Leistungsreserven zu wecken, zur Entbürokratisierung beizutragen und die Steuerbelastung transparent zu gestalten.

Kritisch kann gegen Werners Konzept eingewandt werden, dass die volkswirtschaftlichen Verteilungswirkungen dieser Globalreform nicht thematisiert und insoweit auch nicht untersucht wurden. Ein Verbrauchsteuersatz, der ein Umverteilungsvolumen des heutigen Sozialstaats – laut Werner „über 720 Milliarden“ (ebd., S. 41) – finanzieren könnte, müsste bei bis zu 100 % liegen (Werner spricht von einem Mehrwertsteueranteil von 48 % an den Preisen). Das würde dann reichen, um zunächst ein Grundeinkommen auf dem Niveau des Arbeitslosengelds II zu finanzieren (ohne dass dieses genau berechnet wäre). Nach Einsetzen der von Werner vermuteten volkswirtschaftlichen Effekte könnte das Grundeinkommen mittelfristig auf 1500 € steigen, die grob geschätzt etwa den Konsumwert eines Betrages von 1000 € heute besitzen, vorausgesetzt, auch in diesem System blieben bestimmte Ausgabenbestandteile der privaten Haushalte entweder umsatzsteuerfrei (wie die Kaltmieten) oder mit reduzierten Mehrwertsteuersätzen belegt (wie Lebensmittel oder Bücher). Der Verzicht auf jede Form der Einkommens- und Vermögensbesteuerung entspricht einem stark wirtschaftsliberalen Duktus – in diesem Sinn sind auch die komplementären Texte

<sup>33</sup> Im Internet unter: [www.unternimm-die-zukunft.de](http://www.unternimm-die-zukunft.de).

von Straubhaar und Liebermann zu verstehen –, „unterbelichtet“ sind jedoch die damit verbundenen Verteilungsprobleme. Diese treten jedenfalls dann auf, wenn bestimmte im gehobenen und hohen Einkommensbereich relevante Ausgabeblöcke – insbesondere Beschaffungen von (Luxus-)Immobilien oder Konsumausgaben im Ausland –, aber auch verzögerter Konsum in Form von Sparen und Anlagen sozial- und verteilungspolitisch nicht mehr berücksichtigt werden.

Gleichwohl haben die Vorschläge von Werner die Grundeinkommensdiskussion in Deutschland sehr befruchtet. Sie demonstrieren vor allem ordnungspolitische Alternativen, die durch eine gründliche Analyse und Simulation der verteilungspolitischen und der vermuteten ökonomischen Effekte an Glaubwürdigkeit gewinnen würden. Erste Hintergrundpapiere wurden aus seinem Karlsruher Universitätsinstitut vorgelegt. Sie sind allerdings noch nicht veröffentlicht und sehr vorläufig, sodass ihre Kritik an dieser Stelle verfrüht erscheint. In seinem neuesten Buch betont Werner – vielleicht etwas zu volkspädagogisch –, dass die „Finanzierungsvorbehalte“ „gerade in Deutschland“ dann ins Feld geführt werden, wenn eine Auseinandersetzung über tiefere Gründe vermieden werden soll. Unter Bezug auf die hier vorliegende Studie und ihren Nachweis der Finanzierbarkeit des Bürgergeldes argumentiert er: „Ich bin einstweilen sogar noch vorsichtiger und sage nur, dass das ein Prozess mit vielen Schritten und über viele Jahre, vielleicht sogar einige Jahrzehnte sein wird. So ist zum Beispiel völlig klar, dass man nicht heute die Mehrwertsteuer auf 30 Prozent erhöhen und dafür per Federstrich die Gewerbesteuer abschaffen könnte.“ (Werner 2007, S. 211) Werners von zahlreichen, charismatischen Medienauftritten unterstützte Programmatik besteht in der Kombination von Grundeinkommen und Konsumsteuern. Im Kern geht es ihm „nicht um eine *Finanzfrage*, sondern um eine *Bewusstseinsfrage*“ (ebd., S. 210).

### e) „Grüne Grundsicherung“

Innerhalb der Partei „Bündnis 90/DIE GRÜNEN“ wurde das Thema Grundeinkommen insbesondere während der rot-grünen Koalition 1998–2005 nicht behandelt. Die „Hartz IV“-Gesetze wurden mitgetragen, wobei die Bemühung um Erleichterungen für Einkommensschwache erkennbar war. Bundestagsfraktion und Bundesvorstand versuchen bisher, an der Ablehnung von Grundeinkommensmodellen programmatisch (Kuhn/Dücker 2006, Göring-Eckardt/Kurth 2006) und durch politische Initiativen festzuhalten. Hierzu zählen insbesondere technische Weiterentwicklungen von „Hartz IV“ (Bündnis 90/Die Grünen 2006) und ein „grünes Progressiv-Modell“, mit dem Sozialversicherungsbeiträge für Bruttoeinkommen unterhalb von 2000 € im Monat progressiv ausgestaltet werden sollen (dies. 2006a). Seit dem Ausscheiden aus der Bundesregierung gewinnen allerdings Vorschläge für ein Grundeinkommen – die in den Grünen seit den 1980er-Jahren zumindest bei der Parteibasis und bei dieser Partei



nahestehenden Intellektuellen und sozialen Bewegungen durchgängig auf Resonanz stießen – wieder zunehmende Beachtung (z. B. Grüner Zukunftskongress September 2006, Bundesdelegiertenkonferenz Dezember 2006).

Besonders interessant ist das zum Zukunftskongress vorgelegte Diskussionspapier „Grüne Grundsicherung“ (Emmler/Poreski 2006), das viele Parallelen zum „Solidarischen Bürgergeld“ aufweist und dessen Finanzierung auf der Basis von aggregierten Daten der amtlichen Statistik durchgerechnet wurde. Die Grundsicherung besteht in einem bedingungslosen Grundeinkommen von 500 € pro Monat (Kinder erhalten 400 €) und einer steuerfinanzierten Krankenversicherung. Die Krankenkassen erhalten dazu einen Betrag von durchschnittlich 155 € pro Kopf – also etwas weniger als beim Solidarischen Bürgergeld und ohne Einschluss der Pflegeversicherung –, der nach Geschlecht und Alter variieren soll.

Darüber hinaus ist ein bedürftigkeitsgeprüftes Wohngeld vorgesehen, um das Existenzminimum zu decken – sozusagen ein Bürgergeldzuschlag. Ein Zuschlag für Personen in besonderen Lebenslagen wird nicht diskutiert. Rentner erhalten einen Zuschuss von 200 €, auf den sich die Rente langfristig beschränken soll. Die bereits erworbenen Rentenansprüche bleiben bestehen, werden aber voll versteuert. Finanziert wird das Modell durch eine flat tax von insgesamt 50 %, die in 25 % Einkommensteuer und 25 % Sozialbeitrag aufgeteilt werden soll. Die bisherigen Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen sollen in eine Grundsicherungsabgabe in gleicher Höhe umgewandelt werden. Mit diesen Einnahmen sind dann das Grundeinkommen, die Krankenversicherung und die Rente voll finanziert.

Von den Grundüberlegungen her gibt es also eine Reihe von Parallelen zum Solidarischen Bürgergeld. Die Hauptunterschiede sind, dass es langfristig keine einkommensabhängige soziale Absicherung im Alter mehr geben soll und dass der Grundbetrag für Alleinstehende noch etwas niedriger ist. Letzteres hat zur Folge, dass die Zusatzabsicherung zur Deckung des Existenzminimum (im Modell „Grüne Grundsicherung“ durch das Wohngeld, beim Solidarischen Bürgergeld durch einen Bürgergeldzuschlag) im Modell von Emmler und Poreski etwas umfangreicher sein muss. Für vierköpfige Familien mit zwei Kindern ist der Grundbetrag mit 1800 € aber identisch und liegt ohne Zusatzleistungen über dem jetzigen Arbeitslosengeld-II-Niveau, wenn auch unter der EU-Armutsgrenze.

#### **f) Modell der BAG Grundeinkommen der Linkspartei**

Auch in der Linkspartei („Die Linke.PDS“) besteht seit 2005 eine intensive Diskussion zum Thema Grundeinkommen. Sie wird insbesondere durch die stellvertretende Parteivorsitzende Katja Kipping vorangetrieben. Bemerkenswert ist dabei, dass die zur

Fusion angetretene Partei WASG, die mit der PDS eine gemeinsame Bundestagsfraktion bildet, fast durchweg gegen die Idee eines Grundeinkommens argumentiert, da dieses das Primat der Erwerbsarbeit und damit, so das allerdings empirisch nicht vertiefte Argument, die Organisationsbasis der Gewerkschaften erodiere: „Dass gesellschaftliche Wertschöpfung nicht mehr durch gesellschaftliche Arbeit erfolgt, sondern gleichsam immateriell und ohne Aneignung von bezahlter Arbeit, ist der große Irrtum des Konzepts.“ (Bischoff u. a. 2006, S. 4; auch Schlecht 2006) Eine zentrale Argumentationslinie gegen ein Grundeinkommen resultiert aus einer Marxismusinterpretation, die die derzeitige kapitalistische Gesellschaftsformation als ungeeignet für sozialistische Umverteilungen betrachtet (so Busch 2005, dagegen jedoch Blaschke 2005, Kipping/Blaschke 2005).

Eine seit 2006 existierende „BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei. PDS“<sup>34</sup>, die insbesondere aus jüngeren Parteimitgliedern besteht, fordert in Diskussionspapieren ein Grundeinkommen in Höhe von 60 % des „mediangemittelten Nettoäquivalenzeinkommens“, derzeit etwa 950 € (475 € für Kinder), in Form einer Sozialdividende, darüber hinausgehende Sozialversicherungsleistungen sollen erhalten bleiben. Bei einem Mindestlohn von 8,60 € sei, so die Autoren, bei 35 Stunden pro Woche ein Nettoeinkommen von 1620 € garantiert. Die Finanzierung soll insbesondere über eine „Grundeinkommensabgabe“ in Höhe von 35 % auf alle Bruttoeinkommen „ab dem ersten Euro“ erfolgen (Ertrag: 542 Mrd. €). Zusätzlich solle ein Kranken-/Pflegeversicherungsbeitrag (6,5 %) erhoben werden, die Arbeitgeber sollen eine Wertschöpfungsabgabe (Volumen 101 Mrd. €) abführen und Arbeitnehmer wie Arbeitgeber paritätisch je 5 % Rentenversicherungsbeitrag zahlen. Zudem solle ein Einkommensteuersatz von 7,5 % (ab 12.000 € im Jahr) bis 25 % (ab 60.000 € im Jahr) existieren. Darüber hinaus wird eine weitere Reihe von teils neuen Steuern genannt: Börsenumsatzsteuer, Sachkapitalsteuer, Primärenergiesteuer, Vermögensteuer, Tobin Tax, Luxusumsatzsteuer. Insgesamt geht das Konzept von einer Staatsquote in Höhe von 71 % des BIP aus: „Eine so hohe Staatsquote ist, wenn auch nicht ohne weiteres, realisierbar. Schweden hatte zu besten Zeiten eine Staatsquote von fast 2/3 des BIP erreicht, im Jahr 2000 lag die Staatsquote noch immer bei 56,3 %.“ (BAG Grundeinkommen 2006, S. 6) Simulationsrechnungen wurden bisher nicht vorgelegt. Das hohe Umverteilungsvolumen dürfte darüber hinaus Auswirkungen auf Preise und Löhne haben, die möglicherweise das konzipierte Grundeinkommensniveau zumindest in Bezug auf die Kaufkraft reduzieren.

Die Idee eines distributiven Sozialismus knüpft interessanterweise am schwedischen (sozialdemokratischen) Wohlfahrtsstaatsmodell an. Das Grundeinkommen stellt in dieser Lesart, wie die teils heftige parteiinterne Kritik deutlich macht, dennoch einen Bruch mit der traditionsmarxistischen Staats- und vor allem Arbeitskonzeption dar.

<sup>34</sup> Siehe [www.bag-grundeinkommen.de](http://www.bag-grundeinkommen.de).

### g) Bürgergeld der FDP

Als erste Partei setzte sich die FDP bereits in ihrem Wahlprogramm 1994, schließlich in ihrem Parteiprogramm von 1996/7 für ein Grundeinkommen in Form einer negativen Einkommensteuer ein. Im Jahr 2004 erarbeitete eine „Kommission Bürgergeld-Negative Einkommensteuer“ unter Leitung des stellvertretenden Parteivorsitzenden Andreas Pinkwart ein Diskussionspapier (KoBÜNE 2005), das die Grundlinien des „Liberalen Bürgergelds“ skizzierte und auf dem Bundesparteitag in Köln im Mai 2005 in seinen wesentlichen Elementen verabschiedet wurde: „Ziel des Bürgergelds ist es, möglichst alle steuerfinanzierten Sozialleistungen in einem Universaltransfer zusammenzufassen. Dazu gehören sowohl die Grundsicherung, die Sozialhilfe (ohne Sozialhilfe in besonderen Lebenslagen), das Wohngeld, das Arbeitslosengeld II und das BAföG, also auch die mit dem liberalen Reformkonzept für die Kranken- und Pflegeversicherung verbundene steuerfinanzierte Unterstützungsleistung für Kinder und für Personen mit unzureichendem Einkommen.“ (FDP 2005, S. 3) Das Niveau soll etwa in Höhe des heutigen Arbeitslosengeldes II liegen (662 € für einen Alleinstehenden, 1919 für eine Familie mit 3 Kindern) (KoBÜNE 2005, S. 18f.).

Ziel des Konzepts ist die sozialpolitische Abfederung eines Niedriglohnsektors. Das Konzept geht von einer Grenzbelastung der unteren Einkommensgruppen von 60 % aus, ohne genauere Angaben über die Steuerbelastung im mittleren und oberen Einkommenssegment vorzulegen. Verwiesen wird einerseits darauf, dass das Bürgergeld in den Einkommensteuertarif integriert sein soll (ebd., S. 8), andererseits wird auf den Gesetzentwurf für ein neues Einkommensteuerrecht mit einem Stufentarif (15 %, 25 % und 35 %) sowie einer Zinsabgeltungssteuer (25 %) und einem Grundfreibetrag von 7700 € (pro Person, auch Kinder) verwiesen. Es fehlt ein Hinweis auf die Gesamtfinanzierung oder selbst die Ankündigung einer solchen Finanzierungsrechnung, sodass offenbleibt, ob die postulierten Steuersätze zur Finanzierung des Modells ausreichen.

In Tabelle 22 sind die hier andiskutierten Grundeinkommensmodelle synoptisch einander gegenübergestellt.

Tabelle 22: Synopse der Grundeinkommensmodelle im Vergleich mit dem Modell Solidarisches Bürgergeld

Unterscheidungsmerkmale	Solidarisches Bürgergeld	HWWI/ Straubhaar	Ulmer Modell/ Pelzer	Grundeinkommensversicherung/ Opielka	Götz Werner	„Grüne Grundsicherung“ (Emmler/ Poreski)	BAG Grundeinkommen der Linkspartei	FDP „Bürgergeld“
grundsätzlich: Sozialdividende oder negative Einkommensteuer?	negative Einkommensteuer/ Sozialdividende	Sozialdividende	negative Einkommensteuer/ Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	Sozialdividende	negative Einkommensteuer
Finanzierung	Einkommensteuer, Transfergrenzenmodell	Einkommensteuer, flat tax mit einem Steuersatz, Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 25 %	einkommensabhängige Abgabe Transfergrenzenmodell	Sozialsteuer (social security tax)	Mehrwertsteuer	Einkommensteuer flat tax mit einem Steuersatz v. 25 % plus Sozialversicherungsbeitr. v. 25 %	Grundeinkommensabgabe (35 %), Einkommensteuer und Sozialabgaben	Einkommensteuer
Höhe	600 €, evtl. plus 200 € Gesundheitsprämie	650 € bis 800 €	variabel	(mind.) Arbeitslosengeld II-Niveau	kurzfristig: Alg II- Niveau langfristig bis zu 1500 €	500 €	950 €	Alg II-Niveau
partielles oder volles Grundeinkommen	(fast) volles Grundeinkommen	volles Grundeinkommen	volles Grundeinkommen	Rentner/-innen, Kranke, Arbeitslose, Eltern; voll, sonst: partielles Grundeinkommen plus Darlehen (je 50 %)	volles Grundeinkommen	partielles Grundeinkommen	volles Grundeinkommen	volles Grundeinkommen
Kinder	300 €, evtl. plus 200 € Gesundheitsprämie	gleiche Höhe wie Erwachsene	Kindergeld als bedingungsloses Grundeinkommen für alle Kinder	Kindergeld plus Kindergeldzuschlag	etwas niedriger als für Erwachsene	400 €	475 €	
Subjekt (Haushalt/ Individuum)	Individuum, Finanzierung: Haushalt	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum	Individuum
institutionelle Ausgestaltung	Einkommensteuerrecht	Einkommensteuerrecht	zusammen mit der Einkommensteuer	Bürgerversicherung	unklar	Einkommensteuerrecht	vermutlich Einkommensteuerrecht	Einkommensteuerrecht
zusätzliche finanzielle Sozialleistungen?	Zusatzrente, Bürgergeldzuschlag	nein, außer sozialer Ausgleich bei der Krankenversicherung	Sozialversicherungen wie bisher	maximal des Doppelte des Grundeinkommens (analog AHV Schweiz)	vermutlich keine	Zuschlag für Rentnerinnen und Rentner, Wohngeld	bleiben im Wesentlichen erhalten	
zusätzliche (soziale) Krankenversicherung?	Gesundheitsprämie (als Aufschlag auf das Bürgergeld) oder Gesundheitssteuer	Pflichtversicherung mit steuerfinanziertem sozialem Ausgleich	wie bisher	ja, Bürgerversicherung (social security tax)	unklar	steuerfinanziert	Bürgerversicherung	private Krankenversicherungspflicht

## Literaturverzeichnis

- Abelshauer, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München: Beck.
- Ackerman, Bruce/Alstott, Anne (1999): *The Stakeholder Society*. New Haven/London: Yale University Press.
- Ackerman, Bruce/Alstott, Anne/Parijs, Philippe Van (eds.) (2006): *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for An Egalitarian Capitalism*. London/New York: Verso.
- Adenauer, Patrick (2006): Der Wohlfahrtsstaat entlässt seine Kinder. *Die Welt* v. 19.10.2006.
- Althammer, Jörg (2002): Erwerbsarbeit in der Krise? Zur Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im Kontext von Arbeitsmarkt, gesellschaftlicher Partizipation und technischem Fortschritt. Berlin: Duncker & Humblot.
- Althaus, Dieter (2006): Das Solidarische Bürgergeld. Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft. Ms. 11.8.2008. [www.d-althaus.de](http://www.d-althaus.de) (sowie als Faltblatt der Staatskanzlei Thüringen) (Dokumentation in Teil 1, Konzeption dieser Studie).
- Ammermüller, Andreas/Weber, Andrea Maria und Westerheide, Peter (2005): Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Mannheim.
- Atkinson, Anthony B. (1995): *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Clarendon Press.
- BAG Grundeinkommen (2006): Konzept der BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei.PDS für ein Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) in Höhe der Armutsgrnze. Fassung vom 16.7.2006. [www.bag-grundeinkommen.de](http://www.bag-grundeinkommen.de).
- Becker, Irene (1995): Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem. Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen. *Finanzarchiv, Neue Folge*, Band 52, H. 3, S. 306–338.
- Becker, Irene (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg-II-Grenze. Arbeitspapier des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ Nr. 3 (gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung). Frankfurt: Universität Frankfurt.
- Becker, Irene/Hauser, Richard (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn, Berlin: edition sigma.
- Beckert, Jens (1997): *Grenzen des Marktes. Die sozialen Grundlagen wirtschaftlicher Effizienz*. Frankfurt/New York: Campus.
- Beckert, Jens (2006): Sein Teil haben – Chancengleichheit und Eigentum als Organisationsprinzipien sozialer Solidarität. In: Grözinger u. a. 2006, S. 167–178.
- Beyer, Jürgen (2006): Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Frankfurt: Campus.
- Bischoff, Joachim/Radke, Björn/Troost, Axel (2006): Aufregung um ein „bedingungsloses“ Grundeinkommen. Ms. Berlin: Bundestagsfraktion Linkspartei.
- Blaschke, Ronald (2005): Garantierte Mindesteinkommen. Aktuelle Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen im Vergleich. Aktualisierte Fassung. Dresden (nur online: <http://www.archiv-grundeinkommen.de/blaschke/synopse.pdf>).
- BMAS (2006): Übersicht über das Sozialrecht 2006. Nürnberg: Bildung und Wissen.

- BMF (1996): Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten der Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 59. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- BMGS (2004): Übersicht über das Sozialrecht 2004. Nürnberg: Bildung und Wissen.
- Bofinger, Peter/Dietz, Martin/Genders, Sascha/Walwei, Ulrich (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), o.O.
- Bonin, Holger/Schneider, Hilmar (2006): Ergebnisse der Simulationsrechnungen zum Solidarischen Bürgergeld. Ms. Bonn: IZA.
- Bonk, Julia/Kipping, Katja/Lay, Caren (2006): Freiheit und Sozialismus – Let’s make it real. Emanzipatorische Denkanstöße für die neue linke Partei. [www.emanzipatorische-linke.de](http://www.emanzipatorische-linke.de).
- Brauer, Carl M. (1982): Kennedy, Johnson, and the War on Poverty. *Journal of American History*, 1, Vol. 69, S. 98–119.
- Brunetti, Aymo/Weder di Mauro, Beatrice (2006): Ein Markt mit spektakulärem Potenzial. Mit einer höheren Erwerbsbeteiligung könnte ein kräftiger Wachstumsschub angestoßen werden. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. 9. 2006, S. 13.
- Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2006): Antrag „Hartz IV weiterentwickeln – Existenzsichernd, individuell, passgenau“. BT-Drs. 16/1124 v. 4.4.2006. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2006a): Antrag „Das grüne Progressiv-Modell“. BT-Drs. 16/446 v. 24. 1. 2006. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA). 54. Jg., Sondernummer, Nürnberg 24. 8. 06.
- Burkhauser, Richard/Couch, Kenneth A./Glenn, Andrew J. (1996): Public Policies for the working poor: The Earned Income Tax Credit versus Minimum Wage Legislation. *Research in Labour Economics*, 15, 65–109.
- Busch, Ulrich (2005): Schlaraffenland – eine linke Utopie? Kritik des Konzepts eines bedingungslosen Grundeinkommens. *UTOPIE kreativ*, 181, November 2005, S. 987–991.
- Carigiet, Erwin/Opielka, Michael (2006): Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? Zum deutsch-schweizerischen Vergleich sozialpolitischer Dynamiken. In: Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Opielka, Michael/Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich. Zürich: Rotpunktverlag, S. 15–46.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion (1999): Antrag „Bekämpfung der verdeckten Armut in Deutschland“. BT-Drs. 14/1213. Berlin: Deutscher Bundestag.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2006): Empfehlungen der Arbeitsgruppe der CDU/CSU Bundestagsfraktion und der unionsgeführten Länder für die Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt der Bundesregierung (v. 5. 10. 2006). Berlin.
- Dahrendorf, Ralf (1986): Ein garantiertes Mindesteinkommen als konstitutionelles Anrecht. In: Schmid, Thomas (Hrsg.), Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen. 2., veränderte Auflage. Berlin: Wagenbach, S. 131–136.
- Deutsche Bank Research (2004): Staatliche Finanzierungssysteme im Wettbewerb. Frankfurt: DB Research Management.
- DIW (1996): Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen. Bearbeiter: Volker Meinhardt, Dagmar Svindland, Dieter Teichmann, Gert Wagner, Berlin: DIW.
- DIW (2002): Berechnungen zum Reformvorschlag „Arbeit für viele“. Im Auftrag des Nachrichten-

- magazins DER SPIEGEL. Bearbeiter: Stefan Bach, Viktor Steiner, Dieter Teichmann, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- EKD (2006): Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Armut in Deutschland. 2. Aufl., Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- Elicker, Michael (2004): Entwurf einer proportionalen Netto-Einkommensteuer. Köln: Otto Schmidt.
- Emler, Manuel/ Poreski, Thomas (2006): „Die Grüne Grundsicherung“. Ein Diskussionspapier für den Zukunftskongress von Bündnis 90/ Die Grünen. [www.grundsicherung.org](http://www.grundsicherung.org).
- Europäische Kommission (2006): MISSOC. Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz. Vergleichende Tabellen, Teil 5. Köln: MISSOC-Sekretariat.
- Europäischer Rat (2006): Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung. Brüssel. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/jrep\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/jrep_de.htm).
- FDP (2005): Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, einfach und gerecht. Beschluss des 56. Ord. Bundesparteitag der FDP, Köln, 5.–7. Mai 2005.
- Feil, Michael/Zika, Gerd (2005): Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L. Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialausgaben. IAB-Forschungsbericht Nr. 17-2005. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Fischer, Ute/Pelzer, Helmut (2007): Die Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens über das Transfergrenzen-Modell. Möglichkeiten einer Einbeziehung der Konsumsteuer. In: Werner, Goetz W./Presse, André (Hrsg.): Grundeinkommen und Konsumsteuer – Impulse für „Unternimm die Zukunft“. Karlsruher Symposium Grundeinkommen: bedingungslos. Universitätsverlag Karlsruhe (i. E.).
- Frenkel, Michael/John, Klaus Dieter (2003): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. 5. Auflage. München: Vahlen.
- Frey, Bruno S. (1997): Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen. München: Vahlen.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit (Hrsg.) (2002): Successful Management by Motivation. Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives. Berlin u. a.: Springer.
- Friedman, Milton (1984; zuerst 1962): Kapitalismus und Freiheit. Frankfurt u. a.: Ullstein.
- Fuest, Clemens/Peichl, Andreas/Schaefer, Thilo (2007): Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1, Jg. 8, S. 20–37.
- Gebauer, Ronald/Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.
- Gerhardt, Klaus-Uwe (2006): Hartz plus. Lohnsubventionen und Mindesteinkommen im Niedriglohnssektor. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glück, Alois/Vogel, Bernhard/Zehetmair, Hans (Hrsg.) (2006): Solidarische Leistungsgesellschaft. Eine Alternative zu Wohlfahrtsstaat und Ellenbogengesellschaft. Herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Freiburg: Herder.
- Göring-Eckardt, Katrin/Kurth, Markus (2006): Weder Repression noch Illusion. Von der Notwendigkeit sozialer Bürgerrechte. Ms. Berlin: Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN.
- Gröninger, Gerd/Maschke, Michael/Offe, Claus (2006): Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/New York: Campus.

- Handler, Joel F./Babcock, Amanda Sheely (2006): The Failure of Workfare: Another Reason for a Basic Income Guarantee. *Basic Income Studies*, 1, Vol. 1, Article 3.
- Hauser, Richard (1996): Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung. Baden-Baden: Nomos.
- Hauser, Richard (1999): Das allgemeine Grundeinkommen: sein Beitrag zur Verminderung von Arbeitslosigkeit und sein Verhältnis zu dem von der katholischen Soziallehre geforderten Familienlohn. *Caritas*, Jg. 100, 8/9, S. 357–367.
- Hauser, Richard (1999a): Mindestsicherungssicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung. *Deutsche Rentenversicherung*, 8–9, S. 471–479.
- Hauser, Richard/Becker, Irene (2001): Lohnsubventionen und verbesserter Familienlastenausgleich als Instrumente zur Verringerung von Sozialhilfeabhängigkeit. In: Mager, Hans-Christian u. a. (Hrsg.): *Private Versicherung und Soziale Sicherung*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen. Marburg: Metropolis Verlag.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1999, zuerst 1821): Grundlinien der Philosophie des Rechts. In: ders., *Hauptwerke in 6 Bänden*. Band 5. Hamburg: Meiner.
- Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.) (2006): *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hengsbach, Friedhelm (2006): Aufgaben und Grenzen des Sozialstaats aus der Sicht christlicher Gesellschaftsethik. In: Rüber, Hans-Josef (Hrsg.) (2006): *Vom Wohlfahrtsstaat zur Sicherung des Existenzminimums*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 69–92.
- Hönigsberger, Herbert (2006): Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft II. Die demokratisch-republikanische Wende. Ms. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Hort, Sven E.O. (2004): Renten in Schweden – auf dem Weg zurück zur Grundrente? In: Opielka 2004a, S. 167–188.
- Hotz, V. Joseph/Scholz, Karl (2002): *The Earned Income Tax Credit*. Washington: NBER.
- ISG/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2006): *Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen*. Berechnung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Stand Januar 2006. Köln: ISG.
- Kaltenborn, Bruno (1995): *Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kaltenborn, Bruno (2003): *Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland*. München/Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra (2006): *Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung 30. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Schiwarov, Juliana (2006): *Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt*. *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft* 6/2006.
- Kipping, Katja/Blaschke, Ronald (2005): „Und es geht doch um ...“ – das Gespenst des Grundeinkommens. *Sozialismus*, 32. Jg., 10, S. 13–18.
- Kipping, Katja/Opielka, Michael/Ramelow, Bodo (2006): „Sind wir hier bei ‚Wünsch dir was?‘“. Thesen für einen neuen Sozialstaat. *UTOPIE kreativ*, Heft 186, April, S. 333–336.
- Kirchhof, Paul (2005): *Der Weg zu einem neuen Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht*. München: dtv.
- Kluge, Jochen (2006): Die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa. *Bundesarbeitsblatt*, 10, S. 8–13.



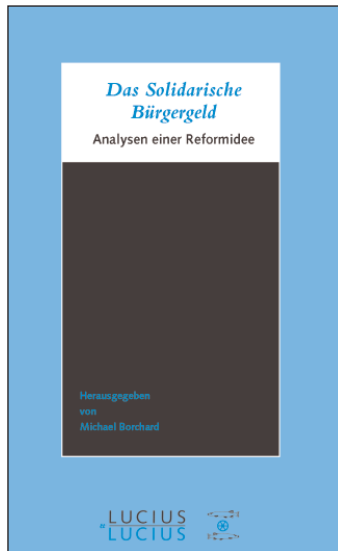
- Knecht, Alban (2002): Bürgergeld: Armut bekämpfen ohne Sozialhilfe. Negative Einkommensteuer, Kombilohn, Bürgerarbeit und RMI als neue Wege. Bern u. a.: Paul Haupt.
- KoBÜNE/Kommission Bürgergeld-Negative Einkommensteuer (2005): Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, transparent und gerecht. Ergebnisbericht der Kommission Bürgergeld – Negative Einkommensteuer. Vorsitz: Andreas Pinkwart, o. O.
- Koch, Susanne/Stephan, Gesine/Walwei, Ulrich (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen. IAB DiscussionPaper No. 17/2005. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Krömmelbein, Silvia/Nüchter, Oliver (2006): Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Sicherung. Einstellungen zum Sozialstaat im Spannungsfeld von staatlicher Absicherung und Eigenvorsorge. *Informationsdienst Soziale Indikatoren ISI 36*, Juli 2006, S. 1–6.
- Krupp, Hans-Jürgen/Weeber, Joachim (2004): Volkswirtschaftliche Aspekte eines Grundrentensystems. In: Opielka 2004a, S. 147–165.
- Krupp, Hans-Jürgen/Rolf, Gabriele (2005): Bürgerversicherung für das Alter. In: Strengmann-Kuhn 2005b, S. 141–156.
- Kuhn, Fritz/Dücker, Thea (2006): Geld für alle? Oder neue Zugänge zu Bildung und Arbeit? *profil: GRÜN 09/2006 (brsg. von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN)*.
- Lang, Joachim/Herzig, Norbert/Hey, Johanna/Horlemann, Heinz-Gerd/Pelka, Jürgen/Pezzer, Heinz-Jürgen/Seer, Roman/Tipke, Klaus (2005): Kölner Entwurf eines Einkommensteuergesetzes. Köln: Otto Schmidt.
- Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hrsg.) (2004): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt/New York: Campus.
- Liebig, Stefan/Schupp, Jürgen (2005): Empfinden die Erwerbstätigen in Deutschland ihr Einkommen als gerecht? *DIW Wochenbericht*, 48, 72. Jg., S. 721–725.
- Liebermann, Sascha (2006): Freiheit ermöglichen, das Gemeinwesen stärken. In: Werner, Götz W. (Hrsg.): Ein Grund für die Zukunft: das Grundeinkommen. Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben. S. 98–114.
- Mead, Lawrence M. (2004): Government Matters. Welfare Reform in Wisconsin. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Merz, Friedrich (2005): Vereinfachungspotenziale im deutschen Steuerrecht unter besonderer Berücksichtigung des Verfahrens in der Einkommensteuer. In: Kirchhof, Paul/Lambsdorff, Otto Graf/Pinkwart, Andreas (Hrsg.): Perspektiven eines neuen Steuerrechts. Festschrift für Hermann Otto Solms. Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 63–75.
- Mitschke, Joachim (2000): Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf. Eine Fundamentalanalyse mit besonderem Bezug auf die Steuer- und Sozialordnung sowie den Arbeitsmarkt der Republik Österreich. Baden-Baden: Nomos.
- Mitschke, Joachim (2004): Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts. Köln: Otto Schmidt.
- Müller, Christopher (2006): Arbeitsmärkte, Löhne und das bedingungslose Grundeinkommen. Eine modellbasierte Analyse. Diplomarbeit am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt/Main.
- Müller, Heiko (2004): Das Aufkommen der Steuern vom Einkommen in Deutschland. Gründe für die vom Volkseinkommen abweichende Entwicklung Anfang und Mitte der 1990er Jahre. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Müller-Hilmer, Rita (2006): Gesellschaft im Reformprozess. Vorabpräsentation. Berlin; Friedrich-Ebert-Stiftung/TNS Infratest Sozialforschung.

- Oorschot, Wim van (2006): Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 1, Vol. 16, S. 23–42.
- Opielka, Michael (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. Reinbek: Rowohlt.
- Opielka, Michael (2004a): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, Michael (2004b): Grundeinkommensversicherung. Schweizer Erfahrungen, deutsche Perspektiven? *Sozialer Fortschritt*, 5, 53. Jg., S. 114–126.
- Opielka, Michael (2005): Die Idee einer Grundeinkommensversicherung. Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung. In: Strengmann-Kuhn 2005b, S. 99–139.
- Opielka, Michael (2005a): Bildung der Politik. Dilemmata und Optionen wissenschaftlicher Politikberatung. In: Krannich, Margret/Zwengel, Ralf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Perspektiven: Stadt und Staat. Jahrbuch der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen*. Essen: Klartext, S. 101–113.
- Opielka, Michael (Hrsg.) (2005b): Bildungsreform als Sozialreform. Zum Zusammenhang von Bildungs- und Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, Michael (2006): Chancen einer Grundeinkommensversicherung. In: Carigiet u.a. 2006, S. 170–189.
- Opielka, Michael (2006a): Ist ein Bürgergeld konservativ? Zur Idee eines allgemeinen Grundeinkommens. *Die Politische Meinung*, Nr. 443, Oktober, 51. Jg., S. 25–28.
- Opielka, Michael (2006b): Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons. 2. überarb. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, Michael (2006c): Gerechtigkeit durch Sozialpolitik? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8–9, S. 32–38.
- Opielka, Michael (2006d): Europas soziale Werte. Der Wohlfahrtsstaat als Projekt europäischer Identität. *Internationale Politik*, 4, 61. Jg., S. 106–115.
- Opielka, Michael (2007): Zur Geschlechtergerechtigkeit von Grundeinkommenskonzepten. In: Berghahn, Sabine (Hrsg.), *Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 323–347.
- Opielka, Michael/Vobruba, Georg (Hrsg.) (1986): Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung. Frankfurt: Fischer.
- Opielka, Michael/Zander, Margherita (Hrsg.) (1988): Freiheit von Armut. Das Grüne Grundsicherungsmodell in der Diskussion. Essen: Klartext.
- Parijs, Philippe Van (ed.) (1992): *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. London/New York: Verso.
- Parijs, Philippe Van (1995): *Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Clarendon.
- Parijs, Philippe Van (2004): Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. *Politics & Society*, 1, Vol. 32, S. 7–39 (Wiederabdruck in Ackerman et al. 2006, S. 3–42).
- Parijs, Philippe Van (2006): Basic Income versus Stakeholder Grants. Some afterthoughts on how best to reinvent distribution. In: Ackerman et al. 2006, S. 199–208.
- Pelzer, Helmut (1999): Finanzierung eines Allgemeinen Basiseinkommens „Bürgergeld“. Ansätze zu einer kombinierten Sozial- u. Steuerreform. Aachen: Shaker Verlag.
- Petersen, Hans-Georg (1995): Pros and Cons of a Negative Income Tax. *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 2*. Potsdam: Universität Potsdam.

- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Piller, Otto (2006): *Die soziale Schweiz. Die schweizerischen Sozialwerke im Überblick*. Bern u. a.: Haupt.
- Pioch, Roswitha (2000): *Soziale Gerechtigkeit in der Politik. Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden*. Frankfurt/New York: Campus.
- Poreski, Thomas/Emmler, Manuel (2006): „Die Grüne Grundsicherung“. Ein Diskussionspapier für den Zukunftskongress von Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Ms. <http://www.grundsicherung.org>.
- Rhys-Williams, Juliet Evangeline (1953): *Taxation and Incentive*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Rolf, Gabriele/Wagner, Gert (1992): Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des „Voll Eigenständigen Systems“ der Altersvorsorge. *Sozialer Fortschritt*, 41. Jg., 12, S. 281–291.
- Rifkin, Jeremy (2004; zuerst 1995): *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Neue Konzepte für das 21. Jahrhundert*. Frankfurt/New York: Campus.
- Riphahn, Regina/Thalmaier, Anja/Zimmermann, Klaus F. (1999): *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*. Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Schlecht, Michael (2006): Solidaritätsprinzip aufrechterhalten. Die Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen ergibt sich aus einem schiefen Blick auf den real existierenden Kapitalismus und ist deshalb nicht umsetzbar. *junge Welt*, 15.9.2006, S. 10.
- Schmid, Thomas (Hrsg.) (1984): *Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*. Berlin: Wagenbach.
- Schneider, Hilmar (2006): Kombilohn oder Workfare – Eine Frage der Grundsicherung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 2, 55. Jg.
- Schmähl, Winfried (2003): Family, Social Security and Social Insurance - General Remarks and the Present Discussion in Germany as a Case Study. ZeS-Arbeitspapier Nr. 10/03, Universität Bremen.
- Schramm, Michael (2007): *Das „Solidarische Bürgergeld“. Eine sozialetische Analyse*. Stuttgart: Universität Hohenheim (in diesem Band im Anhang).
- Schulte, Bernd (2004): Auswirkungen eines Grundrentensystems auf die internationale Sozialpolitik. Die Grundrente als ein Beitrag zur Harmonisierung des europäischen Sozialrechts? In: Opielka 2004a, S. 227–265.
- Seidl, Christian (2003): Ein Sanierungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, 2, 83. Jg.
- Seidl, Christian (2006): Eine umfassende Steuer- und Abgabenreform für Deutschland: Eine flat tax mit Sozialkomponente. In: Seidl, Christian/Jickeli, Joachim (Hrsg.): *Steuern und Soziale Sicherung in Deutschland. Reformvorschläge und deren finanzielle Auswirkungen*, Heidelberg: Physica-Verlag, S. 177–220.
- Sinn, Hans-Werner (1986): Risiko als Produktionsfaktor. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 201, 6, S. 557–571.
- Sinn, Hans-Werner (2002): Der neue Systemwettbewerb. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 3, 4. Jg., S. 391–407.
- Sinn, Hans-Werner (2004): *Ist Deutschland noch zu retten?* 5. Aufl. München: Econ.
- SPD Thüringen Landtagsfraktion (2006): *Das Althaus-Bürgergeld – eine Mogelpackung*. Erfurt (download unter: [www.spd-thl.de/dokumente/dok/argument-buergergeld-logo.pdf](http://www.spd-thl.de/dokumente/dok/argument-buergergeld-logo.pdf)).

- Spermann, Alexander (2007): Das Solidarische Bürgergeld – Anmerkungen zur Studie von Opielka/Strengmann-Kuhn. Mannheim: ZEW (in diesem Band im Anhang).
- Spieß, C. Katharina (2004): Parafiskalische Modelle zur Förderung familienpolitischer Leistungen. DIW-Materialien Nr. 36. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Spöndlin, Ruedi (2006): Krankenversicherung in der Schweiz: Auf Umwegen zur Bürgerversicherung. In: Carigiet u.a. 2006, S. 103–115.
- Standing, Guy (ed.) (2003): Minimum Income Schemes in Europe. Geneva: ILO International Labour Office.
- Standing, Guy (ed.) (2005): Promoting Income Security as a Right. Europe and North America. London: Anthem.
- Statistisches Bundesamt (2005): Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Wichtige Zusammenhänge im Überblick, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2006a): Finanzen und Steuern. Lohn- und Einkommensteuer. Fachserie 14/Reihe 7.1. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stiftung Marktwirtschaft (2006): Kommission „Steuergesetzbuch“. Steuerpolitisches Programm. Einfacher, gerechter, sozialer: Eine umfassende Ertragsteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft/Frankfurter Institut.
- Straubhaar, Thomas (2006): Grundeinkommen: Nachhaltigkeit für den Sozialstaat Deutschland. *Update. Wissensservice des HWWI*, 5, S. 1–3.
- Straubhaar, Thomas/Hohenleitner, Ingrid (2007): Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte. Hamburg: HWWI.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003): Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt/New York: Campus.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003a): Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag. *Sozialer Fortschritt* 11–12/2003, S. 291–296.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004): Grundrente und Grundsicherung im Alter – Ziele, Modelle und offene Fragen. In: Opielka 2004a, S. 99–118.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004a): Poverty Measurement with the European Community Household Panel. Paper presented at the ChangeQual (the Economic Change, Unequal Life-Chances and Quality of Life research network) meeting May 2004 in Paris.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005): Das Modell Bürgerversicherung zur Reform der sozialen Sicherung in Deutschland. In: ders. 2005b, S. 7–27.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005a): Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers? In: Standing, Guy (ed.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America. London: Anthem Press, S. 255–271.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.) (2005b): Das Prinzip Bürgerversicherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2006): Vermeidung von Kinderarmut in Deutschland durch finanzielle Leistungen. *Zeitschrift für Sozialreform*, 4, Jg. 52, S. 439–466.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): Finanzierung eines Grundeinkommens durch eine „Basic Income Flat Tax“. In: Werner, Goetz W./Presse, André (Hrsg.): Grundeinkommen und Konsumsteuer – Impulse für „Unternimm die Zukunft“. Karlsruher Symposium Grundeinkommen: bedingungslos. Universitätsverlag Karlsruhe (i. E.).

- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007a): Armut und soziale Ausgrenzung in Europa. In: Linzbach, Christoph/Lübking, Uwe/Scholz, Stephanie/Schulte, Bernd (2006): Globalisierung und Europäisches Sozialmodell. Baden-Baden: Nomos (i. E.).
- Sulík, Richard (2006): Contribution Bonus. Paradigm Shift. Bratislava: Trend Visual (Download unter: [www.sulik.sk/media/contribution\\_bonus.pdf](http://www.sulik.sk/media/contribution_bonus.pdf)).
- SVR (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Theobald, Robert (ed.) (1966): The Guaranteed Income. Next Step in Socioeconomic Evolution? Garden City, New York: Doubleday & Company.
- Tobin, James/Pechmann, Joseph A./Mieszowski, Peter M. (1967): Is a negative income tax practical? *Yale Law Journal*, November 1967, No. 77, S. 1.
- Vanderborght, Yannick/Parijs, Philippe van (2005): Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Mit einem Nachwort von Claus Offe. Frankfurt/New York: Campus.
- Veen, Robert van der/Parijs, Philippe Van (2006): A Capitalist Road to Communism. (Reprint). *Basic Income Studies*, 1, Vol. 1, Article 6.
- Vobruba, Georg (2006): Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagner, Gert G. (2005): Eine Bürgerversicherung für die Gesundheitsversorgung – Pauschalprämie hat gegenüber einem Beitragssatz-System mehrere Vorteile. In: Strengmann-Kuhn 2005b, S. 83–98.
- Wagner, Gert G. (2006): Teilhabe kann nicht abstrakt diskutiert werden. In: Grözinger u. a. 2006, S. 187–193.
- Weber, Max 1988 (1904): Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. In: ders., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. 7. Aufl., Tübingen: Mohr, S. 146–214.
- Welter, Ralf (2003): Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen. Konzeptionen für eine nachhaltige Sozialpolitik. Hrsg.: Diözesanverband der KAB Aachen. Aachen: Shaker Verlag.
- Werner, Götz W. (2006): Ein Grund für die Zukunft: das Grundeinkommen. Interviews und Reaktionen. Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben.
- Werner, Götz W. (2007): Einkommen für alle. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Widerquist, Karl (2005): A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments? *Journal of Socio-Economics*, 1, Vol. 34, S. 49–81.
- Wissenschaftlicher Rat des Bundesfinanzministeriums (2004): Flat Tax oder duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung. Gutachten Juli 2004.



# Das Solidarische Bürgergeld

Analysen zu einer Reformidee

Herausgegeben von Michael Borchard  
im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung

Mit Beiträgen von

Dieter Althaus, Michael Opielka, Wolfgang Strengmann-Kuhn,  
Alexander Spermann, Joachim Fetzer, Michael Schramm und  
Matthias Schäfer

2007. X/286 S., gb. € 34,-  
ISBN 978-3-8282-0393-8

Die Konrad-Adenauer-Stiftung begleitet seit Jahren die Diskussion um die Reformen des Arbeitsmarktes und der Sozialsysteme. Die hohe Arbeitslosigkeit bleibt trotz der gegenwärtigen wirtschaftlichen Erholung ein gesellschaftlicher Skandal, mit dem sich niemand abfinden darf. Doch weder Aktionismus noch Defätismus führen weiter, sondern die intensive Suche nach angemessenen Lösungen. Dieter Althaus hat im Sommer 2006 mit dem Konzept Solidarisches Bürgergeld einen steuer- und sozialpolitischen Systemwechsel vorgeschlagen. Das Solidarische Bürgergeld soll eine Antwort sein auf die tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten, deren Lösung von moderaten Systemveränderungen nicht mehr zu erwarten sei. Der konzeptionelle Ansatz des Bürgergeldes ist bestechend einfach und ruft gerade deshalb kritische Fragen hervor. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich dieser Fragen angenommen und sie mit Hilfe von Experten analysiert.

## Inhaltsübersicht

### Vorwort

*Michael Borchard*

### 1. Teil

#### Das Solidarische Bürgergeld

*Von Dieter Althaus*

### 2. Teil

#### Das Solidarische Bürgergeld - Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts

*Von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn*

#### Das Solidarische Bürgergeld – Anmerkungen zur Studie von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn

*Von Alexander Spermann*

### 3. Teil

#### Subsidiarität durch Solidarisches Bürgergeld – Stellungnahme unter sozialetischen Gesichtspunkten

*Von Joachim Fetzer*

#### Das Solidarische Bürgergeld – eine sozialetische Analyse

*Von Michael Schramm*

### 4. Teil

#### Das Solidarische Bürgergeld – zusammenfassende Bemerkungen

*Von Matthias Schäfer*

*Bestellen Sie per Briefpost, Fax oder eMail*

et LUCIUS  
LUCIUS



Lucius & Lucius Verlagsges. mbH · Stuttgart  
Tel. 0711/24 20 60 · Fax 0711/24 20 88  
lucius@luciusverlag.com · www.luciusverlag.com