

Kurzexpertise

Wissenschaftliche Bewertung bereits vorliegender Modelle zur Zusammenfassung steuerfinanzierter Sozialleistungen

für das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Mannheim, 15. April 2013

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner

Prof. Dr. Holger Bonin

Leiter des Forschungsbereichs
Arbeitsmärkte,
Personalmanagement und Soziale
Sicherung

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43
68034 Mannheim

E-Mail bonin@zew.de

Telefon +49 621-1235-151

Telefax +49 621-1235-225

1 Einleitung

Die Zusammenfassung von Sozialleistungen zur Vereinfachung des komplexen Systems der staatlichen Transferleistungen und zur Verbesserung der Teilhabechancen aller Bürgerinnen und Bürger wird in Deutschland seit langem diskutiert. Der Koalitionsvertrag von 2009 greift solche Vorstellungen auf mit dem Auftrag zu prüfen, inwiefern eine Zusammenfassung sämtlicher steuerfinanzierten Sozialleistungen möglich ist. Dazu hat eine erste Kurzexpertise des ZEW konzeptionelle Überlegungen angestellt, wie der Gegenstand der „steuerfinanzierten Sozialleistungen“ eingegrenzt werden kann. Die folgende Kurzexpertise befasst sich damit, welche Modelle zur Zusammenfassung von Sozialleistungen in Deutschland bereits vorhanden sind, und wie diese nach wissenschaftlichen Kriterien zu bewerten sind.

Untersucht werden zum einen verschiedene Konzepte eines bedingungslosen Grundeinkommens, die in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten entwickelt worden sind (Abschnitt 2). Die getroffene Auswahl deckt die ganze Spannbreite der Grundeinkommenskonzepte ab, deren gemeinsames Merkmal ist, dass ein existenzsichernder Transfer an alle Bürgerinnen und Bürger ohne eine Pflicht zur Gegenleistung gewährt wird. Zum anderen wird das Konzept des Liberalen Bürgergelds analysiert, das im Gegensatz zu den Grundsicherungsmodellen an der Bedürftigkeit und der Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme als Voraussetzungen für Ansprüche an die soziale Grundsicherung festhält (Abschnitt 3).

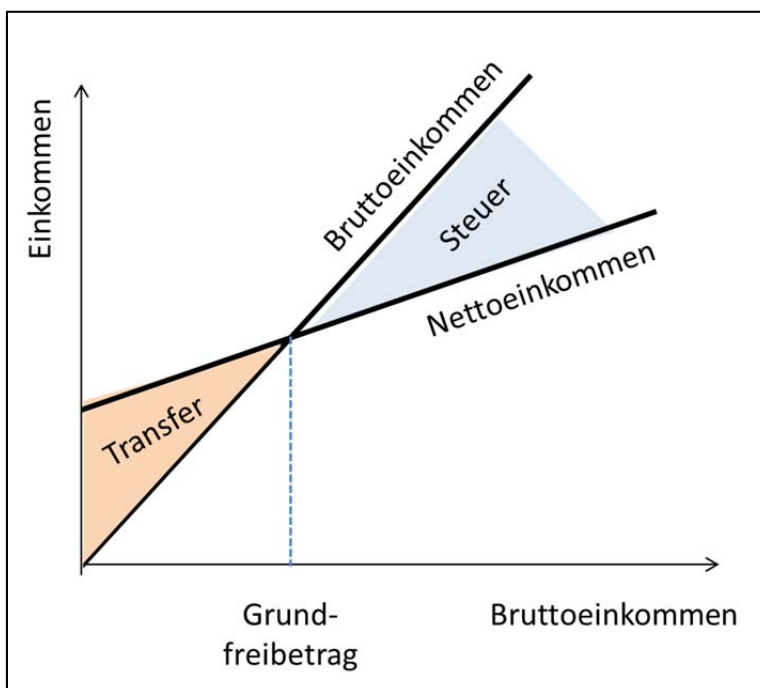
In beiden Teilen folgt auf eine kurze Darstellung der Konzepte, die sich auf die grundlegenden Alleinstellungs- und Unterscheidungsmerkmale konzentriert, eine wissenschaftliche Bewertung. Zentrale Beurteilungskriterien sind die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Wirkungen, die Finanzierbarkeit und die Vereinbarkeit mit den derzeit in Deutschland geltenden Maßstäben sozialer Sicherung.

2 Bedingungsloses Grundeinkommen

2.1 Grundlegende Prinzipien

Unter einem bedingungslosen Grundeinkommen wird allgemein ein Rechtsanspruch eines jeden Menschen auf einen monetären Transfer des Gemeinwessens verstanden, der die Existenz sichert und eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Die soziale Existenzsicherung durch den Staat wird darüber hinaus als bedingungslose Leistung aufgefasst. Bedingungslosigkeit bedeutet, dass Gegenleistungen, insbesondere in Form einer Verpflichtung zur Arbeit, und eine Bedürftigkeitsprüfung entfallen. Da ein Grundeinkommen nicht bedarfsorientiert ist, ist es üblicherweise als individueller Transfer konzipiert, der unabhängig vom spezifischen Haushaltskontext und von sonstigen Lebensumständen gewährt wird.

Abbildung 1: Schema einer negativen Einkommensteuer



Darstellung des ZEW.

Im Allgemeinen sind die Konzepte für ein bedingungsloses Grundeinkommen nach dem Prinzip einer negativen Einkommensteuer konstruiert. Hierbei han-

delt es sich in der Grundform um ein System der Einkommensbesteuerung mit einem einzigen Steuersatz (sogenannte „flat tax“) und einem Grundfreibetrag. Positive Steuerzahlungen fallen oberhalb des Grundfreibetrags an. Unterhalb erhalten die Bürgerinnen und Bürger einen finanziellen Transfer bzw. eine „negative Steuer“. Durch den konstanten Steuersatz wächst das verfügbare Einkommen durchweg um weniger als das eigene Bruttoeinkommen. Im Einkommensbereich unterhalb des Grundfreibetrags fällt der Transfer, wenn eigenes Einkommen erzielt wird, mit der Rate des Steuersatzes. Abbildung 1 illustriert die Funktionsweise einer negativen Einkommensteuer schematisch.

2.2 Spannbreite in der Ausgestaltung

1. Grundeinkommen nach Thomas Straubhaar¹

Professor Thomas Straubhaar (HWWI) vertritt ein idealtypisches Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens. Eckpfeiler seines Modells ist ein lebenslang auf Höhe des sozialen Existenzminimums liegender sozialpolitischer Universaltransfer. Dieser wird ohne jegliche Prüfung und Bedingungen in voller Höhe an alle deutschen Staatsbürgerinnen und -bürger sowie an in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer in Abhängigkeit von der Dauer des Aufenthalts, ausbezahlt. Die Höhe des Grundeinkommens lässt Straubhaar – als politische Stellgröße – unbestimmt. Vorliegende Rechnungen nehmen zur Orientierung Beträge von 600 und 800 Euro.

Bei Einführung eines idealtypischen Grundeinkommens werden nahezu alle steuer- und abgabenfinanzierten Sozialleistungen abgeschafft. Insbesondere entfallen die gesetzliche Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung. Entsprechend werden die Unternehmen vollständig von Sozialabgaben entlastet. Es besteht eine Grundversicherungspflicht in der Krankenversicherung. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich außerdem gegen Unfälle versichern. Die Kranken- und Unfallversicherer unterliegen einem Diskriminierungsverbot und

¹ Vgl. zum Beispiel Hohenleitner, I., Opielka, M., Schramm, M. und T. Straubhaar (2008), Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, Edition HWWI Band 1, Hamburg University Press, Hamburg.

Kontrahierungszwang. Die (pauschalen) Beiträge zu den Versicherungen sind mit dem Grundeinkommen zu verrechnen.

Die Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens kommt zum einen aus den wegfallenden steuer- und abgabenfinanzierten Sozialleistungen. Darüber hinaus sind – bis auf das steuerfreie Grundeinkommen – sämtliche Einkünfte nach Abzug von Werbungskosten vom ersten Euro an mit einem konstanten Grenzsteuersatz zu versteuern. Da das Grundeinkommen einen impliziten Grundfreibetrag darstellt, sind keine weiteren Freibeträge und Abschreibungsmöglichkeiten für Privatpersonen vorgesehen. Die Einkommensbesteuerung wirkt durch die Kombination von Grundfreibetrag und proportionalem Steuersatz oberhalb des Grundfreibetrags weiter progressiv. Konsumsteuern bleiben erhalten. Die Steuersätze sollen so festgelegt werden, dass gegenüber dem Status quo keine Finanzierungslücke entsteht. Die Höhe des Steuersatzes ist von der gewählten Höhe des Grundeinkommens abhängig.

Ein letztes zentrales Element des Straubhaar-Konzepts, das in keinem anderen Grundeinkommensvorschlag prominent vertreten wird, ist die Streichung aller sozialpolitisch motivierten Regulierungen des Arbeitsmarktes. Dies gilt insbesondere für den Kündigungsschutz, den Flächentarifvertrag und Mindestlöhne. Dahinter steht die – radikale – Idee, dass die bedingungslose Existenzsicherung die Position der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer soweit stärkt, dass die individuell auf der Betriebsebene auszuhandelnden Löhne bis hinunter auf das Vollbeschäftigungsniveau sinken können.

2. *Solidarisches Bürgergeld*²

Das vom ehemaligen Thüringischen Ministerpräsidenten vertretene Konzept des „Solidarischen Bürgergelds“ ist ein partielles bedingungsloses Grundeinkommen in Form einer negativen Einkommensteuer. Es wird auch von Thomas Straubhaar als pragmatischer Zwischenschritt auf dem Weg zur Umsetzung seines idealtypischen Bürgergeld-Modells unterstützt.

² Vgl. Althaus, D. und H. Binkert (Hrsg.) (2010), *Solidarisches Bürgergeld - den Menschen trauen: Freiheit nachhaltig und ganzheitlich sichern*, 2. Aufl., Books on Demand. M. Borchard (Hrsg.) (2007), *Das Solidarische Bürgergeld, Analysen einer Reformidee*, Lucius & Lucius, Stuttgart.

In der aktuellen Fassung des Konzepts³ sollen alle Bürgerinnen und Bürger ein Bürgergeld von 600 Euro monatlich erhalten. Gleichzeitig werden alle Einkünfte inklusive der Einkommen aus Vermietung und Zinsen einer „solidarischen Einkommensteuer“ mit einem konstanten Steuersatz von 40% unterworfen. Die solidarische Einkommensteuer wird mit dem Bürgergeldanspruch verrechnet.

Weiterhin müssen, wie im Straubhaar-Modell, alle Bürgerinnen und Bürger eine Gesundheits- und Pflegeversicherung abschließen. Vorgesehen ist ein pauschaler Beitragssatz von monatlich 200 Euro. Somit beträgt das Bürgergeld netto nur 400 Euro. Der unter Berücksichtigung der Gesundheitsprämie implizite Grundfreibetrag bei der solidarischen Einkommensteuer beläuft sich auf 12.000 Euro, eine Steigerung gegenüber dem aktuellen steuerlichen Grundfreibetrag von rund 50%. Bei Kindern erhöht das Modell den steuerlichen Grundfreibetrag um über 70%; im Vergleich zum Kindergeld ist der Transfer durch das Bürgergeld mehr als doppelt so hoch.

Der Netto-Transfer von 400 Euro wäre bei Personen ohne weitere Einkünfte vielfach niedriger als der derzeitige Regelbedarf nach SGB II. Darum ist ein Bürgergeldzuschlag vorgesehen, der insbesondere die Brutto-Kosten der Unterkunft und sonstige vorübergehende oder dauerhafte individuell nachweisbare Bedarfe abdeckt. Durch Kombination von Bürgergeld und Bürgergeldzuschlag wird die soziale Grundsicherung implizit erhöht. Offen ist, ob der Bürgergeldzuschlag über die Finanzämter organisiert und verwaltet werden soll, oder ob die bisherigen Grundsicherungsstellen diese Aufgabe erhalten.

Das Konzept umfasst auch einen Umbau der Rentenversicherung. Neben dem solidarischen Bürgergeld als Grundrente soll es eine ab dem 60. Lebensjahr (!) gewährte Zusatzrente geben, die maximal 1.800 Euro betragen kann, und deren Höhe sich an der Lebensarbeitszeit und am Verdienst orientiert. Darüber hinaus sollen Väter und Mütter eine Elternrente erhalten, die pro Kind um knapp 60 Euro pro Monat höher ist als die bestehenden Rentenwerte aus der

³ In der ursprünglichen Version war das solidarische Bürgergeld großzügiger ausgestaltet. Die Revision könnte mit Finanzierungslücken des Konzepts zusammenhängen, die bei Berechnungen zu den Wirkungen des Modells im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung – vgl. Borchard (2007), a.a.O. – deutlich wurden.

Anerkennung von Erziehungszeiten. Alters- und Elternrente sollen durch eine Lohnsummenabgabe der Arbeitgeber in Höhe von 18% finanziert werden. Diese Abgabe soll außerdem Elterngeld und Arbeitslosengeld als fortbestehende Sozialleistungen finanzieren. Unverändert bestehen bleibt die durch Beiträge der Arbeitgeber finanzierte gesetzliche Unfallversicherung.

Zur Finanzierung des solidarischen Bürgergelds soll der Wegfall der übrigen steuerfinanzierten Sozialleistungen beitragen. Hierzu zählen insbesondere die Ausgaben des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung, die Ausgaben für die Beamtenversorgung, das Arbeitslosengeld II und Wohngeld. Zur weiteren Gegenfinanzierung ist eine Anhebung der Konsumsteuern auf einen weitgehend einheitlichen Satz von 19% vorgesehen.

3. Grüne Grundsicherung⁴

Das Konzept für eine Grüne Grundsicherung wurde 2006 von Manuel Emmeler und Thomas Poreski als Diskussionsvorschlag für einen Zukunftskongress von Bündnis 90/Die Grünen eingebracht. Es handelt sich nicht um ein von der Partei beschlossenes Konzept.⁵ Das Modell einer Grünen Grundsicherung übernimmt den Grundgedanken eines bedingungslosen Grundeinkommens, indem auf eine Bedürftigkeitsprüfung weitgehend verzichtet werden soll. Die Finanzämter sollen eine Grundsicherung von 400 Euro für Kinder, 500 Euro für Erwerbsfähige und 700 Euro für Rentner auszahlen. Um Arbeitsanreize zu stärken, soll es bei Erwerbsfähigen zudem einen zeitlich befristeten Zuschlag für langjährige Erwerbstätigkeit geben, so dass das Grundeinkommen eine Höhe von 750 Euro erreichen kann.

⁴ Poreski, T. und M. Emmeler (2006), Die Grüne Grundsicherung - Diskussionspapier für den Zukunftskongress von Bündnis 90/Die Grünen, www.grundsicherung.org/grusi.pdf

⁵ Zur Beseitigung von wahrgenommenen Fehlentwicklungen von Hartz IV BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordern derzeit konkret „Acht Schritte zur Grünen Grundsicherung“. Hierzu zählen unter anderem eine moderate Anhebung und Preisindizierung der Regelsätze, eigenständige Regelsätze für Kinder und Jugendliche, die Abschaffung der Bedarfsgemeinschaften und ein Sanktionsmoratorium. Hierbei handelt es sich um Modifikationen innerhalb des bestehenden Systems des Arbeitslosengelds II, ohne dass Sozialleistungen zusammengeführt oder das Prinzip einer negativen Einkommensteuer umgesetzt werden.

Neben der bedingungslosen Grundsicherung sollen bedarfsgeprüfte Sozialleistungen erhalten bleiben, um besondere Bedarfe und Notlagen abzusichern. Darum bleiben etwa Wohngeld, Pauschalen für dauerhafte Sonderbedarfe oder Eingliederungshilfen als steuerfinanzierte Sozialleistungen erhalten. Die gesetzliche Rente soll langfristig in die Grundsicherung integriert werden. Ebenfalls entfällt das Arbeitslosengeld I als Versicherungsleistung. Die medizinische und pflegerische Grundversorgung soll durch ein rein steuerfinanziertes System abgelöst werden, in dem alle Bürgerinnen und Bürger versichert sind.

Die Finanzierung der Grünen Grundsicherung erfolgt über das Einkommen. Dazu soll eine Grundsicherungsabgabe von 25% eingeführt werden, die zusätzlich zu einer pauschalen Einkommensteuer mit einem Satz von ebenfalls 25% fällig wird. Die bisherigen Grundfreibeträge werden durch den Grundsicherungssockel abgelöst. Eine Besonderheit der Grünen Grundsicherung ist, dass die bisherigen Lohnnebenkosten ebenfalls in eine Grundsicherungsabgabe umgewandelt werden, so dass die Arbeitgeber auch nach Abschaffung der paritätisch finanzierten gesetzlichen Sozialversicherungen an der sozialen Absicherung der Bürgerinnen und Bürger beteiligt bleiben.

4. BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei.PDS⁶

Das zwischen 2006 und 2008 von der Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen in und bei der Linkspartei.PDS entwickelte Modell für ein bedingungsloses Grundeinkommen sieht vor, alle steuerfinanzierten Sozialleistungen mit Ausnahme des Wohngelds zu ersetzen. Das Grundeinkommen dient insbesondere auch als Basisrente, die aber durch eine verpflichtende umlagefinanzierte Rentenversicherung ergänzt werden soll. Die Kranken- und Pflegeversicherung ist nicht in das System des Grundeinkommens eingezogen, sondern wird als Bürgerversicherung mit einkommensbezogenen Sozialabgaben gestaltet, die die Arbeitgeber mittels einer Wertschöpfungsabgabe mit finanzieren. Allerdings sollen nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigte kostenfrei kranken- und pflegeversichert sein.

⁶ Vgl. Netzwerk Grundeinkommen (Hrsg.) (2008), Aktuelle Grundeinkommensmodelle in Deutschland, Vergleichende Darstellung, S. 24-26, http://www.die-linke-grundeinkommen.de/mediapool/81/814984/data/PDF/vergleich_ge-konzepte-2.pdf

Die Höhe des Grundeinkommens soll sich an der Armutsrisikogrenze gemäß Einkommens- und Verbrauchsstichprobe orientieren und ist so dynamisiert. Konkret genannt ist ein Monatsbetrag von 950 Euro, der bei Kindern unter 16 Jahre halbiert wird. Die Administration soll nach den Vorstellungen der Linkspartei.PDS durch eine unabhängige Selbstverwaltung erfolgen, die die erforderlichen Finanzmittel nicht nur verausgabt, sondern eigene Einnahmen erhält. Dazu wird eine Grundeinkommensabgabe von 35% auf alle Bruttoeinkommen (ohne Freibetrag) erhoben. Im Gegenzug werden die Einkommensteuersätze gesenkt. Zusätzliche Einnahmen erhält die Grundeinkommensverwaltung durch einen Bundeszuschuss. Seine Finanzierung erfolgt durch den Wegfall steuerfinanzierter Sozialleistungen und neue bzw. höhere Steuern auf Kapital, Finanztransaktionen und Vermögen.

5. Existenzgeld⁷

Das 2008 vorgestellte Existenzgeld der Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen setzt den individuellen Bedarf zur Sicherung des sozialen Existenzminimums auf Basis eines bepreisten Warenkorbs sowie eines Wohnexistenzgelds mit 1.060 Euro pro Person zuzüglich einer kostenfreien Kranken- und Pflegeversicherung für nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte noch höher an. Das Existenzgeld soll wie eine negative Einkommensteuer über die Finanzämter ausgezahlt werden.

Die Finanzierung soll in einen Fonds ausgelagert werden, um den Einfluss der Politik zu begrenzen. Die Gegenfinanzierung soll unter anderem durch Einsparungen bei den bestehenden Leistungen der sozialen Grundsicherung, den Übergang zu einer Individualbesteuerung mit konstantem Grenzsteuersatz von 50%, eine moderate Anhebung der Mehrwertsteuer, höhere Steuern auf Kapital und Vermögen und Einsparungen bei Subventionen erfolgen.

⁷ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen (BAG SHI) (Hrsg.) (2008), Existenzgeld Reloaded, AG SPAK Bücher, Neu-Ulm.

6. Bedingungsloses Grundeinkommen nach Götz Werner⁸

Ein zumindest langfristig nochmals höheres bedingungsloses Grundeinkommen sieht das Konzept des dm-Gründers Götz Werner vor. Zwar gibt es keine ganz konkrete Festlegung, jedoch war in Interviews von Beträgen zwischen 1.200 und 1.500 Euro die Rede. Das Grundeinkommen soll weit über dem zur sozialen Grundsicherung notwendigen Niveau liegen, um Menschen von jeglichen Zwängen zur Arbeit zu befreien. Hierdurch sollen sinnstiftende und darum produktive Arbeitsplätze entstehen. Die Besonderheit von Werners Konzept ist, dass zur Gegenfinanzierung eine Umstellung des Steuersystems auf eine reine Konsumbesteuerung vorgesehen, wofür Mehrwertsteuersätze von 50-100% erforderlich wären.

7. Ulmer Modell⁹

Das bereits 1996 am Zentrum für Allgemeine Wissenschaftliche Weiterbildung entwickelte und seitdem mehrfach aktualisierte Ulmer Modell bzw. Transfergrenzenmodell spezifiziert keine konkrete Höhe des Transfers zur Grundsicherung. Vielmehr handelt es sich um ein Rechenmodell, mit dem die Finanzierbarkeit eines bedingungslosen Grundeinkommens abgeschätzt werden kann.

Die Finanzierung der Transferleistung erfolgt hierbei annahmegemäß durch eine „Sozialabgabe“ auf alle Bruttoeinkommen bis zum Grundfreibetrag, also dem Einkommen, bei dem der Transfer durch die negative Einkommensteuer auf null fällt (vgl. Abbildung 1).¹⁰ Oberhalb des Grundfreibetrags werden die Einkommen mit einem niedrigeren proportionalen Steuersatz belegt als unterhalb. Anders als bei den bisher beschriebenen Konzepten handelt es sich also nicht um eine rein lineare Steuer („flat tax“). Durch den niedrigeren Steuersatz oberhalb des Grundfreibetrags entsteht eine nicht-lineare Variante einer negativen Einkommensteuer, das nicht durchweg progressiv ist.

⁸ Vgl. G. Werner (2012), Einkommen für alle, 6. Auflage, Bastei Lübbe.

⁹ Vgl. H. Pelzer (2010), Das bedingungslose Grundeinkommen. Finanzierung und Realisierung nach dem mathematisch fundierten Transfergrenzen-Modell. Eine kurze Zusammenfassung. Lucius & Lucius, Stuttgart.

¹⁰ Von den Vertreterinnen und Vertretern des Ulmer Modells wird der Grundfreibetrag auch als Transfergrenze bezeichnet.

Die wählbaren Parameter des Rechenmodells sind die Höhe der Grundsicherung sowie die prozentuale Höhe der Sozialabgabe bis zum Grundfreibetrag. Auf dieser Basis liefert das Rechenmodell die Höhe des zum Budgetausgleich notwendigen prozentuellen „Ausgleichsabgabe“ auf Einkommen oberhalb der Grundfreibetrags, die zusätzlich zu unverändert bestehen bleibenden Einkommensteuer entrichtet werden muss.

Das Ulmer Modell geht von einem Erhalt des Kindergelds aus. Kinder und Jugendliche sind also nicht durch ein eigenes Grundeinkommen in das System einbezogen. Ebenfalls bestehen bleiben die heutigen Sozialversicherungssysteme. Organisatorisch soll das bedingungslose Grundeinkommen über die Finanzämter abgewickelt werden, die auch die erforderlichen Sozial- und Ausgleichsabgaben einnimmt.

2.3 Bewertung

1. Finanzierbarkeit und Anreizwirkungen

Zu den Konzepten für ein bedingungsloses Grundeinkommen existieren einige Finanzierungsrechnungen, die häufig von den Urheberinnen und Urhebern selbst stammen oder zumindest beauftragt wurden. Diese Berechnungen, die generell die Machbarkeit der Konzepte bestätigen, sind mit erheblichen Vorbehalten zu lesen. Erstens fehlen Überleitungsrechnungen, also Finanzierungsrechnungen, die berücksichtigen, dass eigentumsähnliche Ansprüche an Sozialleistungen für eine Übergangsphase noch bedient werden müssen. Hierdurch könnten vorübergehend erhebliche Doppelbelastungen für die Steuerzahler entstehen.

Außerdem werden üblicherweise nur so genannte „Über-Nacht-Effekte“ abgeschätzt. Hierunter versteht man die Einnahmen- und Ausgabenwirkungen, die sich unmittelbar nach Einführung der bedingungslosen Grundsicherung ergeben. Das heißt, in den Rechnungen bleiben Verhaltenswirkungen, die von den geänderten Rahmenbedingungen ausgehen, und die mit ihnen verbundenen Budgetveränderungen außen vor. Eine solche Vorgehensweise ist hochgradig problematisch, da fundamentale Eingriffe in das bestehende System untersucht werden, so dass mit erheblichen Verhaltensänderungen gegenüber dem Status quo zu rechnen ist.

Das plausible Standardergebnis der vorliegenden Berechnungen ist, dass die Einsparungen durch die wegfallenden Sozialleistungen nicht ausreichen, um das Grundeinkommen für alle zu finanzieren. Dies ist insofern nicht überraschend, als sämtliche Konzepte eine mehr oder minder starke Erhöhung des Grundfreibetrags in der Einkommensteuer gegenüber dem Status quo bedeuten. Natürlich ist die primäre Finanzierungslücke umso größer, je höher das Grundeinkommensniveau gesetzt wird. Bei großzügigen Leistungen wie dem Existenzgeld überschreitet der Refinanzierungsbedarf deutlich die 500 Mrd. Euro-Grenze.

Die Schließung der Budgetlücke, die durch die eigentliche Grundsicherung entsteht, erfordert Veränderungen auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Die vorhandenen Grundeinkommenskonzepte unterscheiden sich nicht zuletzt darin, welche Art der Refinanzierung vorgesehen ist. Eine Diskussion über die durch die vorgeschlagenen Anpassungen ausgelösten wirtschaftlichen Folgekosten, die sich je nach Refinanzierungsart erheblich unterscheiden können, fehlt bei den Befürworterinnen und Befürwortern der Konzepte fast völlig.

Teilweise sollen außerhalb des Sozialbudgets vermutete Kürzungsreserven in den öffentlichen Haushalten, wie etwa die Streichung von Subventionen, genutzt werden, um das Grundeinkommen zu finanzieren. Allerdings gilt: Wären in Teilen der öffentlichen Haushalte, die aktuell nicht zur sozialen Sicherung zählen, effiziente Einsparmöglichkeiten vorhanden, sollten diese genutzt werden völlig unabhängig davon, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt wird oder nicht. Es bleibt unklar, warum vorhandene, sinnvolle Einsparmöglichkeiten erst nach Einführung eines Grundeinkommens erschlossen werden könnten. Insofern erscheinen Berechnungen, die auf Kürzungsreserven in den öffentlichen Haushalten setzen, von einem schwer zu rechtfertigenden fiskalischen Optimismus geprägt.

In allen Konzepten erfolgt der Großteil der Refinanzierung jedoch über eine Anpassung von Steuern. Gedacht wird an eine höhere Besteuerung der Einkommen (solidarisches Bürgergeld), des Kapitals und der Vermögen (Die Linke.PDS), sowie des Konsums (Götz Werner). Jede Finanzierungsweise entfaltet ihre eigenen Nebenwirkungen, die in die meisten Budgetrechnungen nicht einbezogen sind:

- Eine höhere Grenzbelastung der Einkommen im oberen Einkommensbereich senkt das Arbeitsangebot, und es ist nicht automatisch gewährleistet, dass dieser Effekt durch die mit der Grundsicherung verbundenen niedrigeren Grenzbelastungen von Beschäftigten im unteren Einkommensbereich ausgeglichen wird.
- Eine höhere Besteuerung von Kapital und Vermögen kann Investitionen und die wirtschaftliche Dynamik abschwächen, so dass Arbeitsnachfrage, Beschäftigung und Steuereinnahmen belastet werden. Grundsätzlich wirkt eine Besteuerung der Vermögensbestände wie eine zweite Einkommensteuer.
- Eine höhere Konsumbesteuerung kann die Nachfrage nach im Inland produzierten Gütern dämpfen, so dass die Beschäftigung zurückgeht. Zudem steigt das Preisniveau, da die Steuer an die Konsumentinnen und Konsumenten überwälzt wird. Dies bedeutet eine reale Entwertung der Grundsicherung, so dass ein höherer Budgetansatz erforderlich wird, um das gewünschte Sicherungsniveau zu erreichen.

Von daher wäre es unbedingt geboten, die zu erwartenden Anpassungseffekte bei Rechnungen zur Finanzierbarkeit von Modellen eines bedingungslosen Grundeinkommens zu berücksichtigen. Anders gesagt erbringt die rechnerische Möglichkeit, die über Nacht entstehende Budgetlücke zu schließen, keinen Nachweis der Finanzierbarkeit der Konzepte.

Ein ähnlich gelagertes Argument betrifft die Auswirkungen einer Veränderung der Besteuerungsbasis. Um Grenzbelastungen zu mildern, setzen viele Konzepte auf eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen, wie etwa die Unterwerfung privater Kapitalerträge unter den allgemeinen Einkommensteuersatz. Auch hiervon können Wachstumswirkungen ausgehen. Wären diese positiv, wäre erneut zu fragen, warum diese erst nach Einführung einer bedingungslosen Grundsicherung ausgeschöpft werden. Sind sie negativ, würde bei einer vollständigen Betrachtung der Budgetausgleich erschwert.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat im Jahresgutachten 2007/2008 die Folgen des solidarischen Bürgergelds – allerdings in der ursprünglich vorgeschlagenen Fassung mit einem

höheren Niveau des bedingungslosen Transfers – mit Hilfe eines verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells durchgerechnet, dass Zweitrundeneffekte über ein verändertes Arbeitsangebot mit berücksichtigt. Die geschätzte Finanzierungslücke lag bei 227 Mrd. Euro jährlich. Dagegen suggerierte eine von der Konrad-Adenauer-Stiftung finanzierte Studie, die jegliche Verhaltensänderungen ausblendet, dass das Althaus-Modell finanzierbar wäre.

Die Analyse des Sachverständigenrats zeigt darüber hinaus, dass die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens mit erheblichen negativen Arbeitsangebotswirkungen – in der Größenordnung von 800.000 Vollzeitäquivalenten – verbunden sein könnte. Im Vergleich zum Status quo fallen zwar in der Tendenz die Grenzbelastungen bei Beschäftigten mit niedrigen Einkommen, so dass ein positiver Arbeitsanreiz entsteht. Dieser Effekt wird jedoch mehr als kompensiert durch die negativen Partizipationseffekte des höheren Reservationslohns, der durch die bedingungslose Zahlung des Transfers zustande kommt. Hinzu kommt das geringere Arbeitsangebot von Beschäftigten mit höherem Einkommen, deren Grenzbelastungen durch die notwendige Gegenfinanzierung des Grundeinkommens steigen. Bei Konzepten, die ein höheres Grundeinkommen vorsehen als das Althaus-Modell, ist mit entsprechend größeren negativen Partizipationseffekten zu rechnen.

Diese Diagnose wird durch Rechenergebnisse von Straubhaar, nach denen das solidarische Bürgergeld und erst recht ein idealtypisches bedingungsloses Grundeinkommen im Saldo positive Arbeitsangebotseffekte erzeugen würden, nicht entkräftet. Erstens beruht Straubhaars empirische Abschätzung auf makroökonomischen Arbeitsangebotselastizitäten, die eine viel gröbere Annäherung an die zu erwartenden Verhaltenseffekte erlauben, als das auf individuellen Haushaltsdaten aufbauende Simulationsmodell des Sachverständigenrats.

Entscheidender jedoch ist die Annahme Straubhaars, dass mit der Einführung des Grundeinkommens der Arbeitsmarkt vollständig liberalisiert wird. Die berechnete Beschäftigungsausweitung ist das Ergebnis des vollständigen Abbaus der Arbeitslosigkeit, der durch die damit erreichte Flexibilität der Löhne – nach unten – erreicht wird, und strenggenommen kein Effekt des bedingungslosen Grundeinkommens.

Grundsätzliche Einwände lassen sich auch gegen die ex ante-Evaluation von Konzepten für eine bedingungslose Grundsicherung vorbringen. Da die Einführung einer solchen Maßnahme einen fundamentalen Strukturbruch darstellt, unterliegen die verhaltensbasierten Rechnungen der sogenannten Lucas-Kritik. Sie beruhen auf der Annahme, dass die Verhaltensparameter der am Arbeitsmarkt Handelnden konstant bleiben. Dabei ist es gerade das Ziel der Grundeinkommenskonzepte, diese Parameter zu verändern.

Angesichts der begrenzten Möglichkeiten, die Wirkungen eines bedingungslosen Grundeinkommens vorab zuverlässig abzuschätzen, müssten Änderungen in diese Richtung vorsichtig vorgenommen werden. Dies wiederum erscheint jedoch in der praktischen Umsetzung problematisch. Da es sich um einen fundamentalen sozialpolitischen Paradigmenwechsel handelt, wäre ein gradueller Übergang schwer zu bewerkstelligen.

2. Vereinbarkeit mit dem System der sozialen Marktwirtschaft

Alle Grundeinkommenskonzepte führen zu einer weitreichenden Zusammenfassung der bisher bestehenden Sozialleistungen. Dennoch steht die Vereinfachung des komplexen sozialen Sicherungssystems für die Befürworterinnen und Befürworter nicht im Vordergrund.

Ein Argument für ein bedingungsloses Grundeinkommens leitet sich aus Vorstellungen her, dass in Deutschland nicht genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, um alle erwerbsfähigen Menschen in Deutschland mit bezahlter Beschäftigung versorgen. Demnach, so Befürworterinnen und Befürworter der Konzepte, dürfe die Gesellschaft die soziale Existenzsicherung nicht an die Verpflichtung koppeln, beschäftigt zu sein.

Selbst wenn man der Diagnose folgt, dass in Deutschland überwiegend unfreiwillige Unterbeschäftigung herrscht, wäre in der sozialen Marktwirtschaft jedoch der ordnungspolitische Ansatz geboten, zunächst die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt so zu verändern, dass ein höherer Beschäftigungsstand erreicht werden kann. Die empirischen Befunde – nicht zuletzt die Erfahrungen mit den Hartz-Reformen – sprechen dafür, dass hierbei auch angebotsseitige Maßnahmen, und gerade die Bindung der sozialen Grundsicherung an eine Gegenleistung in Form von Arbeit („Workfare“), auf dieses Ziel hinfüh-

ren. Die Bedingungslosigkeit eines Grundeinkommens rührt am etablierten sozialetischen Prinzip der Subsidiarität. Danach muss jeder zunächst selbst im Rahmen seiner Möglichkeiten alles tun, um sein Auskommen zu sichern, bevor die Gesellschaft helfend einspringt.

Eine weitere Begründung der Forderungen nach einem allgemeinen Grundeinkommen ist, dass die Stellung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber den Unternehmen gestärkt werden muss, damit Arbeitsplätze mit unzumutbar schlechten Bedingungen für die Beschäftigten vom Markt verschwinden. Die dazu notwendige Verschiebung der Verhandlungspositionen am Arbeitsmarkt soll erreicht werden, indem das bedingungslose Grundeinkommen die individuelle Notwendigkeit aufhebt, einer entlohten Beschäftigung nachzugehen. Hierdurch käme es zu einer Verknappung des – nun völlig der freiwilligen – Arbeitsangebots, was die Arbeitgeber dazu zwänge, bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen.

Es gehört jedoch zu den Kerngedanken der Ordnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, dass der Ausgleich von sozialen und wirtschaftlichen Belangen gewahrt bleiben muss. Ohne flankierende Maßnahmen verschiebt ein bedingungsloses Grundeinkommen die Verhandlungsmacht sehr weit zu Gunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Hierdurch könnte es zu einem wachstumsmindernden Rückgang der Beschäftigung kommen. Da Arbeitgeber in Deutschland allenfalls punktuell monopsonistische Marktmacht gegenüber den Anbieterinnen und Anbietern von Arbeit ausüben, lässt sich der starke in den Wettbewerb am Arbeitsmarkt durch ein allgemeines bedingungsloses Grundeinkommen nicht rechtfertigen.¹¹ Der angestrebte soziale Schutz des kleinen Teils der Beschäftigten, die derzeit möglicherweise von Monopson-Strukturen am Arbeitsmarkt betroffen sind, lässt sich nämlich mit zielgenaueren Instrumenten, wie etwa Arbeitsstandards und starke Tarifautonomie, erreichen, die im Vergleich besser mit wirtschaftlichen Belang stehen.

¹¹ Unter einem Monopson am Arbeitsmarkt versteht man eine Konstellation, bei der wenige Arbeitgeber – meist lokal – einer großen Zahl an im starken Wettbewerb untereinander stehenden Arbeitssuchenden gegenüberstehen, so dass die Arbeitgeber die Beschäftigungsbedingungen zu Lasten der Beschäftigten verschlechtern können. Empirische Hinweise für monopsonistische Arbeitsmarktverhältnisse gibt es lediglich für wenige Berufsgruppen in Ostdeutschland.

Straubhaars Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens unterscheidet sich von den übrigen vorliegenden Konzepten dieses Typs durch eine bemerkenswert marktradikale Haltung. Hier werden die ungünstigen Nebenwirkungen einer Bedingungslosigkeit des Grundeinkommens akzeptiert, um dafür Effizienzgewinne auf verschiedenen anderen Ebenen zu erzielen.

Erstens dient die Einführung der Grundsicherung dazu, die – in Folge der demografischen Entwicklung noch zunehmenden – Verzerrungen durch die beitragsfinanzierten umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu beseitigen, die komplett abgeschafft werden sollen. Zweitens soll die Umsetzung des Konzepts den Rahmen bieten, um die Staatsquote zu senken und die Neuverschuldung des Staates auf null zurückzuführen. Schließlich sollen als „Gegenleistung“ sämtliche sozialstaatlichen Eingriffe in den Arbeitsmarkt abgebaut werden. Hierdurch soll völlige Lohnflexibilität (nach unten) erreicht werden, so dass es keine Effizienzverluste wegen allokativer Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt und keine – freiwillige und unfreiwillige – Arbeitslosigkeit mehr gibt.

In dieser radikalen Form könnte das Modell des bedingungslosen Grundeinkommens tatsächlich wachstumssteigernde Wirkungen entfalten. Straubhaars Konzept verschiebt die für die soziale Marktwirtschaft kennzeichnende Balance zwischen Wettbewerb am Markt und sozialem Schutz jedoch vollkommen in Richtung auf die freie Entfaltung von Marktprozessen. Das Grundeinkommen ist hier ein Vehikel zur Beseitigung des bestehenden Sozialstaats.

Falls das bedingungslose Grundeinkommen niedrig angesetzt wird, kann es zu mehr Verteilungsungleichheit führen. Soziale Härten könnten insbesondere auftreten, wo das neue uniforme Transferniveau nicht genügt, um die im bisherigen System individuell abgedeckten Sonderbedarfe zu kompensieren.

Die meisten Vorschläge für ein Grundeinkommen setzen das Transferniveau allerdings über dem bisherigen durchschnittlichen Regelbedarf an. Damit würde der Staat stärker umverteiland eingreifen als bislang. Entsprechend muss die Steuerlast für die Bevölkerung mit Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags gegenüber dem Status quo zunehmen. Soweit das Grundeinkommen ausschließlich über eine Einkommensteuer mit proportionalem Satz gegenfinanziert wird, könnten schon mittlere Einkommen stärker belastet werden als

derzeit.¹² Dies dämpft die individuelle Leistungsbereitschaft. Diese ungünstige Nebenwirkung ist in der sozialen Marktwirtschaft sorgfältig gegen das Verteilungsziel abzuwägen.

Konzepte, in denen das bedingungslose Grundeinkommen als einziger finanzieller Transfer für Personen im Ruhestand vorgesehen ist, bedeuten einen Umstieg auf ein steuerfinanziertes System der öffentlichen Rentenversicherung. Über den Lebensverlauf wirkt ein solches System der Rentenversicherung stark progressiv. Höheren Zahlungen bei höheren Einkommen auf Basis der „Flat Tax“ stehen keine höheren Rentenansprüche gegenüber. Damit gehen auch die – erheblichen – Leistungsanreize verloren, die Systemen beitragsbezogener Renten inhärent sind.

Im Übrigen entsteht mit dem Systemwechsel von der umlagefinanzierten zur steuerfinanzierten Rente ein massives Übergangsproblem. Zumindest noch für eine Generation müssten bestehende Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung bedient werden. Diese wurde durch vergangene Beitragszahlungen erworben und besitzen deshalb Eigentumscharakter. So entsteht eine zusätzliche Refinanzierungslast, die negative Leistungsanreize im Übergang noch verstärkt. Am Beginn der Umstellung sind deutlich höhere Abgaben auf die Einkommen erforderlich als in der langen Frist, nachdem alle bestehenden eigentumsähnlichen Transferansprüche abgegolten sind. Die eingangs auftretende doppelte Finanzierungslast dürfte leicht so schwerwiegend sein, dass ein Veränderungsprozess in Richtung auf ein bedingungsloses Grundeinkommen gar nicht erst gestartet werden kann.

¹² Dies gilt um so eher, je stärker das Grundeinkommenskonzept als reines Modell einer negativen Einkommensteuer angelegt ist. Soweit Konzepte zur Gegenfinanzierung auch noch andere Steuern, etwa auf den Konsum (Götz Werner) oder das Vermögen (Die Linke.PDS) vorsehen, sind die Verteilungswirkungen ohne eingehendere Mikrosimulationsrechnungen kaum zu überschauen. Bei Gegenfinanzierung allein über die Einkommenssteuer könnte ein spezielles Verteilungsproblem auftreten. Wer über ein hohes Vermögen aber kein oder nur ein geringes laufendes Einkommen (inklusive Zinseinkommen) verfügt, profitiert trotz eigentlich vorhandener wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vom Grundeinkommen. An dieser Stelle zeigt sich, dass die Behandlung von Vermögen beim bedingungslosen Grundeinkommen Gerechtigkeitsprobleme aufwerfen kann.

3 Liberales Bürgergeld

3.1 Konzept

Neben den Modellen für ein bedingungsloses Grundeinkommen stehen in der Diskussion um eine Neugestaltung der sozialen Grundsicherung Kombilohn-Konzepte, die am bestehenden Paradigma grundsätzlich festhalten, aber auf eine Stärkung der Arbeitsanreize abzielen.¹³ Ein Kombilohn-Modell, das darüber hinaus noch eine Vereinfachung des Systems steuerfinanzierter Sozialleistungen bei Geringverdienern erreichen will, ist das auf dem 59. Parteitag der FDP im Jahr 2008 beschlossene „Liberales Bürgergeld“.¹⁴

Dem Liberalen Bürgergeld liegt das Konzept einer negativen Einkommensteuer als Instrument der sozialen Grundsicherung zugrunde. Anders als bei den Ansätzen für ein bedingungsloses Grundeinkommen ist die Auszahlung jedoch sowohl an die Bedürftigkeit als auch an die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme bei Erwerbsfähigkeit gekoppelt. Die Berechnung und Auszahlung des liberalen Bürgergelds als negative Einkommensteuer sollen die Finanzämter übernehmen. Die informationsintensive Aufgabe der Vermittlung und soziale Betreuung der (Langzeit-)Arbeitslosen, an die sich der Transfer richtet, wird dagegen den Kommunen übertragen.

Das liberale Bürgergeld soll das ALG II einschließlich Leistungen für Wohnung und Heizung, das Sozialgeld, die Grundsicherung, die Sozialhilfe, den Kinderzuschlag und das Wohngeld ersetzen. Leistungsbedarfe werden anhand von Pauschalen ermittelt. Zum Teil ist vorgesehen, das Bürgergeld nach individuellen Umständen (Schwangerschaft, Nichterwerbsfähigkeit, Krankheiten, Ausbil-

¹³ Hierzu zählen etwa das Modell einer negativen Einkommensteuer für Geringverdiener von Peter Bofinger und Ulrich Walwei (2007) und das Modell für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft (2007), die eine Subventionierung von Vollzeit im Niedriglohnsektor Beschäftigten vorsehen und so einen Kombi-Lohn mit Workfare-Elementen verbinden. Reine Kombilohn-Modelle werden hier nicht weiter betrachtet, da sie die bestehenden steuerfinanzierten Sozialleistungen vollständig erhalten und nur einzelne Parameter des Systems verändern.

¹⁴ Vgl. P. Altmiks (2009), Liberales Bürgergeld kontra bedingungsloses Grundeinkommen, Liberales Institut Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam. <http://umsteuern.org/wp-content/uploads/2009/10/PA-Bürgergeld+Grundeinkommen.pdf>

dung, etc.) zu differenzieren, um spezifische Mehrbedarfe abzudecken. Der Leistungsbedarf soll auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaften festgestellt werden. Erwerbsfähige Alleinstehende ohne Kinder erhalten einen maximalen Bürgergeldanspruch in Höhe der heutigen durchschnittlichen Ausgaben für Regelsatz, Unterkunft und Heizung der ALG-Empfänger. Kinder bekommen einen eigenen, ihrem Bedarf entsprechenden Anspruch.

Die Finanzämter verrechnen den Bürgergeldanspruch zuzüglich erforderlicher Zuschüsse zu den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung mit dem anzurechnenden Nettoeinkommen. Das Konzept sieht dabei zwei Veränderungen gegenüber dem Status quo vor. Zum einen soll die Abgabenlast auf niedrige Einkommen weiter gesenkt werden. Monatseinkommen bis 600 Euro sollen abgabenfrei bleiben, die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen analog zu den bestehenden Midijob-Regelungen in der Zone von 600-1000 Euro allmählich auf den vollen Wert steigen. Zum anderen soll bei der Berechnung des liberalen Bürgergelds ein höherer Anteil des erzielten Nettoeinkommens anrechnungsfrei bleiben als bei der Berechnung des Arbeitslosengelds II. Ab dem unveränderten Grundfreibetrag von 100 Euro sollen bis zu einem Monatsverdienst von 600 Euro 40 Prozent, ab 600 Euro bis zum Auslaufen des Transferanspruchs 60 Prozent anrechnungsfrei bleiben.

Die Finanzämter sollen das festgestellte Bürgergeld als monatliche Abschlagszahlungen auszahlen. Unklar ist, ob bei Einkommensschwankungen noch Korrekturen im Rahmen des Jahressteuerausgleichs vorgenommen werden.

3.2 Bewertung

Die Anreiz- und Budgetwirkungen des liberalen Bürgergelds sind leichter zu fassen als bei den Konzepten für ein bedingungsloses Grundeinkommen, weil es sich nicht um eine fundamentale Abkehr vom bestehenden System handelt. Soweit sich das Niveau der Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit durch die Pauschalierung nicht grundlegend ändert, dürften von der Zusammenführung der bestehenden Grundsicherungsleistungen zu einer pauschalierten negativen Einkommensteuer keine größeren Effekte ausgehen.

Diese Feststellung trifft um so mehr, je stärker ein Liberales Bürgergeld differenzierte Pauschalierungen vorsieht, um das Transferniveau an spezifische

soziale Lagen (Status alleinerziehend, Schwangerschaft, verminderte Erwerbsfähigkeit, Ausbildung etc.) anzupassen. Eine starke Differenzierung der Grundsicherungsniveaus könnte die angestrebten Vereinfachungseffekte letztlich zu einem Gutteil wieder aufheben. Umgekehrt gesehen wäre es auch im bestehenden und grundsätzlich bewährten System der sozialen Grundsicherung möglich, Vereinfachungen durch vermehrte Pauschalierung bei der Berechnung zu erzielen. Insofern kann der Pauschalierungsgedanke allein den Wechsel zu einer negativen Einkommensteuer, der als Systemwechsel mit Aufwand verbunden ist, nicht zwingend rechtfertigen.

Ein weiteres Argument für ein Liberales Bürgergeld wäre die Beseitigung von Anreizproblemen durch Zusammenführung konkurrierender Sicherungssysteme, denen unterschiedliche Bedarfs- und Einkommenskonzepte zugrunde liegen, zu einer Leistung aus einer Hand. Bekanntermaßen können im Zusammenspiel von Arbeitslosengeld II und Wohngeld in einem gewissen Einkommensbereich je nach Haushaltskonstellation hohe Grenzbelastungen des Einkommens auftreten. Wo dies der Fall ist, bestehen Hürden, mehr zu arbeiten: die erzielbare Einkommensverbesserung würde durch wegfallende Transferansprüche ganz oder zu einem Gutteil wieder rückgängig gemacht.

Die vorhandene empirische Evidenz spricht jedoch dafür, dass sich aktuell nur ziemlich wenige Haushalte in den Einkommensregionen aufhalten, die von diesen prinzipiell denkbaren ungünstigen Konstellationen betroffen sind. Insofern sind die mit einer Harmonisierung der sozialen Grundsicherungsleistungen durch ein Liberales Bürgergeld erzielbaren Effizienzgewinne eher klein. Insofern kann auch der Harmonisierungsgedanke den mit Aufwand behafteten Systemwechsel zu einer negativen Einkommensteuer nicht rechtfertigen.

Für die Beurteilung des Liberalen Bürgergelds erheblich bedeutsamer sind die geplanten Veränderungen bei den Hinzuverdienstregeln, die zur Zusammenfassung der steuerfinanzierten Sozialleistungen hinzutreten. Das Jahresgutachten des Sachverständigenrats 2010/11 hat ausführlich analysiert, welche Wirkungen eine Absenkung der Transferentzugsraten für Hinzuverdienende in der Grundsicherung entfaltet. Die dort vorgelegten Simulationsrechnungen sprechen dafür, dass das FDP-Konzept zwar den gewünschten positiven Effekt auf das Arbeitsangebot von Geringverdienern entfalten könnte. Zugleich würde aber die Zahl der Empfängerhaushalte deutlich an steigen. Der Grund ist, dass

bei einer Absenkung der Transferentzugsraten der Grundsicherungsanspruch erst bei deutlich höheren Einkommen ausläuft als im Status quo.¹⁵

Die durch das Liberale Bürgergeld geschaffene Möglichkeit, bis in mittlere Einkommensbereiche Grundsicherung zu erhalten, regt zudem manche der besser verdienenden Beschäftigten an, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Im Gesamtergebnis ergibt sich bestenfalls ein moderater Zuwachs des Arbeitsangebots bei zugleich hohen Kosten. Wie der Sachverständigenrat konstatiert, wäre es effizienter, die Transferentzugsraten zu erhöhen statt zu senken. Von daher wäre es zu empfehlen, das Konzept des liberalen Bürgergelds auf den Aspekt der Zusammenführung der parallel existierenden steuerfinanzierten Sozialleistungen zu fokussieren.

Allerdings ist die vorgesehene Pauschalierung der Bedarfssätze, je nach Ausgestaltung, mit sozialstaatlichen Prinzipien möglicherweise schlecht vereinbar. Soweit individuelle Bedarfe nicht mehr vollständig abgebildet werden, können soziale Härten entstehen, denen die Betroffenen nicht ausweichen können. Im Sinne der sozialen Marktwirtschaft wäre hier auf einen angemessenen Ausgleich zwischen den potenziellen Effizienzgewinnen durch die vereinfachte Administration und den berechtigten Schutzinteressen der Bürgerinnen und Bürger zu achten. Inwieweit pauschale Leistungen individualisierte Leistungen ersetzen können, dürfte im Einzelfall vermutlich auch eine verfassungsrechtliche Klärungen nach sich ziehen.

Weiterhin kann die Administration der im liberalen Bürgergeld zusammengeführten Grundsicherungsleistungen durch die Steuerverwaltung mit dem finanzwissenschaftlichen Konnexitätsprinzip in Konflikt geraten. Nach diesem

¹⁵ Diese Arbeitsangebotsschätzungen vernachlässigen die kaum zuverlässig einzuschätzende Dimension der Schattenwirtschaft. Tatsächlich stärken die relativ zum Status quo niedrigeren Transferentzugsraten im Konzept des Liberalen Bürgergelds die Anreize, Schwarzarbeit aufzugeben und statt dessen Leistungen der sozialen Grundsicherung durch registrierte Beschäftigung aufzustocken. Allerdings bleiben auch bei diesem Modell die effektiven Grenzsteuersätze auf das Einkommen von Transferberechtigten mit 40 oder 60 Prozent hoch. Von daher ist fraglich, ob sich damit tatsächlich in größerer Zahl Abgänge aus der Schattenwirtschaft erreichen lassen. Eine anreizkompatible und im Verhältnis zu den Kosten vermutlich wirksamere Alternative zu einer Absenkung der Transferentzugsraten wäre vermehrte staatliche Kontrolle.

Prinzip sind die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von demjenigen Aufgabenträger zu tragen, der über Art und Intensität der Aufgabenerfüllung entscheidet.

Da die kommunale Ebene die Verantwortung für die Integration der Menschen in der Grundsicherung behält, trennt das Liberale Bürgergeld teilweise Ausgaben- und Aufgabenverantwortung. Es entstehen administrative Abstimmungsprobleme, etwa bei Sanktionen von Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern, die von den kommunalen Grundsicherungsstellen angeordnet, aber von den Finanzämtern vollzogen werden müssen. In umgekehrter Richtung müssten die Finanzämter den Grundsicherungsstellen zeitnah Meldung über neue Empfängerinnen und Empfänger einer negativen Einkommensteuer machen, damit eine Prüfung vorgenommen werden kann, ob Erwerbsfähigkeit gegeben und damit eine Integrationsleistung erforderlich wird.

Für erwerbsfähige Hilfeempfänger werden durch das Liberale Bürgergeld im Regelfall zwei Behörden (Finanzamt, Grundsicherungsstelle) zuständig, während dies derzeit nur bei Überschneidungen von Arbeitslosengeld II und Wohngeld eher der Ausnahmefall ist. Dies birgt ein erhebliches Risiko, dass der administrative Aufwand zur Sicherung und Förderung dieser Zielgruppe beim Liberalen Bürgergeld zunimmt.

4 Das Wichtigste in Kürze

Diese Expertise stellt in Deutschland vorhandene Modelle zur Zusammenfassung von steuerfinanzierten Sozialleistungen dar und bewertet sie. Berücksichtigt werden zum einen verschiedene Konzepte eines bedingungslosen Grundeinkommens, zum anderen das Konzept des Liberalen Bürgergelds.

Konzepte für ein bedingungsloses Grundeinkommen sind aus wissenschaftlicher Perspektive mit großen Vorbehalten zu sehen. Häufig sind die dem Konzept zugeschriebenen Effizienzgewinne nicht direktes Ergebnis des Grundeinkommens, sondern resultieren aus begleitenden Maßnahmen wie Haushaltskonsolidierung, dem Rückbau verzerrender Sozialleistungen und Arbeitsmarktderegulierung

Als Instrument zur Zusammenführung der steuerfinanzierten Sozialleistungen betrachtet sind die vorhandenen Konzepte für ein bedingungsloses Grundeinkommen wegen massiver Finanzierungsrisiken und Gefahren für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere durch ein verknapptes Arbeitsangebot, nicht zu empfehlen.

Anders als die Grundeinkommenskonzepte bedeutet das Liberale Bürgergeld keinen sozialstaatlichen Systembruch. Neben der Zusammenfassung steuerfinanzierter Grundsicherungsleistungen (wie Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag) zu einem durch die Finanzämter als negative Einkommensteuer auszahlenden Transfer sollen die Hinzuverdienstmöglichkeiten für Aufstockerinnen und Aufstocker verbessert werden. Dies kann jedoch erhebliche Mitnahmeeffekte erzeugen und das Arbeitsangebot belasten.

Durch die beim Liberalen Bürgergeld vorgesehene Pauschalierung der Bedarfssätze können soziale Härten entstehen, die mit sozialstaatlichen Prinzipien schlecht vereinbar sind. Da die kommunale Ebene die Verantwortung für die Integration der Menschen in der Grundsicherung behält, trennt das Liberale Bürgergeld teilweise Ausgaben- und Aufgabenverantwortung. Dies schafft Abstimmungsprobleme, etwa bei Sanktionen kommunalen Grundsicherungsstellen angeordnet, aber von den Finanzämtern vollzogen werden müssen. Die Doppelstruktur birgt Risiken, dass der administrative Aufwand zur Sicherung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zunimmt.