

Werner Sesselmeier
Roland Klopffleisch
Martin Setzer

Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer



Werner Sesselmeier
Roland Klopffleisch
Martin Setzer

Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer

Spätestens seit der Bundestagswahl 1994 befindet sich die Idee der Negativen Einkommensteuer, d.h. einer Integration von Steuer- und Transfersystem, in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Während in früheren Phasen sozialpolitische Ziele verfolgt wurden, rücken vermehrt die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in den Vordergrund. Diese Entwicklung wurde sehr schnell und von verschiedenen Seiten kritisiert, ohne daß bisher Analysen zu den möglichen Beschäftigungswirkungen und den Kosten einer Negativen Einkommensteuer im Vergleich zur klassischen Arbeitsmarktpolitik vorliegen. Genau dies ist Ziel und Inhalt dieses Bandes: die Analyse von Effektivität und Effizienz einer Negativen Einkommensteuer in beschäftigungspolitischer Zielsetzung. Vor dem Hintergrund einer Vielzahl mehr oder weniger gescheiterter Konzepte zum Abbau der Arbeitslosigkeit spricht vieles für eine Neuordnung des sozialen Sicherungssystems innerhalb einer funktionierenden Marktwirtschaft.

Werner Sesselmeier wurde 1960 in Straubing geboren. Von 1982 bis 1988 studierte er Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg. Er promovierte 1992. Seit 1988 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Finanzwissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt.

Roland Klopffleisch wurde 1966 in Frankfurt/M. geboren. Er studierte von 1987 bis 1994 Wirtschaftsingenieurwesen/Elektrotechnik an der Technischen Hochschule Darmstadt. Seit 1994 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Finanzwissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt.

Martin Setzer wurde 1965 in Darmstadt geboren. Er studierte von 1986 bis 1992 Wirtschaftsingenieurwesen/Maschinenbau an der Technischen Hochschule Darmstadt. Dazwischen, von 1990 bis 1992, studierte er Volkswirtschaftslehre an der Universität Paris I (Panthéon-Sorbonne). Seit 1993 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Finanzwissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt.

Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer

Sozialökonomische Schriften

Herausgegeben von Bert Rürup

Band 10



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Werner Sesselmeier
Roland Klopffleisch
Martin Setzer

Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer

Zur beschäftigungspolitischen
Effektivität und Effizienz eines
integrierten Steuer- und
Transfersystems



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Sesselmeier, Werner:

**Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommensteuer :
zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines
integrierten Steuer- und Transfersystems / Werner
Sesselmeier/Roland Klopffleisch/Martin Setzer. - Frankfurt am
Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1996
(Sozialökonomische Schriften ; Bd. 10)
ISBN 3-631-49613-3**

NE: Klopffleisch, Roland;; Setzer, Martin;; GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISSN 0172-1747

ISBN 3-631-49613-3

ISBN 978-3-631-75052-0(eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1996

Alle Rechte vorbehalten.

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

Printed in German v 1 2 4 5 6 7

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	IX
Abbildungsverzeichnis	XI
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Motivation	1
1.2 Begriffsklärungen	3
1.3 Aufbau der Arbeit	8
2. Zur Grundidee der Negativen Einkommensteuer: Genese, Grundkonzeptionen, Modelle	11
2.1 Genese der Negativen Einkommensteuer	11
2.1.1 Alternative Formen einer sozialen Grundsicherung	11
2.2 Begriffsbestimmungen und modelltheoretische Grundlagen	14
2.3 Ausgewählte Modelle der Negativen Einkommensteuer	19
2.3.1 Die britische Phase	20
2.3.1.1 Der Beveridge-Plan	20
2.3.1.2 Die Sozialdividende von Rhys-Williams	22
2.3.2 Die amerikanische Phase	25
2.3.2.1 Der Friedman-Plan	25
2.3.2.2 Der Lampman-Plan	27
2.3.2.3 Der Tobin-Plan	30
2.3.3 Die deutsche Phase	33
2.3.3.1 Der Modellansatz von Molitor	33
2.3.3.2 Das Modell des Kronberger Kreises	36
2.3.3.3 Das Modell von Hanesch/Klein	40
2.3.3.4 Der Vorschlag von Scharpf	43
2.3.3.5 Das Modellansatz von Spermann	46
2.4 Zwischenfazit	48
2.4.1 Zusammenfassende Diskussion der Modelle	48

2.4.2 Ausblick	51
2.4.3 Modellmatrix	52
3. Die deutsche Arbeitsmarktpolitik	57
3.1 Arbeitsmarktpolitik: Definition, Abgrenzung, Zielsetzung	57
3.2 Arbeitsmarktpolitik: Konzeption und Instrumente	63
3.2.1 Beschäftigung und Arbeitsmarkt	65
3.2.2 Instrumente der Arbeitslosenversicherung zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen	66
3.2.3 Leistungen bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers	68
3.2.4 Sonstige Maßnahmen	69
3.3 Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik	70
3.3.1 Begriff und Messung der Effektivität	70
3.3.2 Zur Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	71
3.3.2.1 Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen	73
3.3.2.2 Kurzarbeitergeld	77
3.3.2.3 AB-Maßnahmen	80
3.3.2.4 Vorruhestandsleistungen	85
3.3.2.5 Zusammenfassende Betrachtung	87
3.4 Effizienz der Arbeitsmarktpolitik	93
3.4.1 Kosten der Arbeitslosigkeit	94
3.4.1.1 Ausgaben der BA und des Bundes für Arbeitsmarktpolitik	94
3.4.1.2 Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit	101
3.4.2 Zur Effizienz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	103
3.4.2.1 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung	104
3.4.2.2 Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung	109
3.5 Zwischenfazit	112
4. Negative Einkommensteuer und Beschäftigung	113
4.1 Analyse des bestehenden Einkommensteuer- und Transfersystems	113
4.1.1 Zur externen Effizienz der Einkommensteuer	114
4.1.1.1 Einkommen und Tarif	114
4.1.1.2 Zur externen Effizienz	116

4.1.2 Zur externen Effizienz des Systems der sozialen Sicherung i. e. S. - der Sozialversicherung.....	117
4.1.2.1 Die gesetzliche Rentenversicherung.....	117
4.1.2.2 Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe.....	118
4.1.2.3 Zur externen Effizienz.....	119
4.1.3 Zur externen Effizienz des Systems der sozialen Sicherung i. w. S. - Transferleistungen.....	120
4.1.3.1 Sozialhilfe.....	121
4.1.3.2 Wohngeld.....	124
4.1.3.3 BAföG.....	124
4.1.3.4 Kindergeld.....	125
4.1.3.5 Erziehungsgeld.....	125
4.1.3.6 Zur externen Effizienz von Wohngeld, BAföG, Kindergeld und Erziehungsgeld.....	126
4.2 Modellbildung des integrierten Steuer-Transfer-Systems.....	128
4.2.1 Entscheidung zwischen den Grundtypen der Negativen Einkommensteuer ..	128
4.2.2 Integration und Gestaltung der Teilsysteme des bestehenden Steuer- und Transfersystems.....	131
4.2.2.1 Integration und Gestaltung der Einkommensteuer.....	131
4.2.2.2 Integration und Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung i. e. S.	134
4.2.2.3 Integration und Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung i. w. S.	137
4.2.3 Entwicklung eines integrierten Steuer-Transfer-Modells.....	138
4.2.4 Ergebnis der Modellbildung.....	142
4.3 Effektivität der Negativen Einkommensteuer.....	147
4.3.1 Abschätzung der Höhe der Arbeitsangebotswirkungen.....	148
4.3.1.1 Qualitative Zielgruppenbestimmung.....	148
4.3.1.2 Quantitative Zielgruppenbestimmung.....	148
4.3.1.3 Arbeitsangebotsfunktion.....	150
4.3.2 Quantitative Abschätzung der Arbeitsnachfragewirkungen.....	153
4.3.2.1 Quantifizierung der Wirkungen ohne Lohnnebenkostensenkung.....	153
4.3.2.2 Senkung der Lohnnebenkosten.....	161
4.3.3 Resultierende Beschäftigungswirkungen.....	165
4.4 Effizienz der Negativen Einkommensteuer.....	166
4.4.1 Systematik der Kostenermittlung.....	166

4.4.1.1 Ermittlung des Steueraufkommens.....	166
4.4.1.2 Ermittlung der Transferzahlungen.....	167
4.4.1.3 Ermittlung der zu substituierenden Transferleistungen.....	167
4.4.2 Simulation und Ermittlung der Kosten des integrierten Steuer-Transfer- Modells	168
4.5 Dynamisierung der Beschäftigungswirkungen.....	172
4.6 Zwischenfazit.....	173
5. Schlußfolgerungen.....	175
Anhang.....	179
I. Datenquellen.....	179
II. Steuermodelle zur Simulation des integrierten Steuer-Transfer-Modells	182
III. Überschneidungen bei der Erfassung der Transferzahlungen	184
IV. Ergebnisse der Simulation.....	186
Literaturverzeichnis	189
Statistiken	198

Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1:	Modell von Hanesch/Klein	42
Tab. 2-2:	Modellmatrix.....	52
Tab. 3-1:	Systematik des Instrumentariums der Arbeitsmarktprozeßpolitik.....	63
Tab. 3-2:	Entlastungen des Arbeitsmarkts durch FuU der BA	74
Tab. 3-3:	Entlastungen des Arbeitsmarkts durch Kurzarbeitergeld.....	78
Tab. 3-4:	Entlastungen des Arbeitsmarkts durch ABM.....	81
Tab. 3-5:	Zielgruppenerreichungsgrad	84
Tab. 3-6:	Entlastungen des Arbeitsmarkts durch Vorruhestandsgeld	86
Tab. 3-7:	Entlastungen des Arbeitsmarktes	89
Tab. 3-8:	Ausgaben passiver Arbeitsmarktpolitik	96
Tab. 3-9:	Ausgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik	98
Tab. 3-10:	Aktivitätsgrade der Arbeitsmarktpolitik	100
Tab. 3-11:	Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit.....	102
Tab. 3-12:	Kostenvergleich Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosigkeit 1991	105
Tab. 3-13:	Selbstfinanzierungsquoten bei ABM	108
Tab. 3-14:	Kostenvergleich Vollzeitmaßnahmen zur FuU und Arbeitslosigkeit 1991.....	110
Tab. 3-15:	Selbstfinanzierungsquoten bei FuU	111
Tab. 4-1:	Tarifformeln; Anrechnung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit bei Bezug von Sozialhilfe	112
Tab. 4-2:	Ermittlung des zu versteuernden Einkommens im integrierten Steuer-Transfersystem im Vergleich zum geltenden Recht.....	133
Tab. 4-3:	Mindesteinkommen im Modell der Negative Einkommensteuer	137
Tab. 4-4:	Mindesteinkommen in Abhängigkeit der Haushaltsgröße.....	138
Tab. 4-5:	Transfergrenze in Abhängigkeit von Transferentzugsrate und Haushaltsgröße.....	139
Tab. 4-6:	Transfergrenze bei verschiedenen Transferentzugsraten von 50, 53 und 55 %	143
Tab. 4-7:	Varianten der Modelle der Negativen Einkommensteuer.....	144

Tab. 4-8:	Veränderungen des bestehenden Steuer-Transfer-Systems durch das Modell der Negativen Einkommensteuer	146
Tab. 4-9:	Quantitative Zielgruppenbestimmung	150
Tab. 4-10:	Beschäftigungszuwachs in den USA in Abhängigkeit von Einkommensquartilen, 1983-1993	154
Tab. 4-11:	Beschäftigte in den USA mit Berufen des untersten Einkommensquartils mit Wachstum über 9,9 %	155
Tab. 4-12:	Berechnung eines Beschäftigungspotentials im "low-wage-Bereich" ...	156
Tab. 4-13:	Art der Tätigkeiten sozialversicherungsfrei Beschäftigter	158
Tab. 4-14:	Berechnung des Potentials zusätzlich erreichbarer Beschäftigungsverhältnisse (berufsbezogen)	160
Tab. 4-15:	Berechnung des neuen Beitragssatzes nach Entlastung der BA durch die Negative Einkommensteuer	162
Tab. 4-16:	Berechnung des neuen Beitragssatzes nach Entlastung der Rentenversicherer durch die Negative Einkommensteuer	163
Tab. 4-17:	Beschäftigungswirkungen einer Senkung der Beitragssätze der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung	164
Tab. 4-18:	Ermittlung der Kosten des integrierten Steuer-Transfer-Modells	168
Tab. 4-19:	Transferzahlungen an Empfänger außerhalb der Lohn- und Einkommensteuerstatistik ohne Rentner und Arbeitslosengeldempfänger bei einer Transferentzugsrate von 50 %	170
Tab. 4-20:	Einsparungen von Transfers durch Einführung der Negativen Einkommensteuer	171
Tab. 4-21:	Variantenabhängige Kosten des integrierten Steuer-Transfer-Modells	171

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1:	Beispielgrafik zur Negativen Einkommensteuer	17
Abb. 2-2:	Das Modell der <i>social-dividend</i> von Rhys-Williams	24
Abb. 2-3:	Friedman-Modell (<i>poverty-gap-type</i>)	26
Abb. 2-4:	Lampman-Plan I (<i>poverty-gap-type</i>).....	28
Abb. 2-5:	Lampman-Plan II (<i>poverty-gap-type</i>)	29
Abb. 2-6:	Tobin-Modell (4-Personen-Haushalt)	31
Abb. 2-7:	Modifizierter Tobin-Plan (H-Plan)	33
Abb. 2-8:	Das Modell von Molitor (<i>poverty-gap-type</i>).....	35
Abb. 2-9:	Modell des Kronberger Kreises	38
Abb. 2-10:	Modell von Hanesch/Klein	41
Abb. 2-11:	Scharpf-Vorschlag von Einkommensbeihilfen	45
Abb. 2-12:	Das Modell von Spermann (<i>social-dividend-type</i>).....	47
Abb. 3-1:	Anteil der Arbeitslosen an FuU-Maßnahmen	76
Abb. 3-2:	Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den alten Bundesländern.....	88
Abb. 3-3:	Entlastungseffekt in Prozent der Arbeitslosen	90
Abb. 3-4:	Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik	95
Abb. 3-5:	Ausgabenstruktur der Arbeitsmarktpolitik.....	99
Abb. 3-6:	Verhältnis der Ausgaben von aktiver zu passiver Arbeitsmarktpolitik .	101
Abb. 4-1:	Schema des Verlaufs der Grenzbelastung.....	127
Abb. 4-2:	Grenzsteuerverlauf nach Modell 1	140
Abb. 4-3:	Grenzsteuerverlauf nach Steuer-Tarif-Modell 2	140
Abb. 4-4:	Grenzsteuerverlauf nach Steuer-Tarif-Modell 3	141
Abb. 4-5:	Grenzsteuerverlauf nach Steuer-Tarif-Modell 4	141
Abb. 4-6:	Tarifverlauf Variante 1.....	144
Abb. 4-7:	Tarifverlauf Variante 2.....	145
Abb. 4-8:	Tarifverlauf Variante 3.....	145
Abb. 4-9:	Vier verschiedene Arbeitsangebotsfunktionen	152
Abb. 4-10:	Branchenverteilung sozialversicherungsfreier Beschäftigter 1992 in den alten Ländern.....	157

**Abb. 4-11: Zusätzliche Beschäftigung durch Senkung der Beitragssätze zur
Arbeitslosenversicherung 162**

1. Einleitung

1.1 *Problemstellung und Motivation*

Seit dem Vorfeld der Bundestagswahl 1994 befindet sich die Idee einer Integration des Steuer- und Transfersystems unter dem Stichwort "Bürgergeld" (wieder einmal) in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Das Instrument einer Negativen Einkommensteuer¹ soll dabei die verschiedenen - angeblichen oder tatsächlichen - Ineffizienzen des bundesdeutschen Sozialstaates beheben helfen. So wird in der aktuellen Diskussion der alte Tinbergen-Satz, wonach ein wirtschaftspolitisches Problem mit mindestens einem Instrument zu bekämpfen sei, genau umgekehrt: Ein Instrument - die Negative Einkommensteuer - soll gegenüber verschiedenen sozial- und wirtschaftspolitischen Problemen eingesetzt werden.

Während in früheren Diskussionsphasen und -beiträgen insbesondere sozialpolitische Ziele wie eine garantierte Grundabsicherung verfolgt wurden, werden im Zuge der gegenwärtigen Diskussion nicht zuletzt wegen der auf hohem Niveau verharrenden Arbeitslosenzahlen die Auswirkungen einer Integration von Steuer- und Transfersystem auf den Arbeitsmarkt thematisiert (vgl. Mitschke 1995).

Die sozialpolitischen Zielsetzungen ergeben sich aus den vermeintlichen Effizienzdefiziten des gegenwärtigen Systems der sozialen Sicherung, die sich unter anderem in einer mangelnden Koordination von Transferleistungen - die Rede ist von rund 150 Leistungen bei etwa 40 Institutionen - , überhöhten Verwaltungskosten, einer zu geringen Verzahnung von Steuer- und Transfersystem, einer wahrscheinlich nicht zu vernachlässigenden Dunkelziffer an Armut und geringen Leistungsanreizen ("Sozialhilfefälle") manifestieren. Hinsichtlich dieser Problemfelder besteht eine nahezu nicht mehr überschaubare Flut an Literatur, die sich über die verschiedenen

¹ Die Begriffe "Negative Einkommensteuer", "Bürgergeld" und "integriertes Steuer-Transfer-System" werden zunächst synonym verwendet, auch wenn verschiedene Autoren hier differenzieren (vgl. beispielsweise Hüther 1994). Eine Unterscheidung der Begriffe erfolgt an geeigneter Stelle.

Diskussionshöhepunkte einer Negativen Einkommensteuer in den 70er Jahren, Mitte der 80er Jahre und eben jetzt wieder alleine in Deutschland angesammelt hat.

Mit verschiedenen Veröffentlichungen von Fritz W. Scharpf (1993, 1994, 1995) kam jedoch ein neuer Aspekt in die Debatte, nämlich die Möglichkeit, mit dem Instrument einer Negativen Einkommensteuer auch Arbeitsplätze - insbesondere im Niedriglohnbereich - zu schaffen. Dies beruht zum einen darauf, daß durch den Bürgergeldanspruch ein existenzsichernder Einkommenssockel bereits vorhanden wäre und daher Arbeit zu niedrigen Löhnen keine neue Schicht an "working poor" schaffen würde. Ein Angebot an derartiger Arbeit wäre somit gesellschaftlich akzeptabel. Zum anderen wird dem Individuum ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme dadurch geschaffen, daß im Gegensatz zur derzeitigen Sozialhilfepraxis der Transferanspruch nicht um den nahezu vollen Betrag des hinzukommenden Erwerbseinkommens gekürzt wird. Durch diesen verstärkten Anreiz zur Arbeitsaufnahme ließen sich auch negative Folge andauernder Arbeitslosigkeit auf Qualifikation, Motivation und Selbstwertgefühl der Betroffenen verringern².

Allerdings wurden diese Vorstellungen sehr schnell und aus den verschiedensten Gründen von mehreren Seiten kritisiert (vgl. beispielsweise Bäcker/Steffen 1995; Bäcker 1994; Meinhardt/Teichmann/Wagner 1994), so daß auch Scharpf selbst seine Ideen in ein Konzept von Lohnsubventionen für bestimmte Arbeitnehmergruppen umwandelte. Dies geschah jedoch, ohne daß bisher Analysen zu den möglichen Beschäftigungswirkungen und den Kosten einer Negativen Einkommensteuer vorliegen (Kress 1994). Genau dieses zu versuchen, ist Ziel und Inhalt des vorliegenden Bandes. Es geht im folgenden also nicht um die mögliche Verbesserung der oben angeführten sozialpolitischen Zielsetzungen, sondern einzig darum zu analysieren, inwieweit dieses Instrumentarium - im Vergleich zur gegenwärtigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik - zu mehr Beschäftigung führen könnte und mit welchem Finanzierungsaufwand dies verbunden wäre.

Prinzipiell kann man dieses Ziel auf zwei unterschiedlichen Wegen zu erreichen versuchen: Einerseits durch eine Analyse der bestehenden Arbeitslosigkeit auf

² Das Motto „Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit“ dominierte auch - insbesondere in der medialen öffentlichen Perzeption - die Jahrestagung 1995 des Vereins für Socialpolitik.

theoretischer Ebene mit Hilfe verschiedener arbeitsmarkttheoretischer Erklärungsmuster wie etwa dem Ansatz einer persistenten Arbeitslosigkeit. In einem derartigen Analyserahmen kann dann die mögliche Wirkung einer Negativen Einkommensteuer untersucht werden; dies erfolgt an anderer Stelle (Sesselmeier 1996). Zum anderen kann die Negative Einkommensteuer der bisherigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gegenübergestellt werden und damit der Frage nach den wirtschaftspolitischen Möglichkeiten nachgegangen werden; dies ist Inhalt des vorliegenden Bandes.

1.2 Begriffsklärungen

Eine Analyse des gegenwärtigen Steuer- und Transfersystems sowie seiner Modifikationen oder Alternativen muß auch bestimmte gesellschaftliche Grundwerte und zentrale Verfahrensnormen berücksichtigen. Änderungsvorschläge müssen deshalb sowohl den Gestaltungs- und Ordnungsprinzipien sowie den Zielen des Systems der sozialen Sicherung als auch bestimmten Reformprinzipien entsprechen. Vor diesem Hintergrund kann dann nach der Effektivität und der Effizienz der verschiedenen Varianten gefragt werden. Im folgenden werden deshalb die Grundlinien des sozialen Sicherungssystems skizziert und die Analysekonzepte Effektivität und Effizienz im Hinblick auf ihre Operationalisierung definiert.

Zielbeziehungen und Zielhierarchie

Das Steuer- und Transfersystem in der BRD ist - wie jede gesellschaftlich implementierte Regulierungsinstitution - nur von den Zielen her sinnvoll interpretierbar, mit denen die einzelnen Instrumente, die eine Erreichung des jeweiligen Ziels sicherstellen sollen, verbunden sind. Ziele können als - politisch - angestrebte Situationen bzw. erwünschte Wirkungen definiert werden (vgl. Hüther 1990, 57). Sie haben normativen Charakter und entspringen einer bestimmten Vorstellung über einen angestrebten gesellschaftlichen Zustand.

In der Gesellschaftspolitik werden in der Regel von unterschiedlichen politischen Positionen aus sehr verschiedene Ziele verfolgt, die, ganz allgemein, in verschiedenartigen Verhältnissen zueinander stehen können (vgl. Streit 1991, 241).

Diese Verhältnisse können wie folgt charakterisiert werden: Zielidentität, Zielkomplementarität, Zielneutralität, Zielkonflikt oder Zielantinomie.

Zu diesen verschiedenen Zielbeziehungen kommt ihr unterschiedlicher Abstraktionsgrad hinzu: Auf einer obersten Ebene kann ausgegangen werden von Grundwerten oder Finalzielen wie Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Fortschritt (Streit 1991, 207) bzw. - bereits auf die Sozialpolitik bezogen - von

- Sicherung und Erhöhung der materiellen Freiheit durch Absicherung der individuellen Erwerbschancen und durch die Einrichtung eines sozialen Sicherungssystems,
- Durchsetzung von Ausgangs- und Verteilungsgerechtigkeit,
- Absicherung des gesellschaftlichen Friedens (vgl. Lampert 1994, 401).

Diese Zielvorstellungen müssen in einem nächsten Schritt durch sogenannte Instrumentalziele operationalisiert werden, mit welchen in der praktischen (Wirtschafts-)politik gearbeitet werden kann. Im Rahmen dieser Arbeit steht das bereits konkretisierte sozial- und wirtschaftspolitische Ziel eines hohen Beschäftigungsgrades im Vordergrund.

Sozialpolitik

Daneben muß jede Änderung eines bestehenden Systems dahingehend überprüft werden, ob, und wenn ja, wie es die konstitutiven Prinzipien dieses Systems tangiert. Soziale Sicherungssysteme werden üblicherweise nach dem Versicherungs-, dem Versorgungs- oder dem Fürsorgeprinzip bzw. nach einer entsprechenden Mischform konzipiert (vgl. Lampert 1994, 221; vgl. zu dieser Thematik auch Bäcker et al. 1989, Kapitel I-III; Barr 1987, Part 1; Schulz-Nieswandt 1993). Vor dem Hintergrund einer spezifischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung muß ein entsprechend konzipiertes System den folgenden Ordnungsprinzipien genügen (vgl. zum folgenden Lampert 1994, 402 ff. sowie die dort angegebene Literatur):

- Solidaritätsprinzip: Hierbei geht es um interdependente Verbundenheiten zwischen Individuen und bestimmten sozialen Gruppen, die zur Bildung von Solidargemeinschaften führen.
- Subsidiaritätsprinzip: Dieses Prinzip dient vor dem Hintergrund der Hilfe zur Selbsthilfe der Hierarchisierung von Aufgaben zwischen den Institutionen und den Individuen einerseits und innerhalb der verschiedenen Institutionen andererseits.
- Das Prinzip der Selbstverantwortung fordert eine geringstmögliche Beeinträchtigung der individuellen Freiheit und Selbstverantwortung durch die Sozialpolitik.
- Das Prinzip sozialer Selbstverwaltung folgt aus den ersten drei Prinzipien und steht für eine dezentrale Aufgabenerfüllung einzelner Solidargemeinschaften zur Entlastung des Staates.
- Das Prinzip der Ordnungskonformität soll eine zur Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung konforme Sozialpolitik sichern.

Gerade das Ordnungsprinzip steht - in verschiedenen Ausprägungen (vgl. Lampert 1994, 438 f.) - im Mittelpunkt jeglicher Reformdiskussionen und verlangt im Zuge von Reformen unterschiedliche, konkretisierende Spezifikationen, wie etwa

- eine maximale Orientierung an den Grundwerten der anzustrebenden gesellschaftlichen Ordnung;
- maximale Systemverträglichkeit der sozialpolitischen Maßnahmen,
- eine Betonung der Wirtschaftsordnungspolitik und damit auch eine Präferenzierung der Sozialordnungspolitik gegenüber einer diskretionären und interventionistisch ausgerichteten Sozialpolitik.

Neben diesen Ausgestaltungen der Ordnungskonformität sollten desweiteren noch andere Reformprinzipien berücksichtigt werden (vgl. Lampert 1994, 439), wie beispielsweise

- eine finanzverfassungsgemäße Finanzierung der sozialpolitischen Aufgaben,
- die Betonung der sozialen Selbstverwaltung,
- das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe.

Effektivität und Effizienz

Allgemein versteht man unter der Effektivität eines Instruments dessen Wirksamkeit, d.h. das Verhältnis von realisiertem zu erwünschtem Grad der Zielerfüllung.

Der Begriff der Effektivität wird ergänzt durch den der Effizienz: Die Effizienz eines Instruments ergibt sich aus dem Verhältnis von Zielerreichungsgrad und Mitteleinsatz und dem Vergleich mit dem entsprechenden Verhältnis anderer Instrumente (Opportunitätskostenprinzip). Effizient ist ein Instrument dann, wenn kein anderes bei gegebenem Mitteleinsatz eine höhere Effektivität besitzt bzw. bei vorgegebenem Zielerreichungsgrad einen geringeren Mitteleinsatz benötigt. Dieser dem Paretokriterium entsprechende Effizienzbegriff kann nochmals in eine interne Effizienz, die das Instrument hinsichtlich des eigentlich verfolgten Ziels beurteilt, und eine externe Effizienz, die die Wirkung des Instruments auf andere Effizienzsituationen bewertet, differenziert werden.

Die Frage der internen Effizienz des Steuer- und Transfersystems wird im Rahmen der üblichen mikroökonomischen Haushaltstheorie analysiert. Ineffizient ist eine Situation dann, wenn es bei rationalem Mitteleinsatz noch möglich wäre, von einem beliebigen Gut mehr zu erhalten, ohne die Nachfrage nach einem anderen Gut zu reduzieren. Bezogen auf die Steuer- und Transferpolitik stellt sich die Frage, ob das Transfervolumen eine optimale Größe besitzt oder, gemessen an der Zielerreichung, zu

groß ist.³ Das Problem ist beispielsweise mit dem der Leistungskumulation verwandt: Durch die mangelnde Abstimmung einzelner Transfers kann es zu einer Kumulation und damit zu einer Zielübererfüllung bzw. zu einer ineffizienten Zielerfüllung kommen. Diese Form der Ineffizienz ist insbesondere dann zu erwarten, wenn ein Ziel durch mehrere, möglicherweise unkoordinierte, Instrumente verfolgt wird.

Auch die externe Effizienz leitet sich aus der Theorie der Allokationseffizienz ab: Maßstab der externen Effizienz soll die Neutralität des Instruments sein, d.h. es soll zumindest keine negative Beeinflussung anderer Effizienzsituationen - also weder Zielkonflikt noch Zielantinomie - vorliegen. Da das beschäftigungspolitische Ziel im Vordergrund der Analyse dieses Bandes steht, ist zu ergründen, welche "Nebenwirkungen" die zu untersuchenden Instrumente⁴ auf den Arbeitsmarkt haben, wobei dann im Falle einer negativen Beeinflussung von einer externen Ineffizienz gesprochen werden muß. Primäres Analyseobjekt sind zwar die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt von externer Effizienz muß hier jedoch gesprochen werden, weil die Beeinflussung des Arbeitsmarktes nicht Hauptziel des zu untersuchenden Instrumenteneinsatzes, sondern bestenfalls Subziel, schlechtestenfalls sogar unerwünschte Nebenwirkung ist. Dies gilt insbesondere für Instrumente mit sozialpolitischer Zielsetzung. Diese Auswirkungen können sich auf das Arbeitsangebot beziehen, beispielsweise durch mögliche negative Leistungsanreize, sowie auf die Arbeitsnachfrage, die z. B. durch eine Veränderung der Faktorpreisrelationen negativ beeinflußt sein könnte.

Eine Analyse des derzeitigen Steuer- und Transfersystems sowie eines Alternativsystems mit einer Negativen Einkommensteuer muß daher vor allem berücksichtigen, in welcher der oben genannten Beziehungen die mit den Instrumenten des Systems verbundenen Ziele zum beschäftigungspolitischen Ziel stehen. Deshalb liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit in der Betrachtung der internen Effizienz sowohl der

³ Das Problem wurde von der Transfer-Enquête-Kommission 1981 mittels Transfersalden analysiert, d.h. es wurde auf Haushaltsebene untersucht, inwieweit durch positive und negative Transfers Einkommen lediglich „von der rechten in die linke Tasche“ umverteilt wird. Gegen das Konzept der Transfersalden werden eine Vielzahl von Argumenten ins Feld geführt, die die Aussagekraft der Transfersalden in Frage stellen. Auf dieses Konzept soll daher nicht weiter eingegangen werden; es sei verwiesen auf die Darstellung in: Transfer-Enquête-Kommission 1981, 143 f.

⁴ Insbesondere Instrumente der Sozialpolitik und das Steuer-Transfer-System.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als auch der Negativen Einkommensteuer und in der Analyse der externen Effizienz des bestehenden Steuer-Transfer-Systems. Damit wird eine Ergänzung des vorliegenden Forschungsprogramms dahingehend geleistet, daß gegenwärtig nahezu ausschließlich über die externe Effizienz der Negativen Einkommensteuer hinsichtlich sozialpolitischer Zielsetzungen diskutiert wird (vgl. beispielsweise Krupp 1995).

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Erreichung dieses Zieles wird mit folgender Argumentation und entsprechender Gliederung der Arbeit versucht:

Im zweiten Kapitel erfolgt eine grundlegende Analyse der Grundidee der Negativen Einkommensteuer, ihrer idealtypischen Varianten sowie verschiedener Vorschläge, die im Laufe der letzten Jahre in die Diskussion eingebracht wurden. Mit Hilfe eines für alle Modelle gleichen Kriterienrasters werden diese hinsichtlich ihrer jeweiligen modelltheoretischen und sozialpolitischen Ebenen sowie finanzpolitischen Besteuerungsgrundsätzen analysiert. Dieses Kapitel dient der systematischen Einführung in die Problematik des Instrumentariums einer Negativen Einkommensteuer.

Da es in dieser Arbeit um die möglichen Beschäftigungswirkungen dieses Instrumentes geht, ist der relevante Status quo hier nicht die gegenwärtige Sozialpolitik, sondern die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ihrer Charakterisierung dient das dritte Kapitel. Hierin erfolgt eine kurze Konkretisierung und Unterscheidung von Arbeitsmarktpolitik auf der einen und Beschäftigungspolitik auf der anderen Seite. Wie noch zu sehen sein wird, ist dies - trotz der dann folgenden Konzentration auf die Arbeitsmarktpolitik - notwendig, da die Negative Einkommensteuer weder der einen noch der anderen Politik eindeutig zuzuordnen ist. Schwerpunkt dieses dritten Kapitels ist somit eine Kosten-Nutzen-Analyse der existierenden Arbeitsmarktpolitik.

Nach diesen notwendigen Vorarbeiten erfolgt im vierten Kapitel die Analyse der Effektivität und Effizienz einer Negativen Einkommensteuer in Bezug auf das Ziel "Abbau der Arbeitslosigkeit" bzw. "Erhöhung des Beschäftigungsgrades". Methodisch

gesehen erfolgt die Beurteilung von Effektivität und Effizienz eines sozialpolitischen Instruments als Vergleich des Verhältnisses von Zielerreichungsgrad und Mitteleinsatz dieses Instrumentes mit dem entsprechenden Verhältnis anderer Instrumente. Dieser Vergleich setzt sich aus zwei Teilen zusammen: der Beurteilung des Zielerreichungsgrades (der Effektivität) und der Bestimmung der relativen Opportunitätskosten des Instrumenteneinsatzes bei gegebenen Zielen und instrumentellen Alternativen (Effizienz). Wendet man diese Überlegungen auf die Negative Einkommensteuer als Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an, so entspricht dem Zielerreichungsgrad das Ausmaß, in dem durch die Negative Einkommensteuer Arbeitslosigkeit beseitigt bzw. Beschäftigung erhöht wird. Der Mitteleinsatz kann mit den Kosten der Einführung einer Negativen Einkommensteuer in Form von Steuerausfällen und erhöhten Transferzahlungen gleichgesetzt werden, und zum Vergleich müssen die entsprechenden Daten über beschäftigungspolitische Maßnahmen, wie es im dritten Kapitel erfolgt, herangezogen werden.

Aufgrund der vorliegenden Arbeit erfolgt im Schlußkapitel eine abschließende Bewertung der Negativen Einkommensteuer als Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Bei den datenintensiven Simulationen unterstützten uns Hans Georg Schade und Sven Oliver Teller. Ihnen sei hiermit ebenso gedankt, wie Erik Brammer und Stefan Ropers für die graphische Aufarbeitung des Manuskripts. Die verbleibenden Fehler gehen natürlich zu unseren Lasten.

2. Zur Grundidee der Negativen Einkommensteuer: Genese, Grundkonzeptionen, Modelle

Die Grundidee einer Negativen Einkommensteuer ist weder neu, noch läßt sich in der Literatur eine eindeutige Definition ihres Bedeutungsinhaltes finden. Im folgenden wird zunächst, nach einer kurzen Einordnung der Negativen Einkommensteuer in den Gesamtzusammenhang sozialer Grundsicherung, die Genese der Idee einer Negativen Einkommensteuer in einem historischen Rückblick nachgezeichnet.⁵ Auf der Grundlage wesentlicher modelltheoretischer Erläuterungen und Begriffsbestimmungen werden anschließend ausgewählte Modelle der Negativen Einkommensteuer hinsichtlich ihrer konstitutiven Parameter analysiert und einer zusammenfassenden Betrachtung unterzogen, welche neben sozialpolitischen und finanzwissenschaftlichen Kriterien (z.B. Besteuerungsgrundsätze) auch praktische Aspekte (z.B. Finanzierung und politische Durchsetzbarkeit) berücksichtigt. Es wird hierbei auch deutlich, daß die konkrete Ausformung der Modelle wesentlich durch das sozialpolitische Selbstverständnis seiner Vertreter und die "Realpolitik" ihrer Zeit bestimmt ist. Ein kurzes Fazit schließt dieses einleitende Kapitel ab.

2.1 Genese der Negativen Einkommensteuer

2.1.1 Alternative Formen einer sozialen Grundsicherung

Die wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung um die Negative Einkommensteuer wurde und wird in der Bundesrepublik hauptsächlich im Zusammenhang mit der Diskussion um eine soziale Grundsicherung geführt.⁶ Hauser geht beispielsweise in seinem Gutachten für das Rheinland-Pfälzische Familien- und Sozialministerium insbesondere der Frage nach, „ob eine soziale Grundsicherung durch die Einführung einer Negativen Einkommensteuer erreicht werden kann“ (Hauser 1994,

⁵ (Hier zeigt sich, daß der Gedanke einer Zusammenführung von Transfer- und Steuersystem fast so alt ist wie die moderne Wirtschaftswissenschaft selbst.)

⁶ Als Beleg für diese Einschätzung mögen die aktuellen Arbeiten von Hauser (1994): „Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung“ sowie von Kaltenborn (1995): „Modelle der Grundsicherung: ein systematischer Vergleich“ dienen.

7). Er stellt dabei der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Sozialhilfe mit ihren beiden Zweigen, der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen, verschiedene Reformvorschläge gegenüber. Neben unterschiedlichen Konzepten der Integration von Steuer- und Transfersystem durch eine Negative Einkommensteuer⁷ untersucht Hauser

- Vorschläge eines unbedingten Grundeinkommens,
- in die Sozialversicherungen integrierte, bedarfsorientierte Mindestsicherungsregelungen sowie
- in Abgrenzung zur Negativen Einkommensteuer mindesteinkommenssichernde Lohnsubventionen.

In einem aktuellen Beitrag⁸ diskutiert Krupp (1995) ein Grundmodell der Negativen Einkommensteuer ebenfalls in Zusammenhang mit der Diskussion um den Sozialstaat und die sozialen Sicherungssysteme.

Kaltenborn (1995) spricht zwar nicht explizit vom Begriff der Negativen Einkommensteuer, wenn er in einem aktuellen Band verschiedene Modelle der Grundsicherung einem systematischen Vergleich unterzieht. Gleichwohl untersucht er unter dem Oberbegriff "Grundsicherung" hauptsächlich Varianten der Verknüpfung von Transfersystem und Einkommenssteuer.⁹ Weitere Beiträge zur Diskussion von Negativer Einkommensteuer und sozialer Grundsicherung finden sich u.a. bei Otten (1977), Opielka/Vobruba (1986), Schmid (1986) und Vobruba (1991). Einen relativ aktuellen Literaturbericht, welcher neben der sozialpolitischen Bedeutung der Negativen Einkommensteuer auch Arbeitsmarktwirkungen berücksichtigt, liefert Kress (1994).

⁷ Hauser diskutiert hier die Konzepte des Kronberger Kreises (Mitschke 1985, 1994), die Analysen von Hüther (1990) und Otten (1977) sowie die Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW 1994) des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung (1988).

⁸ „Bürgergeld“ oder zielorientierte soziale Sicherung? (Krupp 1995)

⁹ Neben den Vorschlägen zur Grundsicherung aus der Politik diskutiert Kaltenborn in erster Linie die Vorschläge von Mitschke (1995, 1994, 1985), Spermann (1995) und Vaubel (1995). Die beiden ersten Modelle werden an späterer Stelle noch vorgestellt.

Historische Vorläufer der Negativen Einkommensteuer

Die Idee der Negativen Einkommensteuer wird zumeist als eine "Errungenschaft" des 20. Jahrhunderts angesehen. Richtig dagegen ist, daß, lange bevor Milton Friedman in "Capitalism and Freedom" 1962 vorschlägt (Friedman 1962), die Armut in den USA durch die Einführung einer Negativen Einkommensteuer zu lindern, frühe Vertreter der Ökonomie die Möglichkeit einer "negativen Steuer", einer Transferzahlung also erkannt haben. So beschäftigte sich A. Cournot im Jahre 1838 in seinen "Recherches" mit den Auswirkungen von Steuern auf die Produktion. Er weist darauf hin,

„daß Steuern aus ökonomischer Sicht immer künstliche Kosten darstellen, die nach einem mehr oder weniger systematischen Plan auferlegt werden, wobei es immer im Ermessen des Gesetzgebers steht, wenn nicht den Ertrag, so doch die Verteilung festzulegen“ (Cournot 1924, 59).

Dieser Steuer wird die Prämie auf den Ertrag gegenübergestellt, auf die sich analytisch die Formeln der Steuer ebenfalls anwenden lassen müssen. Cournot (1924, 59) weist darauf hin, daß „die Prämie, eine Erfindung neuer Zeiten, das Gegenstück der Steuer ist, sie ist mathematisch gesprochen eine negative Steuer“. Bereits Cournot erkannte also die Möglichkeit einer "negativen Steuer" als politisches Instrument.

Erste praktische Erfahrungen mit einem derartigen Instrument lieferte sogar schon von 1795 an das "Speenhamland system of relief", eine in Berkshire eingeführte Unterstützungseinrichtung, welche zu dieser Zeit in weiten Teilen Englands nachgeahmt wurde (vgl. hierzu Polanyi 1957, 77 ff.). Anstelle von Mindestlöhnen wurde das Einkommen der Arbeiter von der Gemeindekasse auf ein zuvor festgelegtes, die unbedingte Lebenshaltung abdeckendes, Niveau erhöht.¹⁰ Schon damals wurden Mitnahmeeffekte kritisiert, indem das Speenhamland System Arbeitgebern die Möglichkeit geben, Löhne zu senken und Mieten zu erhöhen, immer darauf vertrauend, daß die Differenz von der Öffentlichkeit finanziert werde.

¹⁰ Das Speenhamland system wurde 1834 durch das sogenannte „Poor Law“ ersetzt. Daß die Idee einer umgekehrten Steuer nicht neu ist, zeigen Chrysan/Rürup auch mit einem - humorvollen - Hinweis auf Jonathan Swift. Dieser läßt seinen Gulliver mit Erstaunen bemerken, daß die Bewohner von Liliput nicht nur Steuern zu entrichten hatten, sondern auch bei vorbildlicher Lebensführung Geldgeschenke aus der Staatskasse erwarten konnten (vgl. Chrysan/Rürup 1971, 359)

Der Gedanke eines garantierten Grundeinkommens beschäftigte im weiteren Ökonomen und Utopisten gleichermaßen. Während Karl Marx in seiner "Kritik des Gothaer Programmes" von 1875 den entwickelten Staat auf die Bedürfnisse der Menschen verpflichtete (Marx 1974), entwarf Edward Bellamy in seinem utopistischen Roman "Looking Backward 2000 - 1887" von 1888 das Bild eines positiven, bis ins Detail durchdachten Zukunftsstaates gleichgestellter Bürger (Bellamy 1988). Josef Popper-Lynkeus versuchte zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Notwendigkeit und Möglichkeit eines garantierten Grundeinkommens wissenschaftlich zu begründen. Neben seiner Einteilung der Wirtschaft in zwei Sektoren, den Sektor des Notwendigen und den Luxussektor, lieferte Popper-Lynkeus eine detaillierte Ausarbeitung der Idee eines Grundeinkommens sowie seiner Höhe zur Abdeckung des Grundbedarfs. Lady Rhys-Williams formulierte schließlich während des zweiten Weltkriegs ihre Kritik an der herrschenden Tradition staatlicher Sozialpolitik, welche sich auf solche Bürger beschränkte, die entweder alt oder krank waren. Sie vertrat die Ansicht, daß der demokratische Staat allen Bürgern - Arbeitenden und Gesunden wie Alten und Kranken - in gleichem Maße zur Existenzsicherung verpflichtet ist.

„The solution of the problem seems to lie in the abandonment of the strange convention, derived from the old ideas of private charity, that the State must on no account assist any of its citizens unless they are either destitute or sick, and the substitution for it of the democratic principle that the State owes precisely the same benefits to every one of its citizens“ (Rhys-Williams 1953, 121).

Aus diesem Grundgedanken heraus entwickelte Rhys-Williams 1942 ihr Modell einer "social dividend", „that combines negative and positive taxes in such a way as to build a floor under the income of every family“ (Green 1966, 54).

Im folgenden Abschnitt werden nun wesentliche Begriffe und modelltheoretische Grundlagen der Negativen Einkommensteuer erläutert.

2.2 Begriffsbestimmungen und modelltheoretische Grundlagen

In den "Outlines" ihres Vorschlags an die königliche Steuerkommission beschreibt Rhys-Williams schon 1942 sehr prägnant, was die meisten Autoren unter einer Negativen Einkommensteuer verstehen:

„It consists in a merger between the income tax and the social insurance systems, as a result of which all contributions would in future be made in the form of income tax, payable upon all the income of the individual whether earned or unearned. In compensation for the loss of the present allowances of untaxed income there would be granted (...) allowances, payable to every individual (...). These would be in substitution for all (or part) of the present insurance benefits“ (Rhys-Williams 1953, 128).

Eine Negative Einkommensteuer, als Integration von Steuer- und Transfersystem, sieht also vor, das Steuersystem quasi "nach rückwärts" zu verlängern, so daß jeder Steuerpflichtige, der zu wenig verdient, um Steuern zu zahlen, statt dessen beispielsweise über das Finanzamt "negative" Steuern ausgezahlt erhält (vgl. Rolph 1968, 335). Der Begriff "negativ" erklärt sich dabei lediglich aus dem Blickwinkel des Staates hinsichtlich seiner Einnahmen und Ausgaben insofern, als der Staat seine Steuereinnahmen mit positivem Vorzeichen und seine Ausgaben mit negativem Vorzeichen versieht. Wiewohl sich der Begriff der "negativen" Steuer in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion eingebürgert hat, handelt es sich hierbei natürlich keineswegs um eine Steuer, da ja bekanntlich Steuern als "Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung" (Brümmerhoff 1990, 220) definiert werden, wodurch eindeutig der Einnahmecharakter der Steuer betont wird, sondern um eine bedürftigkeitsabhängige Transferausgabe. Gleichwohl wird, da sich dieser Begriff inzwischen etabliert hat, weiterhin von Negativen Einkommensteuer gesprochen werden, wohlwissend aber, daß es sich hierbei für die Empfänger um eine Transferzahlung handelt.

In älteren wie jüngeren Veröffentlichungen werden unterschiedliche Einteilungen von Modelltypen einer Negativen Einkommensteuer vorgenommen, sowie verschiedene Begriffe wie Bürgergeld, Einstiegsgeld, Sozialdividende teilweise synonym teilweise komplementär verwendet.¹¹

In Anlehnung an Koch lassen sich die verschiedenen Modellalternativen einer Negativen Einkommensteuer im wesentlichen auf folgende Grundform zurückführen (vgl. Koch 1981, 146):

$$(1) \quad T = Y_{mind} - t \cdot Y_v \quad \text{mit} \quad Y_{mind} = Y_b \cdot k$$

¹¹ Polanyi spricht in diesem Zusammenhang von zwei Kategorien: der „Social Dividend Taxation“ und der „Negative Income Taxation“ (zitiert nach Hansmeyer 1969, 325 ff.)

wobei die Variablen wie folgt definiert sind:

T	Transfer- bzw. Negativ-Steuer-Zahlung
Y_{mind}	Mindesteinkommen; Teil des politisch festgelegten Basiseinkommens
t	negativer Steuersatz, bzw. Transferentzugsrate
Y_{vt}	Vor-Transfer-Einkommen ¹²
Y_b	politisch festgelegtes Basiseinkommen (Existenzminimum)
k	Transferfaktor, $0 < k < 1$

Die konkrete Ausgestaltung aller Modelle zur Negativen Einkommensteuer ist somit von drei Grundvariablen abhängig: Das garantierte Mindesteinkommen, die Transfergrenze und der Negativsteuersatz bzw. die Transferentzugsrate. Die Transfergrenze, auch kritisches Einkommen, break-even-point oder Steuerschwelle genannt, bezeichnet das Vor-Transfereinkommen, bei welchem die Grenze zwischen positiver Steuerpflicht und "Negativanspruch" liegt. Die Transferentzugsrate bestimmt dabei das Ausmaß der Anrechnung der Bemessungsgrundlage auf die Transferleistung. Charakteristisch für jede Form der Ausgestaltung einer Negativen Einkommensteuer ist eine Transferentzugsrate zwischen 0 % und 100 % bzw. zumeist zwischen 30 % und 70 %. Hierin wird der entscheidende Unterschied zwischen den verschiedenen Formen der Grundsicherung deutlich: Während die Transferentzugsrate bei Modellen einer "unbedingten" Grundsicherung den Wert $t=0$ % annimmt, liegt er beim aktuellen System der Sozialhilfe nahezu bei $t=100$ % (vgl. Hauser 1994, 7f).¹³ Durch Festlegung zweier der genannten Grundvariablen ist der dritte, und somit auch das jeweilige Modell der Negativen Einkommensteuer, bereits bestimmt.¹⁴ Graphisch entspricht das Mindesteinkommen dem Ordinaten-Abschnitt, die Transferentzugsrate der Steigung und die Transfergrenze dem Schnittpunkt der den Verfügungsbetrag aus Einkommen

¹² Die konkrete Bestimmung des Vor-Transfer-Einkommen richtet sich dabei nach der Bemessungsgrundlage.

¹³ Abgesehen von einem geringen Freibetrag von 25 % des Eckregelsatzes des Sozialhilfe (etwa 130 DM monatlich für einen erwachsenen Sozialhilfeempfänger) wird jedes zusätzliche Einkommen zunächst zu 85 % und dann zu 100 % auf die Sozialhilfe angerechnet.

¹⁴ Im weiteren werden die Begriffe Mindesteinkommen, Transferentzugsrate und Transfergrenze verwendet.

und Transfer darstellenden Geraden mit der 45°-Linie. Die Zusammenhänge werden an einer Beispielgrafik verdeutlicht:

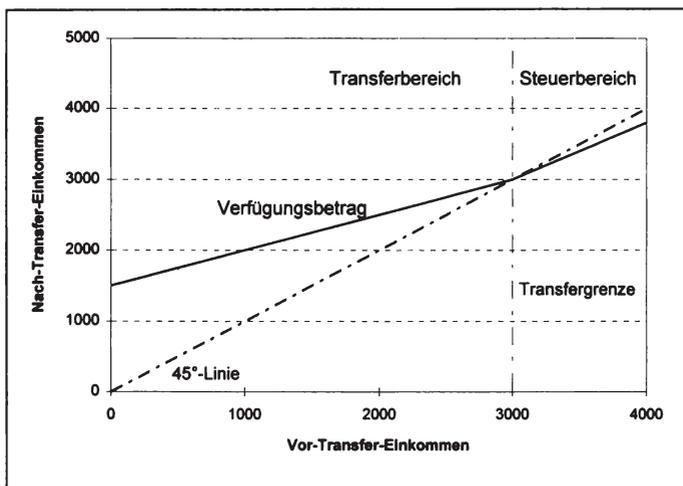


Abb. 2-1: Beispielgrafik zur Negativen Einkommensteuer

Die Ausgestaltung der drei Grundvariablen hängt entscheidend von den Zielen ab, die mit dem jeweiligen Konzept verfolgt werden. Steht das Ziel der Armutsbekämpfung respektive Existenzsicherung im Vordergrund, so begründet dies eine hohe Transfererzugsrate und ein hohes, nahe am Existenzminimum liegendes, Mindesteinkommen, d.h. ein Wert für den Transferfaktor k nahe 1. Eine hohe Transfererzugsrate begrenzt zudem den Kreis der Anspruchsberechtigten. Für eine niedrige Transfererzugsrate verbunden mit einem niedrigeren Mindesteinkommen spricht die Anreizwirkung zur Selbsthilfe durch Erzielen eigener Einkommen.

In diesem Zusammenhang lassen sich aus der in Gleichung (1) formulierten Grundform zwei "Grundtypen" Negativer Einkommensteuern ableiten (vgl. Koch 1981, 146): Der "social-dividend-type", zuerst von Lady Rhys-Williams 1943 vorgeschlagen, und der "poverty-gap-type", der im wesentlichen auf Überlegungen von Milton Friedman zurückzuführen ist.

Beim "social-dividend-type" soll jedem Bürger eine Transferleistung in Höhe des Existenzminimums (sog. "basic allowance") gewährt werden, ohne Berücksichtigung eines eigenen Einkommens. Danach soll das gesamte Einkommen inklusive der

Transferzahlung dem Einkommensteuertarif unterworfen werden. Dieses Konzept kann wie folgt formuliert werden:

$$(2) \quad T = Y_b - t \cdot Y_v$$

Indem der Transferfaktor $k=1$ und somit $Y_v=Y_{mind}$ gesetzt werden, wird das sozialpolitische Ziel der Gewährung des Existenzminimums beim social-dividend-type deutlich.

Beim "poverty-gap-type" werden für den Transferfaktor k und die Transferentzugsrate t in der Regel gleiche Werte angenommen, und das Basiseinkommen Y_b auf politischer Ebene festgelegt, so daß dieser Typ formal folgendermaßen dargestellt werden kann:

$$(3) \quad T = t \cdot (Y_b - Y_v)$$

Die Höhe des Transfers hängt bei diesem Typ folglich unmittelbar von der Transferentzugsrate t und dem Transferfaktor k ab. Da die Modelle des "poverty-gap-type" lediglich einen Teil der Armutslücke - der Differenz zwischen politisch festgelegtem Existenzminimum und in jedem Fall garantiertem Mindesteinkommen - schließen sollen, liegt das garantierte Mindesteinkommen Y_{mind} deutlich niedriger als das Existenzminimum, in den meisten Modellen etwa bei der Hälfte.

Die beiden Grundformen der Negativen Einkommensteuer unterscheiden sich also weniger durch ihre modelltechnischen Grundlagen, sondern durch die sozialpolitische Entscheidung, ob nur ein Teil der Armutslücke oder die ganze Armutslücke geschlossen werden soll.

Neben den angesprochenen Grundvariablen sind für die Ausgestaltung der Modelle einer Negativen Einkommensteuer das Veranlagungssubjekt, die Bemessungsgrundlage, und die Dynamisierung von Bedeutung. Das *Veranlagungssubjekt* bezeichnet diejenigen Personen, für die der Transfer auf Grundlage eines gemeinsamen Bedarfs bzw. einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage berechnet wird. Dies können insbesondere das Individuum und der Haushalt sein. Aus theoretischer Sicht ist für das Individuum als Veranlagungssubjekt zu plädieren, da der Nutzen nur individuell empfunden werden kann. Pragmatische Gründen - insbesondere im Übergang von einem bestehenden haushaltsbezogenen Sicherungssystem - können dagegen für den

Haushalt als Veranlagungsobjekt sprechen. Mit dem Veranlagungssubjekt hängt auch der *einbezogene Personenkreis* zusammen, welcher durch bestimmte Anspruchsvoraussetzungen begrenzt sein kann.

Als *Bemessungsgrundlage* kommen, da der Nutzen des Veranlagungssubjektes nicht erfaßbar ist, insbesondere die Stromgröße verfügbares Einkommen (Erwerbseinkommen, sonstige Einnahmen, Unterhaltsansprüche) und als Bestandsgröße das Vermögen in Betracht (vgl. hier Begriffsbestimmungen bei Kaltenborn 1995, 11 ff.). Die Armutslücke stellt sich dann als Differenz aus dem politisch festgelegten Basiseinkommen (Existenzminimum) als Bedarf des Veranlagungssubjektes und der Bemessungsgrundlage dar.

Einige Vorschläge zur Negativen Einkommensteuer sehen ein Verfahren der *Dynamisierung* vor, welches das Basiseinkommen beispielsweise mit dem Preisindex der Lebenshaltung oder mit der Entwicklung der Nettolöhne verknüpft.

Schließlich unterscheiden sich die Modelle der Negativen Einkommensteuer in ihren verwaltungstechnischen Implikationen sowie der Ausgestaltung der Finanzierung.

2.3 Ausgewählte Modelle der Negativen Einkommensteuer

Ausgehend von der jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Situation lassen sich drei große Entwicklungsphasen sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf ihr Entstehungsland erkennen. Der Beveridge-Plan und das social-dividend-Modell nach Rhys-Williams entstehen in Großbritannien bereits in den Jahren 1942/43. Das Modell Friedmans und die dadurch inspirierten Modelle Lampmans und Tobins markieren eine zweite große Entwicklungsphase, die in den USA in den 60er und frühen 70er Jahren stattfindet. Beginnend mit dem Molitor-Plan von 1976 stellen die Modelle des Kronberger Kreises, Hanesch/Kleins, Scharpfs und Spermanns die bislang letzte Entwicklungsphase dar, die in Deutschland stattfindet. Bei der Diskussion der verschiedenen Vorschläge ist schließlich zu beachten, daß sie in einem unterschiedlichen historischen wie gesellschaftlichen Kontext entstanden sind.

Die Auswahl der Modelle erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, stellen aber unserer Ansicht nach die theoretisch wichtigsten Beiträge zur Thematik der Negativen Einkommensteuer dar.

2.3.1 Die britische Phase

2.3.1.1 *Der Beveridge-Plan*

Im November 1942 überreicht das "Interdepartementale Komitee für Sozialversicherung und verwandte Leistungen" unter dem Vorsitz von Sir William Beveridge dem Britischen Parlament den sogenannten "Beveridgeplan für Sozialversicherung und verwandte Leistungen".¹⁵

Seine Hauptaufgabe bei der Erarbeitung seines Vorschlages sah das Komitee in dem Versuch, eine umfassende Übersicht über das Gebiet der Sozialversicherung und mit ihr korrelierender Leistungen zu erstellen (vgl. Beveridge 1943, 10). Beveridge sah eine wesentliche Ursache für die mangelnde Absicherung des Existenzminimums in einer Unterbrechung oder dem Wegfall der Arbeits- und somit der Verdienstmöglichkeit. Zur Beseitigung dieses Mangels schlug er vor, die Sozialleistungen auf einen größeren Personenkreis auszudehnen, das Wirkungsfeld des Systems um bisher nicht versicherte Risiken auszudehnen sowie die Leistungssätze zu erhöhen.

Zur Verwirklichung seines Ziels der Reduzierung von Armut durch Erwerbslosigkeit, schlug Beveridge zwar prinzipiell ein Sozialversicherungssystem vor. Gleichwohl enthält sein Modell viele Elemente, die mit einem Negativsteuersystem in der Form einer Sozialdividende vergleichbar sind, auch wenn ein entsprechender Begriff nicht explizit gebraucht wird und in der aktuellen Diskussion unter Sozialversicherung gerade nicht das Konzept einer Negativen Einkommensteuer verstanden wird. Zu diesen Elementen gehört die Betonung Beveridges, daß durch sein Modell weder Arbeitsanreize noch Anreize zur Selbsthilfe zerstört werden sollen.

¹⁵ Der Originaltitel des Planes lautet "Social Insurance and Allied Services".

Der Beveridge-Plan setzt sich aus fünf konstitutiven Elementen zusammen (vgl. Beveridge 1943, 88 f.):

- Eine einheitliche Versicherungsleistung, unabhängig von der Art der Erwerbslosigkeit,
- Ein einheitlicher Zwangsbeitrag, ohne Berücksichtigung der Einkommenssituation der Beitragszahler,
- Vereinheitlichung der verwaltungsmäßigen Verantwortlichkeit mit dem Ergebnis der Zahlung nur eines zusammengefaßten Beitrages und nur eines auszahlenden ortsansässigen "Sicherheitsamtes",
- Unterstützung in Höhe des Existenzminimums für alle Regelfälle ohne Bedürftigkeitsprüfung und zeitliche Befristung bis zum Ende der Notlage,
- Eine umfassende Versicherung in dem Sinne, daß der einbezogene Personenkreis der Leistungsberechtigten möglichst weit gefaßt wurde,
- Einteilung der Bevölkerung in verschiedene Klassen mit unterschiedlichem Leistungsumfang beim Individuum als Veranlagungsobjekt.

Da das System alle Bürger erfassen soll, gibt es keine Transfergrenze oberhalb der die Transferzahlungen eingestellt werden. Sämtlichen Transferempfängern soll zudem eine umfassende ärztliche Hilfe sowie Ersatz für Bestattungskosten gewährt werden.

Zur Finanzierung seines Konzeptes sieht Beveridge drei Finanzierungsformen (vgl. Beveridge 1943, 167): Zum einen sollen die laufenden Ausgaben durch Beiträge der Versicherten finanziert werden. Nach Ansicht von Beveridge zahlen die Versicherten im Hinblick auf die an sie geleisteten Auszahlungen sogar gerne. Zum anderen sollen Finanzmittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen des "Schatzamtes" zur Verfügung gestellt werden. Über diese Steuerfinanzierung kommt letztlich auch ein negativer Steuersatz zustande, der aber - ebenso wenig wie die Transfergrenze - nicht explizit festgelegt wird. Als dritte, wenn auch untergeordnete Finanzierungsform sieht Beveridge einen Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung vor.

Die Frage, welche konkreten Kosten durch den Beveridge-Plan entstehen, kann ohne eine Spezifizierung der Eckwerte des Modells jedoch nicht beantwortet werden. Aus diesem Grund verzichtet Beveridge auf eine entsprechende Schätzung des Leistungsvolumens. Das Fehlen genauer Zahlen und Eckwerte innerhalb des Beveridge-Planes läßt sich auf die Tatsache zurückführen, daß das Komitee bei der Erstellung des Konzeptes unter einem gewissen Zeitdruck gestanden hat, da mit der Fortdauer des Krieges das Problem der Armut aus Erwerbslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit schneller zugenommen hat als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Insgesamt gesehen erkennt Beveridge offensichtlich das auch heute noch aktuelle Problem, daß die finanzielle Situation vieler Haushalte fast ausschließlich von der Fähigkeit, eine Arbeit aufzunehmen, abhängt. Er versucht deshalb konsequenterweise, diesen Mangel zu beheben.

2.3.1.2 Die Sozialdividende von Rhys-Williams

Das von Juliette Rhys-Williams im Jahre 1942 vorgestellte und im vorangegangenen Kapitel schon angesprochene Konzept basiert im wesentlichen auf der Idee, die Unterstützung nicht an den Mindestbedürfnissen auszurichten, sondern eine Umverteilung nach den Ideen eines Sozialvertrages Rousseauscher Prägung zu organisieren (vgl. Rhys-Williams 1953, 137). Hierfür entwickelt sie ein Konzept der Verschmelzung von Einkommensteuer- und Sozialversicherungssystem.

Hintergrund dieser Zielsetzung ist die von ihr festgestellte "Tyrannei" des Arbeitslosenversicherungssystems in England um 1940, das Transferempfänger und ihre Familien durch einen Grenzsteuersatz von 100 % davon abhält, Bestrebungen zur eigenen Unterstützung zu entwickeln. Nach Ansicht von Rhys-Williams war hiervon ein Viertel aller Arbeiter betroffen.

Durch einen Vertrag ("contract social") zwischen dem Staat und den Individuen - getragen von der prinzipiellen Verpflichtung des Staates zur Unterstützung aller Bürger - sollen drei "vitale" Reformvorstellungen verwirklicht werden:

- Jedem Kind ist die Versorgung mit genügend Nahrungsmitteln sowie sonstigem Grundbedarf, die volle medizinische Versorgung und die bestmögliche Bildung und Erziehung unabhängig von der wirtschaftlichen Stellung seiner Eltern oder Geschwister zu sichern.
- Beschäftigte und Arbeitslose sollen sich in ihren Bezügen durch den vollen Wert des Lohnes abzüglich der Besteuerung unterscheiden, um einen Arbeitsanreiz zu gewährleisten.¹⁶
- Die Bedürftigkeitsprüfung soll abgeschafft werden.

Die Transferzahlungen und Unterstützungsleistungen sind zusätzlich zu den Löhnen, Gehältern, Pensionsansprüchen und Krankenversicherungsleistungen zu gewähren. Zudem soll weiterhin Arbeitslosengeld, wenn auch in vermindertem Umfang und nur für die Dauer von 26 Wochen an "unverschuldet" Arbeitslose gezahlt werden. Dadurch soll verhindert werden, daß sich der Lebensstandard infolge temporärer Arbeitslosigkeit sprunghaft verschlechtert.

Die Auszahlung der Sozialdividende an jeden Einzelnen soll über, in jeder Bank oder Poststelle einlösbare, Sparbücher oder Coupons erfolgen. Im Gegenzug wären die Arbeitnehmer verpflichtet, zu Standardlöhnen zu arbeiten, Arbeitslose hätten sich an Fortbildungsmaßnahmen zu beteiligen, um ihre Qualifikation zu entwickeln und wären verpflichtet, angebotene Arbeit anzunehmen. Bei einer länger als zwölf Monate andauernden Arbeitslosigkeit könnten sie sogar zu Umschulung oder Umzug verpflichtet werden.¹⁷

Lady Rhys-Williams weist bei eigener kritischer Betrachtung des ursprünglichen Planes darauf hin, daß dieser zu sehr hohen Kosten und produktionshemmenden Effekten führen würde (vgl. Rhys-Williams, 128 ff.). Daher erachtete sie eine Reduzierung der Zahlungen und eine Beibehaltung des Versicherungssystems bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Rente erforderlich. Die Finanzierung der Sozialausgaben sollte von der

¹⁶ D.h. einen Monatslohn als Lohnabstand

¹⁷ Auch unverheiratete, kinderlose Frauen hätten sich nach Ansicht von Rhys-Williams für 18 Arbeitsstunden pro Woche bereithalten müssen. Durch das System der Sozialdividende würden Streiks faktisch untersagt. Da der Streik einem „Nicht-Zur-Verfügung-Stellen“ der Arbeitskraft gleichkommt, entfielen für Männer durch einen Streik alle Ansprüche. Kinder und Frauen sollten zwar ihre Ansprüche behalten, Zahlungen werden jedoch bis Streikende zurückbehalten.

Finanzierung anderer staatlicher Ausgaben getrennt werden, wobei die Sozialdividende selbst mit einer eventuellen Steuerschuld zu verrechnen wäre. Allerdings würden dann Freibeträge und steuerliche Pauschalen entfallen, so daß die Besteuerung bereits mit der ersten Einkommenseinheit beginnt.

Die von Rhys-Williams vorgeschlagene Finanzierung besteht im Ergebnis aus zwei getrennten Einkommensteuersystemen:

- Erhebung einer "social security" oder "welfare" Steuer in Höhe von 20 - 25 % auf alle laufenden Verdienste.
- Eine als Aufschlag zur Einkommensteuer zu erhebende Einkommen-Zusatzsteuer "surtax" auf alle Einkommen, die über der damals relativ hohen Grenze von 600 - 700 Pfund pro Jahr liegen.

Die Transfergrenze liegt bei 230 Pfund, bei Beibehaltung der Steuerfreiheit der Einkommen von Kindern und Abhängigen. Abbildung 2-2 veranschaulicht das Modell von Rhys-Williams.

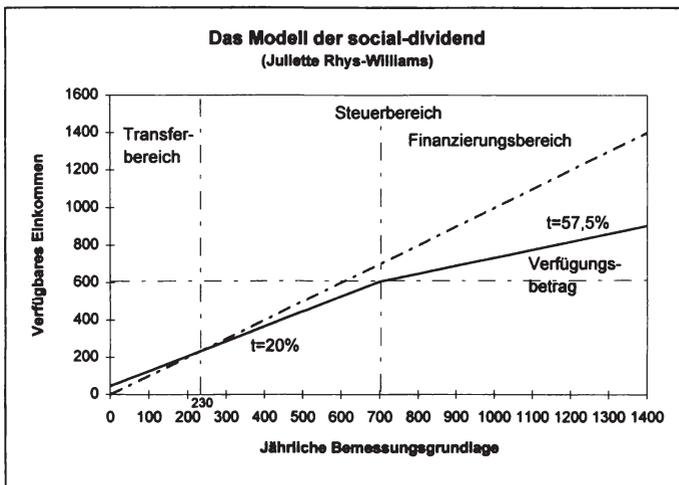


Abb. 2-2: Das Modell der social-dividend von Rhys-Williams

In ihrer modifizierten, d.h. finanziell reduzierten Form, reicht die Sozialdividende nicht mehr aus, um soziale Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter zu bewältigen. Die solchermaßen notwendigen zusätzlichen Transferleistungen begrenzen

die verwaltungstechnische Effizienz der Sozialdividende (vgl. Almsick 1981, 67). Durch den Verzicht auf jede Bedürfnisprüfung - jedes Individuum ist empfangsbe-rechtigt - würden sich allerdings erhebliche verwaltungstechnische Vereinfachungen ergeben.

2.3.2 Die amerikanische Phase

2.3.2.1 Der Friedman-Plan

Milton Friedman (1962) schlägt in seinem 1962 erschienen Werk "Capitalism and Freedom" eine Negative Einkommensteuer als Ersatz für bestehende Wohlfahrtsprogramme vor, so daß das Modell nicht subsidiär zu anderen Sozialtransfers wirkt. Die Sozialleistungen des neuen Konzeptes sollen in der - nach Meinung Friedmans - sinnvollsten Form, als monetäre Unterstützungen gewährt werden. Friedman sagt selbst zu seinem Plan:

„The advantages of this arrangement are clear! It is directed specifically to the problem of poverty. It gives help in the form most useful to the individual, namely cash. It is general and could be substituted for the host of special measures now in effect. It makes explicit the cost born by society. It operates outside the market. Like any other measures to alleviate poverty, it reduces the incentives of those helped to help themselves, but it does not eliminate that incentives entirely, as a system of supplementing incomes up to some fixed minimum would. An extra dollar earned always means more money available for expenditure“ (Friedmann 1962, 192).

Besonderen Wert legt Friedman in seinem Entwurf auf die Tatsache, daß nur ein Teil der Armutslücke eines Haushaltes geschlossen werden soll, womit der Charakter des poverty-gap-type (siehe 2.2) deutlich wird. Er wünscht eine Schließung der Armutslücke von 50 % der ungenutzten Steuerbefreiungen und Abzüge einer Familie ohne Einkommen. Er geht deshalb in seinen Überlegungen von dem 1962 in den USA gültigen steuerlichen Grundfreibetrag von \$ 600 je Haushaltsmitglied und den Pauschalabzügen von \$ 300 je Antragsteller und \$ 100 je Familienangehöriger aus. Ein vierköpfiger Haushalt beispielsweise kommt somit auf einen Steuerfreibetrag von \$ 3000 (= \$ 600 x 4 Haushaltsmitglieder + \$ 300 x 1 Antragsteller + \$ 100 x 3

Familienangehörige) im Jahr. Bei einem Verdienst oberhalb dieses Freibetrages soll nach Friedman der bis dahin gültige "positive" Steuersatz von 14 % bestehen bleiben.

Liegt der Verdienst eines Haushaltes jedoch unterhalb des Steuerfreibetrages, so schlägt Friedman vor, die Differenz zwischen Haushaltseinkommen und Steuerfreibetrag durch den negativen Steuersatz (Transferentzugsrate) von 50 % zur Hälfte zu schließen und so beispielsweise einem Haushalt ohne Vor-Transfer-Einkommen ein Mindesteinkommen von \$ 1500 zu garantieren. Die Transfergrenze (Break-Even-Point) kommt somit bei \$ 3000 zu liegen und stimmt mit dem Steuerfreibetrag überein, so daß ein nahtloser Übergang vom positiven zum negativen Steuersystem gewährleistet ist (vgl. Abb. 2-3).

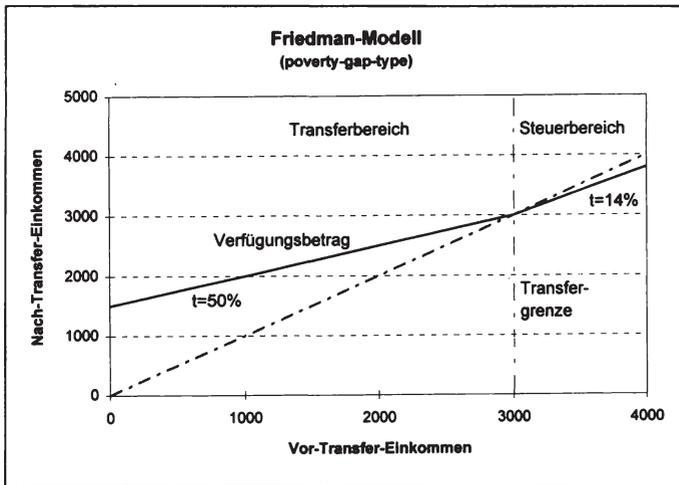


Abb. 2-3: Friedman-Modell (poverty-gap-type)

Die Vorteile des Konzeptes von Friedman liegen im wesentlichen in der guten Verträglichkeit mit dem bestehenden Steuersystem sowie in den aufgrund des relativ niedrigen Mindesteinkommens begrenzten Kosten. So beziffert Friedman die 1961 für unmittelbare Wohlfahrtszahlungen ausgegebene Summe auf 33 Milliarden Dollar, während er die Kosten seines Systems einer Negativen Einkommensteuer auf höchstens die Hälfte dieser Summe schätzt (vgl. Friedman 1971, 248).

Diese geringen Kosten sind jedoch nur aus zwei Gründen möglich: Einerseits sieht Friedman die Streichung von Sonderprogrammen für Arbeitsunfähige und Behinderte

vor. Andererseits verzichtet Friedman zwar auf eine Bedürftigkeitsprüfung, was tendenziell zu höheren Kosten führt, erweitert dafür aber den Einkommensbegriff über Erwerbseinkommen hinaus auf Kapitaleinkommen, so daß Zahlungen an Arbeitslose mit anderweitigen Einkünften nicht gewährt werden.¹⁸

Aus dem Vorteil der niedrigen Kosten resultiert allerdings auch unmittelbar die sozialpolitische Konsequenz: Aufgrund des niedrigen Mindesteinkommens von nur 50 % der durch die Steuerfreibeträge definierten Armutslinie wird die Armutslücke Geringverdienender nur zu einem Teil geschlossen. Diese Tatsache sieht Friedman allerdings eher als Vorteil seines Konzeptes an, da nach seiner Ansicht gerade ein niedriges Mindesteinkommen verbunden mit einer niedrigen Transferenzzugsrate zu positiven Anreizen für die Aufnahme von Arbeit führt (vgl. Friedman 1971, 246).

Zur Ausgabendeckung sieht Friedman eine Steuerfinanzierung vor, welche im wesentlichen Besserverdienende belasten soll. An dieser Stelle sieht er allerdings selbst Schwierigkeiten bei der politischen Durchsetzbarkeit seines Konzeptes. Positiv wirken sich seiner Ansicht nach dagegen - als Resultat der Zentralisierung auf Bundesebene - die verwaltungstechnischen Vereinfachungen und die höhere Transparenz des Modells aus.

2.3.2.2 *Der Lampman-Plan*

Robert Lampman schlägt 1965 zwei Konzepte einer Negativen Einkommensteuer vom poverty-gap-type vor, die sich im wesentlichen in ihrem Leistungsumfang unterscheiden. Beide Varianten haben gemeinsam, daß, im Unterschied zu Friedman, bestehende Sozialleistungsprogramme nur teilweise ersetzt werden sollen:

„(...) both, a supplement and a complement to the existing welfare programs, although he believes, that it would and should reduce the public assistance programs“
(Lampman 1965, 526 f.).

Im seinem ersten Konzept schlägt Lampman aus Gründen höherer Steuergerechtigkeit zwischen Transferbeziehern und Steuerzahlern einen einheitlichen positiven und

¹⁸ Es findet weiterhin kein Rückgriff auf Einkommen oder Vermögen von Verwandten statt.

negativen Steuersatz von 14 % vor. Dabei orientiert auch er sich bei der Festlegung der Transfergrenze am geltenden Steuerfreibetrag von beispielsweise \$ 3000 für einen Vier-Personen-Haushalt. Einen nahtlosen Übergang zum positiven Steuersystem sieht Lampman hierdurch gewährleistet (vgl. Abb. 2-4).

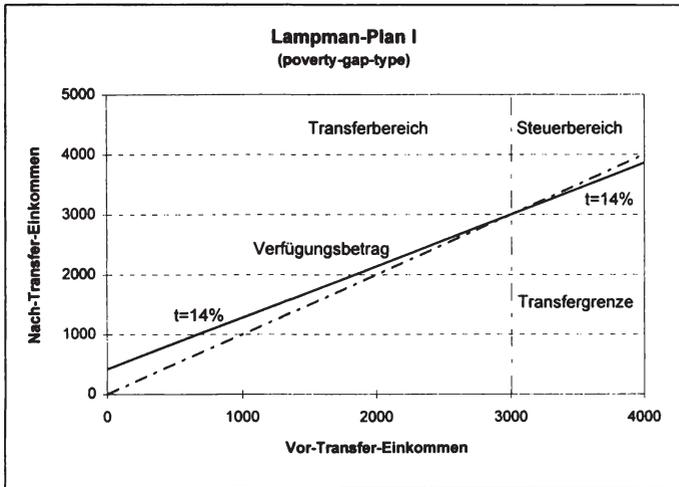


Abb. 2-4: Lampman-Plan I (*poverty-gap-type*)

Aufgrund des aus niedrigem negativem Steuersatz und der Transfergrenze von \$ 3000 resultierenden Mindesteinkommens von (im obigen Beispiel) nur \$ 420, soll diese Variante lediglich eine Ergänzung und kein Ersatz eines oder mehrerer bestehender Sozialleistungsprogramme sein. Andererseits ist die Arbeitsanreizwirkung bei einer Transferentzugsrate von 14 % relativ hoch.

Ein wesentlicher Unterschied der zweiten zur ersten Variante liegt in der Deckung eines größeren Teils der Armutslücke eines Haushaltes, sowie einer Staffelung der Negativsteuersätze (vgl. Otten 1977, 27). Bis zu einem Vor-Transfer-Einkommen von \$ 1500 soll ein Steuersatz von 75 % gelten, alle darüber liegenden Vor-Transfer-Einkommen werden bis zum Erreichen der Transfergrenze mit einem Negativsteuersatz von 33 % besteuert¹⁹ (vgl. Abb. 2-5).

¹⁹ Bestehende monetäre Sozialleistungen sollen dabei bei der Ermittlung der Vor-Transfer-Einkommen nicht angerechnet werden.

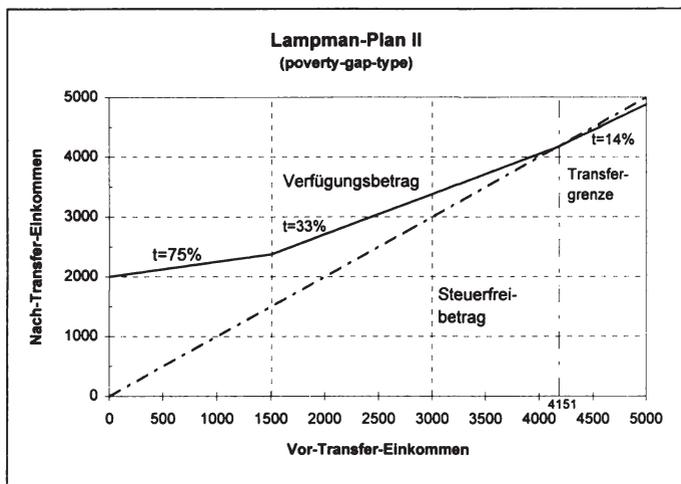


Abb. 2-5: Lampman-Plan II (poverty-gap-type)

Ein weiterer Unterschied zur ersten Variante besteht außerdem im Auseinanderfallen von Steuerfreibetrag (im Beispiel \$ 3000) und Transfergrenze. Als Folge kommt es im Gegensatz zur ersten Variante ebenso wie zum Friedman-Plan - in welchem niemand gleichzeitig Transferempfänger und Steuerzahler ist - zu Überschneidungen im Bereich von positiver Steuer und Transferzahlungen.²⁰

Generell spricht sich Lampman gegen eine volle Gewährung in Höhe des Existenzminimums aus, weil ein solches Konzept zum einen negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot hätte und zum anderen aufgrund der immensen Kosten undurchführbar ("unworkable") wäre (vgl. Lampman 1965, 527).²¹

Insgesamt sieht Lampman in seinen Modellen einer Negativen Einkommensteuer die Möglichkeit, bei begrenzten Kosten die Armutslücke geringverdienender Haushalte spürbar zu verringern. Wie bei Friedman wird auf eine Prüfung der Bedürftigkeit voll-

²⁰ In diesem Sinne enthält die 2. Variante des Lampman-Plans Elemente einer Sozialdividende.

²¹ Wie hoch die Kosten seiner Vorschläge sind, hängt natürlich von der favorisierten Version seiner Pläne ab. Lampman schätzt die entstehenden Kosten bei einer Verwirklichung der "billigsten" Version auf ca. vier Milliarden Dollar, während er entsprechend umfangreichere Konzepte mit Kosten von ca. sechs Milliarden Dollar ansetzt. Das entspricht der Hälfte der damaligen Armutslücke von ca. 12 Milliarden Dollar und in etwa dem gesamten Steueraufkommen der Armen.

ständig verzichtet, was unter anderem zu einer Verbesserung der Transparenz des Systems sowie zu verwaltungstechnischer Vereinfachung beiträgt.

2.3.2.3 *Der Tobin-Plan*

1965 bestanden in den USA Mindestlohngesetze, die ein Mindesteinkommen für jeden Arbeitnehmer garantieren sollen. Nach Ansicht Tobins erfüllen diese Gesetze ihren Zweck einer Begrenzung der Armut jedoch nur bedingt, da viele geringproduktive und durch Mindestlöhne zu teuer gewordene Arbeitsplätze unbesetzt bleiben. Ebenso bemängelt Tobin, daß zunächst bestehendes Vermögen verbraucht werden muß, bevor Transferzahlungen einsetzen. Ebenso wird eigenes Einkommen zu 100 % auf die Transfers angerechnet.

Als Alternative schlägt Tobin 1965 sein Konzept eines garantierten Mindesteinkommens ("basic income allowance") vor, das in seiner Grundidee dem "social-dividend-type" von Rhys-Williams ähnlich ist, jedoch auch Aspekte einer Negativsteuer in Form des poverty-gap-typ aufweist (vgl. Chrysant/Rürup 1971, 364 f.). Jede Person soll einen Grundbetrag von \$ 400 erhalten, so daß einem Vier-Personen-Haushalt ein Mindesteinkommen von \$ 1600 gewährt wird. Die Transferentzugsrate t soll nach Tobin 33 % betragen, so daß die Transfergrenze bei \$ 4800 liegt (vgl. Almsick 1981, 85).

Mit Ausnahme der "social security", einem Unterstützungssystem ähnlich der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, sollen bestehende Wohlfahrtsprogramme durch das neue System der Negativen Einkommensteuer ersetzt werden. Allerdings sollen Empfänger von Zahlungen aus dem "social security"-System nicht gleichzeitig die "basic allowance" erhalten. Dafür werden die beiden Systeme aus Gründen der Gleichbehandlung hinsichtlich der Höhe ihrer Leistungen synchronisiert.

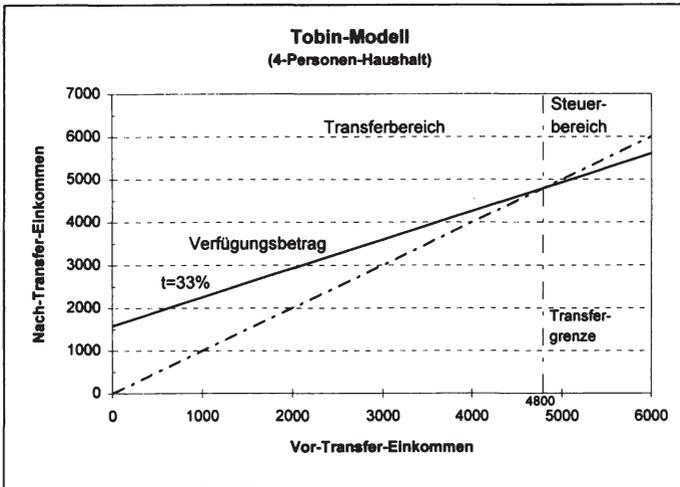


Abb. 2-6: Tobin-Modell (4-Personen-Haushalt)

Obwohl Tobin der konkreten Ausgestaltung der Eckwerte seines ersten Modells nur "illustrativen" Charakter beimißt, macht er dennoch eine Kostenschätzung für das Konzept: Auf der Basis des Budgets von 1965 schätzt er die finanzielle Belastung auf ca. 15 Mrd. \$. Diese werden zum Teil durch Einsparungen, die sich aus dem Wegfall von Wohlfahrtsprogrammen ergeben, kompensiert. Die Nettokosten betragen somit 9,4 Mrd. \$ (vgl. Almsick 1981, 86).

Erweiterung unter Mitwirkung von Pechman und Mieszkowski

In ihrem 1967 in "The Yale Law Journal" erschienenen Artikel "Is a Negative Income Tax Practical?" stellen Tobin, Pechman und Mieszkowski eine Erweiterung der 1965 von Tobin entwickelten Idee einer Negativen Einkommensteuer in Form der "basic allowance" vor. Aus diesem weiter entwickelten Konzept lassen sich zwei Modelle mit jeweils wieder zwei Varianten herausarbeiten, die am Beispiel eines Vier-Personen-Haushalts dargestellt werden.

Die erste Variante, der sogenannte H-Plan (high schedule), sieht ein Mindesteinkommen in Höhe von \$ 2600 und liegt somit nahe an der Armutslinie von \$ 3000. Die zweite Variante dagegen, der sog. L-Plan (low schedule), schließt mit einem Mindesteinkommen von \$ 1600 nur einen Teil der Armutslücke. Beide Möglichkeiten

werden durch alternative Negativsteuersätze von 50 % bzw. 33 % variiert. Somit liegt für Plan H die Transfergrenze im Fall des negativen Steuersatzes von 50 % bei \$ 5200, für Plan L bei \$ 3200, während bei einem Steuersatz von 33 % für den H-Plan eine Transfergrenze von \$ 7800, für den L-Plan von \$ 4800 zustande käme. Alle Konzepte haben gemeinsam, daß bis zum Erreichen der Transfergrenze eigenes Einkommen mit dem negativen Steuersatz belegt werden soll, während erst bei einem Vor-Transfer-Einkommen oberhalb der Transfergrenze das fortbestehende System der positiven Einkommensteuer einsetzt (vgl. Otten 1977, 30 f.).

In keinem der genannten Konzepte sollen allerdings die Steuerfreibeträge des positiven Einkommensteuersystems an die Transfergrenzen angepaßt werden, so daß folgendes Problem, erläutert am H-Plan bei einem negativen Steuersatz von 50 %, entsteht: Für einen Vier-Personen-Haushalt liegt die Transfergrenze mit \$ 5200 deutlich über dem Steuerfreibetrag von \$ 3000. Erhöht sich das eigene Einkommen eines Haushaltes nun auf einen Betrag gerade oberhalb der Transfergrenze, so gehen die erhaltenen Zahlungen dieses Haushaltes auf null zurück, während nun das gesamte über dem Steuerfreibetrag liegende Einkommen der positiven Einkommensteuer unterworfen wird (vgl. Abb. 2-7).

Um diesen Sprung in der Grenzbelastung beim Übergang von Negativer zu positiver Einkommensteuer zu vermeiden, schlagen Tobin, Pechman und Mieszkowski vor, daß das System der Negativen Einkommensteuer über die Transfergrenze hinaus bis zu dem Punkt verlängert wird, bei dem das Einkommen im System der positiven dem Einkommen im System der Negativen Einkommensteuer entspricht. Dieser Schnittpunkt der Besteuerungsgraphen, den Tobin et al. "tax-break-even-point" nennen, liegt für einen positiven Eingangssteuersatz von 15 % im Beispiel bei ca. \$ 6143.

Die Haushalte erhalten die Option, zwischen den Steuersystemen bei Über- oder Unterschreiten des "tax-break-even-point" zu wählen. Auch Tobin verwendet bei Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung einen erweiterten Einkommensbegriff, in dem

auch Sozialversicherungsleistungen auf das Vor-Transfer-Einkommen angerechnet werden.²²

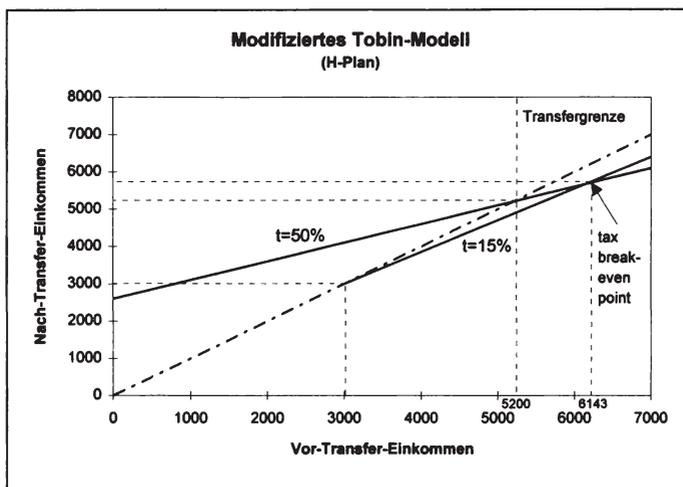


Abb. 2-7: Modifizierter Tobin-Plan (H-Plan)

Auf die aus Sicht der amerikanischen Sozialgesetzgebung interessanten Programme des "Family-Assistance-Plan", des "Supplemental Security Income", welche Elemente einer Negativen Einkommensteuer enthalten wird an dieser Stelle nicht eingegangen. Detaillierte Diskussionen dieser teilweise realisierten Modelle finden sich bei Bawden et al. (1971), Otten (1976) und Pfaff (1986).

2.3.3 Die deutsche Phase

2.3.3.1 Der Modellansatz von Molitor

Bruno Molitor stellte 1976 sein poverty-gap-Modell einer Negativsteuer in Deutschland vor. Er orientiert sich in seinem Konzept am geltenden Grundfreibetrag des Einkommensteuersystems von DM 4000, unterhalb dessen die Transferzahlungen,

²² Trotz der Kompensation durch den erweiterten Einkommensbegriff steigen die Kosten nach Einschätzung Tobins für den H-Plan auf ca. 20 Mrd. \$, während ein L-Plan nur etwa die Hälfte kosten würde (vgl. Otten 1971, 35).

ausgestaltet durch degressiv gestaffelte Transferentzugsraten, einsetzen (vgl. Molitor 1976, 33 ff.).

Neben den gestaffelten Transferentzugsraten unterscheidet sich der Ansatz von Molitor von den meisten Varianten einer Negativen Einkommensteuer dadurch, daß als Veranlagungsobjekt nur erwachsene Personen vorgesehen sind. Familien mit Kindern sollen dagegen bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze durch direkte Kindergeldzahlungen unterstützt werden. Ob Sozialhilfe oder Wohngeld weitergezahlt werden sollen, hängt von der Höhe des gewährten Mindesteinkommens ab. Liegt das Nach-Transfer-Einkommen unter den Sätzen von Sozialhilfe und Wohnungsgeld, so soll das Einkommen der Transferempfänger an diese angepaßt werden. In allen übrigen Fällen soll die Sozialhilfe auf Sachleistungen beschränkt werden. Molitor unterscheidet zwei Konzeptvarianten:

Die erste Variante sieht ein Mindesteinkommen von DM 2000 vor. Der Negativsteuersatz fällt bei steigendem Einkommen von 80 % über 60 % und 40 % auf 20 %. Dieser niedrigste Negativsteuersatz knapp unterhalb der Steuerfreigrenze stimmt mit dem Einstiegssteuersatz der positiven Einkommensteuer überein. Ebenso fallen die Transfergrenze und der Steuerfreibetrag bei DM 4000 zusammen, so daß ein nahtloser Übergang vom positiven zum negativen Steuersystem gewährleistet wird.

Auch die zweite Variante beinhaltet die degressive Gestaltung des Negativsteuerbereichs und die Möglichkeit der nahtlosen Integration in das bestehende System, allerdings sieht Molitor in dieser Variante nur ein Mindesteinkommen in Höhe von DM 1200 vor. Als Ausgleich wird jedoch die Transferentzugsrate bis zu einem Vor-Transfer-Einkommen von DM 1000 mit 0 % festgesetzt, so daß bis zu diesem Einkommen ein Transfer von DM 1200 ohne Abzüge gezahlt wird (vgl. Abb. 2-8). In beiden Varianten sollen Bezüge aus Sozialversicherungen zwar bestehen bleiben, allerdings werden diese dem erzielten Vor-Transfer-Einkommen zugerechnet und unterliegen somit je nach Einkommen dem positiven oder negativen Steuersatz.

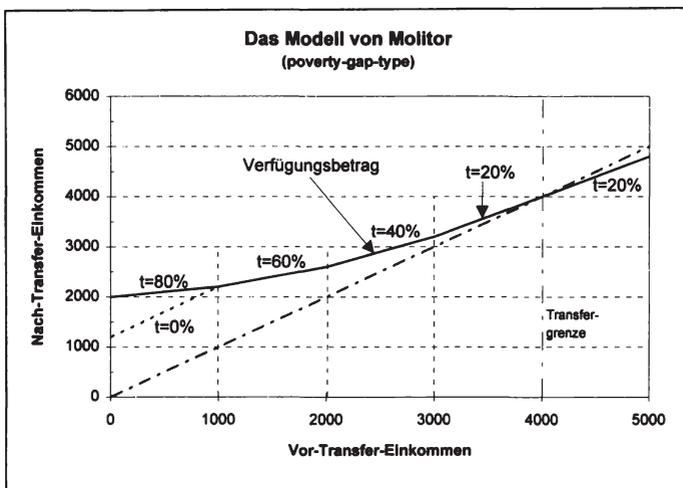


Abb. 2-8: Das Modell von Molitor (*poverty-gap-type*)

Molitor sieht in seinem Konzept keine Bedürftigkeitsprüfung im eigentlichen Sinne vor, Arbeitslose sollen sich jedoch, um Transferzahlungen beziehen zu können, einer Arbeitsfähigkeits- und Arbeitswilligkeitsprüfung unterziehen. Als Vorteil ist in Molitors Konzepten der nahtlose Übergang des negativen in das positive Steuersystem aufgrund der Übereinstimmung von Steuerfreibeträgen und Transfergrenzen zu sehen. Hinsichtlich der resultierenden Arbeitsanreizwirkungen muß zwischen den beiden Modellvarianten differenziert werden. Zwar decken beide Modelle nur einen Teil der Armutslücke - Variante 1 nur 50 %, Variante 2 sogar nur 30 % - Modell 2 erscheint im Vergleich der Anreizwirkungen jedoch insbesondere deshalb wesentlich problemadäquater, weil letzteres einen Einstiegssteuersatz (Transferentzugsrate) von 0 % vorsieht (im Gegensatz zur ersten Variante mit 80 %).

Schließlich betont Molitor positive Verteilungseffekte seines Konzepts einer Negativen Einkommensteuer, welche in der Tatsache liegen, daß die Zielgruppe der Bezieher niedriger Einkommen besser erfaßt wird, als im bestehenden System (vgl. Molitor 1976, 58).²³

²³ Die Dunkelziffer nicht beanspruchter Sozialhilfe (sog. verdeckte Armut) wird für Deutschland auf 29 % der Sozialhilfeempfänger, d.h. auf 1,26 Mio Personen geschätzt (vgl. Döring, Hauser 1995).

Bei Molitor finden sich keine quantitativen Aussagen über Kostenvolumina seiner Modelle, da er hinsichtlich der Festlegung der Eckwerte der Konzepte lediglich Vorschläge erläutert. Ebenso bleibt die Frage, ob die von ihm dargestellten Modell letztlich teurer oder billiger wären als das bestehende Transfersystem, wiewohl von ihm aufgeworfen, unbeantwortet.

2.3.3.2 *Das Modell des Kronberger Kreises*²⁴

Ausgangspunkt der Überlegungen und erster Schritt einer Neuordnung der Sozialleistungssysteme muß aus der Sicht des Kronberger Kreises die Zusammenfassung aller Transferleistungen bei der Finanzbehörde durch eine Negative Einkommensteuer sein (vgl. Mitschke 1985).

"Bürgergeld" als konsumbezogene Negativsteuer

Die Lösung des Kronberger Kreises geht grundsätzlich auf die Idee einer Sozialdividende zurück. Vorgeschlagen wird ein von den Autoren so genanntes Bürgergeld in Form einer konsumbezogenen Negativsteuer. Diesem Vorschlag gehen folgende Überlegungen voraus: Alle Entwürfe zur Negativsteuer gehen vom Einkommen als Bemessungsgrundlage des staatlichen Transfers aus. Entscheidend ist also die Definition des Einkommens.

Das Modell des Kronberger Kreis definiert das Einkommen als den Saldo des Geldwertes aller definierten Güterzugänge bzw. -zuwächse, den Erträgen, und des Geldwertes des Güterverbrauches, den Aufwendungen, d. h. anders formuliert als die Summe aus Konsum und verbleibendem Reinvermögenszuwachs, der Ersparnis.

Um die Grenze zwischen Einkommen und Konsum zu wahren, ist streng zwischen zum Erwerb wirtschaftlicher Erträge eingesetztem Güterverbrauch und Güterverbrauch für private Bedürfnisbefriedigung zu trennen. Allein der konsumtive Güterverbrauch

²⁴ Das Modell des Kronberger Kreises stellt den, im Verlaufe der letzten zehn Jahre am stärksten ausgearbeiteten und diskutierten Vorschlag zur Negativen Einkommensteuer in der Bundesrepublik dar. Die deshalb etwas ausführlichere Behandlung ist mithin nicht als eine Wertung für diesen Ansatz zu verstehen.

ist bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer zu berücksichtigen. Krankheits-, Invaliditäts-, Alters-, Ausbildungs- oder Versicherungsaufwendungen müssen immer einem staatlichen Steueranspruch vorgehen bzw. sind bei fehlendem oder unzureichendem Einkommen Anspruchsgrundlage für staatliche Unterstützungsleistungen. Dies bedeutet, daß bedarfsorientierte Transferleistungen nicht um jedwede Einkommensteile gekürzt werden dürfen. Die Transfergestaltung muß vielmehr so beschaffen sein, daß Eigenvorsorge und Selbsthilfe gefördert werden. Dies hat zur Folge, daß diejenigen, die freiwillig oder gezwungenermaßen Geld-, Sach- oder Arbeitsvermögen mit der Absicht oder der Folge bilden, zukünftig von Transferzahlungen unabhängig zu werden, besser zu stellen sind als diejenigen, die sämtliche Unterstützungsleistung nur konsumtiv verwenden. Somit ist die wirksamste Begünstigung die, die bei keiner Erscheinungsform der Ersparnisbildung die Transferansprüche kürzt und Steueransprüche nicht sofort auslöst. Beides läuft auf den Konsum als integrale laufende Bezugsbasis, d.h. die Bemessungsgrundlage von Direktsteuern und Sozialtransfers hinaus.

Der Anspruch auf das sog. Bürgergeld soll zwar erklärungsgebunden nicht aber antragsgebunden sein und ist von Amts wegen zu prüfen. Die Höhe des Bürgergeldes wird in einem mit der Besteuerung zusammengefaßten Veranlagungsverfahren von der Finanzbehörde festgesetzt. Durch eine Dynamisierung, d. h. eine automatische Anpassung an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, wird die Existenzsicherung dauerhaft gewährleistet. In das Bürgergeld gehen zahlreiche personenbezogene monetäre Teilleistungen der Sozialbehörden ein, wie z. B. Kinder- und Wohngeld, Ausbildungsförderung, Sozialhilfe, wirtschaftliche Hilfen der Jugend-, Versorgungs- und Gesundheitsämter, etc.

In besonderen Bedürfnislagen, wie z. B. Krankheit oder Invalidität, werden Zuschläge auf einen nach Alter und Familienstand gestaffelten Grundbetrag gewährt. Diese können entweder pauschaliert werden oder sich nach den tatsächlich anfallenden Kosten, z. B. im Falle einer Krankheit richten.

Transferleistungen erhält ein Haushalt so lange, wie der mit dem Anrechnungssatz multiplizierte Konsum aus eigenem Einkommen das Bürgergeld nicht übersteigt. Für Erwerbstätige wird ein Mehrbedarfszuschlag gewährt. Die Höhe der Unterstützungsgrenze bestimmt sich durch den Quotienten aus Bürgergeld und dem sog.

Anrechnungssatz (Transferentzugsrate). Letzterer bestimmt auch zusammen mit der Höhe und Staffelung des Bürgergeldes bei gegebener nationaler Haushalts- und Einkommensstruktur das gesamtwirtschaftliche Transfervolumen.

Um den, in die Negativen Einkommensteuer integrierten, Teilleistungen gerecht zu werden, darf das Bürgergeld die allgemeinen Fürsorgesätze einschließlich der Bedarfszuschläge nicht unterschreiten. Um gleichzeitig das Transfervolumen zu begrenzen, muß die Wahl des Anrechnungssatzes so erfolgen, daß der gesamtwirtschaftliche Transfer mit dem Steueraufkommen im Einklang steht. Als ausgewogene Lösung wird bei einem durchschnittlichen Bürgergeld von 7000 DM pro Jahr ein Anrechnungssatz von 50 % vorgeschlagen. Unter den gegebenen Voraussetzungen liegt die Unterstützungsgrenze bei 14000 DM Konsum aus eigenem Einkommen. Nimmt man zusätzlich einen Steuertarif von 30 % für die Teile der Bemessungsgrundlage oberhalb der Unterstützungsgrenze an, so ergibt sich folgende Darstellung des Modells (vgl. Abb. 2-9):

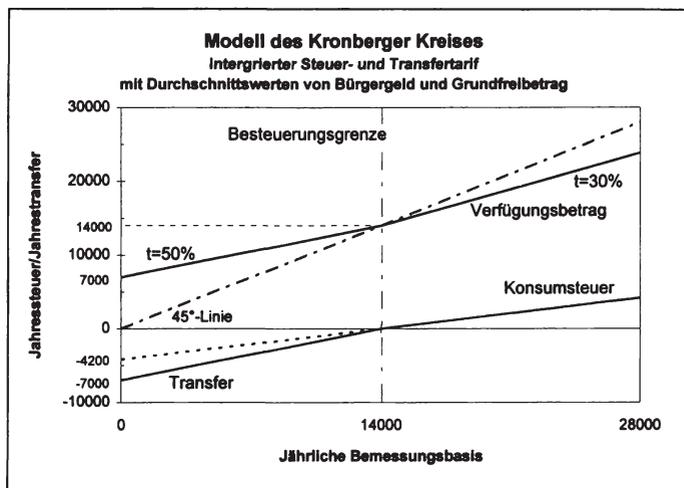


Abb. 2-9: Modell des Kronberger Kreises (vgl. Mitschke 1985, 47)

Die Besonderheit des Modells des Kronberger Kreises liegt also in dem Versuch der Förderung der Rücklagenbildungen aus eigenem Einkommen insbesondere auch aus Beiträgen zur Sozialversicherung. Zudem soll die Verteilungskomponente des Steuersystems in den Negativbereich des Tarifs, das Bürgergeld, übertragen werden. Dieses Verfahren sei allokationstheoretisch wirksamer als steigende Grenzsteuersätze auf nur

positiver Bemessungsgrundlage. Umgekehrt führen unterschiedliche Anrechnungssätze (Transferentzugsraten) auch zu unterschiedlich hohen Transfergrenzen: Senkt man z. B. den Anrechnungssatz auf 30 %, so intensiviert diese Maßnahme sicherlich die Arbeitssuche im Rahmen der bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten. Andererseits wird durch diese Maßnahme die Transfergrenze erhöht. Im gewählten Fall ergibt sich z. B. eine Transfergrenze von 23333 DM im Gegensatz zu den vorher errechneten 14000 DM.

Bei der Beurteilung des Bürgergeldsystems sind die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot immer vom Ausgangspunkt des derzeitigen Standes der sozialen Fürsorge abzuschätzen. Dazu kommt, daß in der Bundesrepublik Deutschland Beruf und Arbeit immer noch die wichtigste Quelle für soziale Geltung und Selbstwert sind. Beim Übergang vom derzeitigen Unterstützungssatz von 100 %, dem Sozialhilfesatz, auf einen Unterstützungssatz von 50 %, dem Bürgergeldsatz, ist also mit einer Steigerung des Arbeitsangebotes und einer Senkung des gesamtwirtschaftlichen Transferbedarfs zu rechnen. Aus verwaltungstechnischer Sicht sind durch die Auflösung der mit der Transferverwaltung befaßten Referate und Arbeitsgebiete mit nicht unerheblichen Einsparungen zu rechnen. Bereits 1972 ergaben britische Schätzungen personelle Einsparungsmöglichkeiten aus den Negativsteuerplänen in Höhe von 15000 Verwaltungsbeamten (vgl. Pfähler 1973, 68).

Exkurs: Jährliche Konsumsteuer und einmalige Reinvermögensteuer zum Lebensende

Ein interessante Variante ist der Ansatz, nicht das Einkommen, sondern den Konsum als Bemessungsgrundlage zu wählen.²⁵ Ziel dieses Konzeptes ist es, das Lebenseinkommen zu besteuern, welches sich aus zwei Teilen zusammensetzt: dem Konsum sowie der über die Lebensjahre akkumulierten Ersparnis, d.h. dem Vermögen. Während der Konsum laufend besteuert wird, soll die Besteuerung des Vermögens bis zum Lebensende aufgeschoben werden. Liegt die Konsumsteuer aufgrund eines sparsamen Konsums regelmäßig unter dem sonst anfallenden Einkommensteueraufwand, so wird die Differenz durch eine Besteuerung des kumulierten Endvermögens

²⁵ Bereits 1942 haben Irving und Herbert Fisher den Vorschlag einer sogenannten "Constructive Income Tax" gemacht. Rose vertritt aus allokationstheoretischen Effizienzaspekten seit längerem das Konzept eines konsumbezogenen Steuersystems (vgl. Rose 1991).

wettgemacht. Diese Nachholsteuer oder Reinvermögenszuwachssteuer ist dabei klar von einer Erbschaftsteuer zu unterscheiden. Konsum- und Reinvermögenszuwachssteuer integrieren - ähnlich wie das Bürgergeld - eine Vielzahl anderer Steuern, wie z. B. Einkommen-, Vermögens- oder Schenkungsteuer. Vermögensbildungs- und Beschäftigungshilfen werden überflüssig. Die Folge dieser Konsum- oder Reinvermögenszuwachssteuer sei die Abnahme der Vermögenskonzentration und die Reduzierung "leistungsloser" Einkommen aus Beerbung (vgl. Mitschke 1985, 51 ff.). Konsum- und Reinvermögenszuwachssteuer sollen dabei nach einem einheitlichen linearen Tarif mit einem konstantem Grenzsteuersatz von 30 % und progressivem Durchschnittssteuersatz erhoben werden.

Zusätzlich wird der Katalog der erklärungsspflichtigen Geldeingänge gegenüber dem Einkunftskatalog des Einkommensteuergesetzes erweitert: Er umfaßt nun zusätzlich Versicherungen (Vermögensbildung), Erbschaften, Schenkungen, Lotteriegewinne, laufende und einmalige Zuwendungen sowie Rentenzahlungen, die mit ihrem vollen Betrag angesetzt werden.

Neben den offensichtlichen Vorteilen kollidiert die Idee der Konsum- bzw. Reinvermögenszuwachssteuer allerdings mit der gängigen Vorstellung, persönliche Steuern seien nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu bemessen. Außerdem wird die Vermögensmasse durch Reinvermögenszuwachssteuer und Erbschaftsteuer doppelt besteuert. Da hiervon aber unterschiedliche Personen, zum einen der Erblasser zum anderen der Erbe, betroffen werden, kann dieser Vorwurf nach Meinung seiner Verfechter entkräftet werden.

2.3.3.3 *Das Modell von Hanesch/Klein*

Das Modell von Hanesch/Klein ist ein 1988 in Deutschland entstandener, praxisorientierter Vorschlag, der in seiner Grundkonzeption dem in der Bundesrepublik bestehenden Sozialleistungssystem sehr ähnlich ist. Die bisherige Zweiteilung von Arbeitsförderungs- und Bundessozialhilfegesetz bleibt erhalten, beide werden jedoch auf ein einheitliches Grundsicherungsniveau und identische Leistungsbedingungen angeglichen. Außerdem soll die Arbeitslosenhilfe in eine bedarfsunabhängige Versicherungsleistung umgewandelt werden (vgl. Hanesch 1988, 256).

Vorgesehen ist die Gewährung eines Mindesteinkommens nach dem Haushaltsprinzip in Höhe von DM 29136 pro Jahr für einen Vier-Personen-Haushalt. Die Transfergrenze liegt mit einer Transferentzugsrate von 80 % bei DM 36420 pro Jahr für ein Ehepaar mit zwei Kindern (vgl. Abbildung 2-10). Zur Bemessung des Vor-Transfer-Einkommens werden Erwerbseinkünfte und Lohnersatzleistungen berücksichtigt. Das aus diesen Eckwerten resultierende Leistungsvolumen des Modells schätzen Hanesch/Klein auf DM 12,5 - 14,0 Mrd.

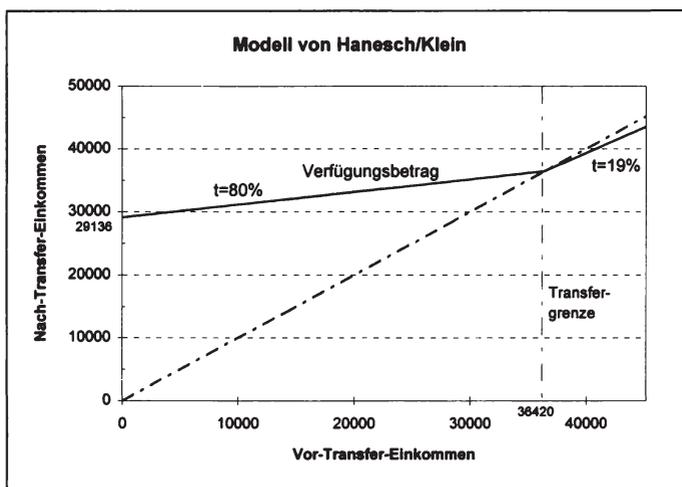


Abb. 2-10: Modell von Hanesch/Klein

Die Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) werden prinzipiell nur an Arbeitslose gewährt, die sich für den Arbeitsmarkt verfügbar halten. Insofern beinhaltet das Konzept eine schwache Form einer Arbeitswilligkeitsprüfung. Sozialhilfeleistungen dagegen werden nicht an diese Kriterien geknüpft, sondern jedem nach Bedürftigkeit ausgezahlt. Um negative Anreize für die Aufnahme einer Arbeit zu reduzieren, ist im AFG ein Zuschlag für die Arbeitsmarktverfügbarkeit vorzusehen. Dennoch müssen die Arbeitsanreizwirkungen dieses Modells als begrenzt eingeschätzt werden. Die relativ hohe Transferentzugsrate von 80 % in Verbindung mit der vollständigen Sicherung des Existenzminimums bietet nur wenig Anreize für Arbeitslose, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Die Vorteile des Modells sind hauptsächlich in einer konsequenten Armutsbekämpfung durch die Sicherung des Existenzminimums sowie einer relativ leichten

Integrationsmöglichkeit in das bestehende System zu sehen. Dies ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, daß Hanesch/Klein keine radikale Neugestaltung des Systems sozialer Sicherung vornehmen, sondern letzteres als Grundlage für ihren Vorschlag verwenden.

(1) Integration Sozialhilfe und Grundsicherung	Volle Integration: Einheitliche Grundsicherungsleistungen in AFG und BSHG (statt bisheriger HLU) mit gleichem Niveau und gleichen Leistungsbedingungen
(2) Leistungsniveau	Grundsicherungsniveau auf Basis eines aktualisierten und strukturverbesserten Warenkorb (DV-Reformwarenkorb 1981); Anhebung des Eckregelsatzes um ca. 31 % (1.1.1986); jährliche Anpassung an Preisentwicklung, Neufestsetzung alle 5 Jahre (Warenkorbreform)
(3) Leistungsstruktur und Leistungsmodus	Haushaltsbezogene Regelsatzstruktur laut BSHG; individueller Leistungsanspruch; weitgehend pauschalierte Leistungsgewährung
(4) Familiensubsidarität	Familiensubsidarität begrenzt auf nicht dauerhaft getrennt lebende Ehegatten untereinander und Eltern für ihre minderjährigen Kinder
(5) Einkommensanrechnung	80 %-Teilanrechnung von Erwerbseinkünften und Lohnersatzleistungen
(6) Anspruchsvoraussetzungen	AFG: Arbeitslosigkeit und Verfügbarkeit BSHG: Keine Verfügbarkeit oder Arbeitspflicht Einführung eines Mehrbedarfzuschlags für Verfügbarkeit im AFG (30 %).
(7) Grundsicherung und Versicherungsleistungen im AFG	Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in eine bedarfsunabhängige (evtl. befristete) Versicherungsleistung; Wiederherstellung des Leistungsstands im AFG vor 1982
(8) Kostenschätzung (Zusatzkosten)	Zusatzkosten des Reformmodells insgesamt 12.5 Mrd., davon reine Grundsicherung: 8.1 Mrd. (AFG 5.3; BSHG 2.8)

Tab. 2-1: Modell von Hanesch/Klein

Nachteile enthält das Konzept besonders in Form der geringen Arbeitsanreizwirkungen und dem, durch die volle Schließung der Armutslücke bedingten, hohen Leistungsvolumen. Auch das Problem mangelnder Transparenz des heutigen Sozialversicherungssystems wird nicht wesentlich verbessert.

Ein weiterer nachteiliger Aspekt ist in dem starken Knick der Steuertariffunktion beim Übergang von positivem zu negativem Steuerbereich zu erkennen. Hieraus resultiert eine hohe Grenzbelastung beim Übergang und damit eine relative Ungleichbehandlung

zwischen Beziehern von Einkommen gerade oberhalb und Transferempfängern mit einem Einkommen knapp unterhalb der Transfergrenze. Tabelle 2-1 faßt das Modell von Hanesch/Klein zusammen.

2.3.3.4 Der Vorschlag von Scharpf

In den meisten der ursprünglichen und bisher diskutierten Modelle der Negativen Einkommensteuer steht die Armutsbekämpfung im Vordergrund. In den amerikanischen poverty-gap-Typen ebenso wie in neueren Vorschlägen der deutschsprachigen Literatur, u.a. auch des Kronberger Kreises, wird diese Zielsetzung jedoch um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erweitert. Die Verwirklichung beider Ziele erfordert jedoch einen hohen Finanzierungsaufwand, denn einerseits müßte ein das gesellschaftliche Existenzminimum voll abdeckendes Mindesteinkommen garantiert und andererseits die Transferentzugsrate möglichst niedrig festgesetzt werden.

Scharpf (1994) schlägt nun vor, sich auf eines der beiden Ziele zu konzentrieren, wobei die maßgeblichen Elemente aus dem Gesamtkonzept herausgelöst werden. Hohe Massenarbeitslosigkeit und eine fehlende Aussicht auf einen schnellen Beschäftigungszuwachs legen es nach Scharpfs Auffassung nahe, in der gegenwärtigen Situation dem Beschäftigungsziel den Vorrang zu geben. Massenarbeitslosigkeit berge die Gefahr sozialer Desintegration durch Verlust der gesellschaftlichen Stellung und des Status quo. Dies erhöhe die Gefahr politischer Radikalisierung (Scharpf 1994, 112 ff.).

In Deutschland gibt es zudem bisher keinen Niedriglohnmarkt, da die Sicherung des Existenzminimums für Arbeitslose durch sozialstaatliche Leistungen gewährleistet und eigenes Einkommen in fast vollständiger Höhe auf das Sozialeinkommen angerechnet wird. Somit lohnt sich für den Arbeitslosen die Aufnahme einer Arbeit nur bei einem relativ hohen Nettolohn. Der Sozialstaat wird somit zur "Arbeitslosigkeitsfalle".

Von Scharpf wird daher der Vorschlag von Einkommensbeihilfen für niedrige Erwerbseinkommen in die Diskussion eingebracht. Sein Konzept der Einkommensbeihilfen verfolgt einen starken finanziellen Anreiz zur Aufnahme von gering entlohnter Beschäftigung (oder von Teilzeitarbeit) bei gleichzeitiger Sicherung des

Existenzminimums. Eine zusätzliche finanzielle Erleichterung des Faktors Arbeit könnte erreicht werden, wenn die Kosten des Sozialstaates zumindest teilweise von den Lohnnebenkosten entweder auf die Wertschöpfung oder auf das allgemeine Steuersystem verlagert werden könnten.

Der Vorschlag von Scharpf unterscheidet sich fundamental von allen Modellen eines garantierten Grundeinkommens, da sich sein Konzept nur auf die Beschäftigten bezieht. Somit entfällt z. B. auch eine Bedürftigkeitsprüfung, und das gegenwärtige System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit bleibt unberührt. Dadurch ist auch kein vollständiger Umbau des Steuersystems erforderlich. In seiner Fokussierung auf den Stundenlohn Beschäftigter handelt es sich bei dem Modell von Scharpf auch nicht um ein System einer Negativen Einkommensteuer sondern eher um Lohnsubventionen. Gleichwohl hat Scharpf mit seiner Veröffentlichung die beschäftigungspolitische Orientierung des Instruments Negative Einkommensteuer verstärkt, weshalb seine Vorstellungen hier näher erläutert werden.

Ziel seines Konzeptes ist es, angesichts dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit zusätzliche legale Beschäftigungsmöglichkeiten auf Niedriglohn-Arbeitsplätzen zu schaffen, ohne jedoch das Gesamteinkommen der dort Arbeitenden unter das Existenzminimum abzusenken. Sowohl das Mindesteinkommen - hier Subsistenz Einkommen, als auch die Transfergrenze - hier sozial akzeptables Niedrigeinkommen - sind durch politische Entscheidungen festzulegen. In diesem Niedriglohnbereich soll der Staat zusätzlich zu dem vom Arbeitgeber bezahlten Arbeitseinkommen einen mit steigendem Lohn abnehmenden Einkommenszuschuß zahlen. Um eine Begünstigung von Teilzeitarbeit zu vermeiden, soll der Zuschuß auf den Stundenlohn gezahlt werden.

Scharpf zielt mit seiner Lösung insbesondere auch darauf ab, die sich verfestigende Grenze zwischen Insidern und Outsidern am Arbeitsmarkt durchlässiger zu machen. Zur Begrenzung von unvermeidlichen Mitnahmeeffekten schlägt er die Einrichtung eines Mindest- wie eines maximalen Stundenlohns, bis zu dem die Bezuschussung gewährt wird vor. Ferner sind der maximale Zuschußbetrag und die Degression (d.h. die Transferentzugsrate, z.B. 50 %) des Zuschusses bei steigenden Löhnen festzulegen (vgl. Scharpf 1994, 113 f.).

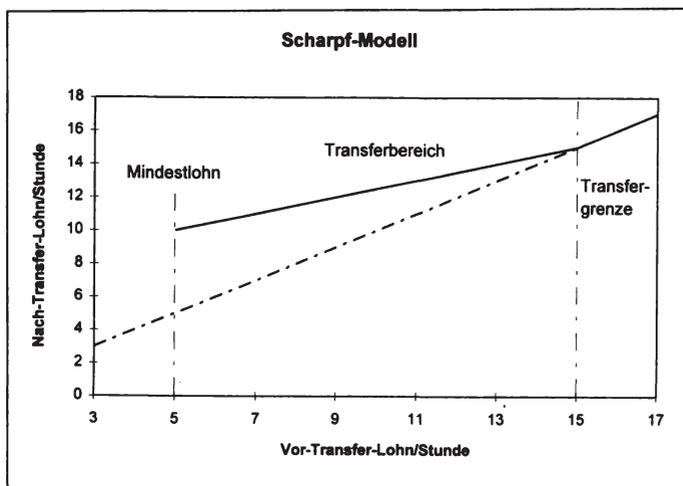


Abb. 2-11: Scharpf-Vorschlag von Einkommensbeihilfen

Entscheidend an dem Modell sind jedoch nicht die - ohnehin durch die Politik zu bestimmenden - Parameter, sondern das Prinzip des degressiven Einkommenszuschusses, bei dem der Arbeitnehmer immer das Interesse an höheren Stundenlöhnen behält. Zur Sicherung der Systemkonformität soll der Einkommenszuschuß in derselben Weise wie die regulären Lohnbestandteile steuer- und sozialversicherungspflichtig sein. Verwaltungstechnisch kann die Gewährung der Einkommensbeihilfen in den regulären Verkehr zwischen Finanzamt und Lohnbüros der Unternehmung integriert werden, zumal der Vorschlag von Scharpf die Förderung alleine an die Höhe des Stundenlohnes und nicht an Aufgabenbereich, Ausbildung oder Bedürftigkeit etc. des Arbeitgebers knüpft. Die Lohnbüros können den Gesamtbetrag der anfallenden Zuschüsse von der eigenen Steuerschuld abziehen oder als Erstattung zurückfordern. Abschätzungen über die möglichen Beschäftigungseffekte nimmt Scharpf nicht vor. Er verweist lediglich auf die Vielzahl beeinflussender Faktoren und die Prognose-Ungewißheit. Entsprechend kommt er auch nicht zu konkreten Einschätzungen des zu erwartenden Finanzierungsvolumens²⁶ bei Einführung seines Konzeptes.

²⁶ Als Netto-Belastung aus Mehrausgaben für die Transferleistungen und Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen.

2.3.3.5 *Das Modellansatz von Spermann*

Ausgangspunkt der Überlegungen von Spermann (1994a, 104) ist seine Kritik am bestehenden Sozialhilfegesetz in Verbindung mit dem gültigen Einkommensteuertarif, die er unter dem Stichwort der "Armutsfalle" bzw. "Sozialfalle" zusammenfaßt. So kann ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger lediglich bis zu einer Grenze von 2400 DM jährlich Zuverdienste unbesteuert beziehen. Überschreitet der zusätzliche Verdienst 2400 DM pro Jahr, so unterliegt er bis zu einer Höhe von ca. 12000 DM pro Jahr einer Transferenzzugsrate von 100 %. Erst ab einem jährlichen Bruttoeinkommen von 14962 DM stellt sich - beim gültigen Einkommensteuertarif 1995 - ein mit 19 % positivem Steuersatz belegter Arbeitender besser als ein erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger. Der Bereich zwischen 2400 DM pro Jahr und 14962 DM pro Jahr wird als Armutsfalle bezeichnet, welche die Hilfe zur Selbsthilfe blockiert.

Nach Ansicht von Spermann muß - entsprechend dem social-dividend-type der Negativen Einkommensteuer - für jeden Bürger das Existenzminimum, hier von 12000 DM pro Jahr, gewährleistet sein. Ein ausreichender Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger besteht ferner nur bei einer Transferenzzugsrate, die maximal 50 % beträgt (vgl. Spermann 1994b, 5 ff.). In der Konsequenz bedeutet dies, daß alle Bürger anstelle einer ergänzenden Sozialhilfe ein vom Bund finanziertes und über die Arbeitsämter auszubezahlendes sogenanntes Einstiegsgeld²⁷ erhalten. Eine Bedürftigkeitsprüfung findet zwar noch statt, bei der Vermögensbewertung wird allerdings nur auf eigenes Vermögen und nicht mehr auf das von Verwandten ersten Grades zurückgegriffen.

Spermann sieht in seinem Modell wesentliche Vorteile gegenüber dem bestehenden Sozialhilfesystem: Zum einen steigert sich der lohnende Zusatzverdienst von 2400 DM auf 12000 DM pro Jahr. Dadurch kann sich das Nettoeinkommen auf 18000 DM im Jahr gegenüber gegenwärtig 14400 DM erhöhen. Schließlich verkleinert sich die Armutsfalle von 12562 DM auf 7407 DM, und verschiebt sich in die oberen Einkommensbereiche. Der kritische Bereich, in dem sich ein höheres Bruttoeinkommen

²⁷ In Abweichung des von Spermann bisher in den genannten Quellen verwandten Begriffs „Bürgergeld“ möchte Spermann nunmehr die Bezeichnung „Einstiegsgeld“ verwandt wissen (nach Hauser 1995, 50).

nicht lohnt, verschiebt sich auf den Bereich zwischen 12000 und 19407 DM pro Jahr. Dies erklärt sich dadurch, daß Transferleistungen im Gegensatz zur reinen "Bürgergeldlösung" (beispielsweise im Sinne von Hanesch/Klein) nicht bis zu einem Vor-Transfer-Einkommen von DM 24000 gewährt werden (bei $t=50\%$), sondern die Transfergrenze weiterhin bei DM 12000 bleibt. Dies bewirkt allerdings einen Sprung in der Grenzbelastung bei einem Vor-Transfereinkommen von 12000 DM (vgl. Abb. 4-12).

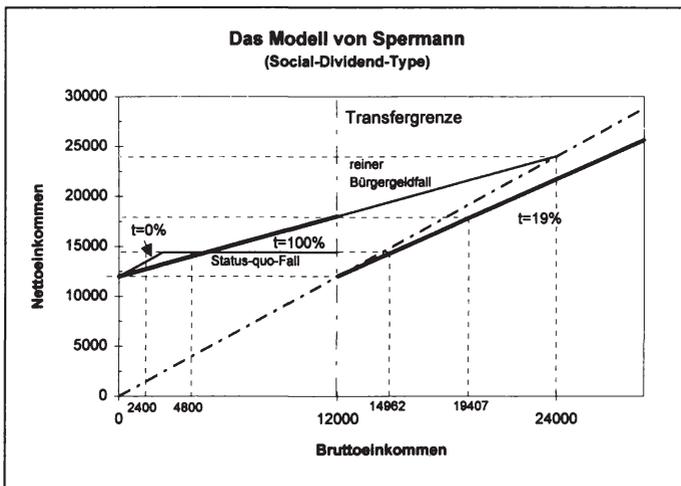


Abb. 2-12: Das Modell von Spemann (social-dividend-type)

Die Nettokosten des Modells hängen davon ab, wie stark die Arbeitsanreizwirkung von den Sozialhilfeempfängern und den "verdeckt" Armen genutzt wird. Zwar erhöht die steigende Anzahl der Empfangsberechtigten den Verwaltungsaufwand, allerdings entlastet die Integration von Langzeitsozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt wiederum die öffentlichen Haushalte. Da das steuerfreie Existenzminimum unverändert bleibt, sind an dieser Stelle auch keine zusätzlichen Steuerausfälle zu erwarten. Weiterhin würde sich die Lastenverteilung der sozialen Sicherung zugunsten der Kommunen auf den Bund verlagern, der das Einstiegsgeld finanzieren soll.

Abschließend läßt sich festhalten, daß das Spemann-Modell eines "Einstiegsgeldes" sicherlich die Transparenz des sozialen Sicherungssystems erhöht und dazu beiträgt, verdeckte Arbeitslosigkeit aufzudecken. Offen bleibt allerdings bei ihm, ob und in welchem Ausmaß dem erhöhten Arbeitsangebot auch eine entsprechende Arbeitsnach-

frage im Niedriglohnbereich gegenübersteht. Dieser Frage wird an späterer Stelle nachzugehen sein. Im übrigen handelt es sich bei dem Vorschlag von Spermann - ebenso wie bei Scharpf - weniger um ein eigenständiges Modell der Negativen Einkommensteuer als um ein "Drehen" des bestehenden Systems in deren Richtung.

2.4 Zwischenfazit

2.4.1 Zusammenfassende Diskussion der Modelle

Die Auseinandersetzung mit den einzelnen Vorschlägen zur Negativen Einkommensteuer hat die schon angesprochene und in der Gliederung dieses Kapitels verwendete historische und geographische Einteilung in eine britische Phase in den 40er Jahren dieses Jahrhunderts, eine amerikanische Phase in den 60er und frühen 70er Jahren und eine deutsche Phase ab Mitte der 70er Jahre verdeutlicht. Während in den Modellen europäischer Provenienz der social-dividend-type favorisiert wird, herrschen in den USA die Modelle des poverty-gap-type vor. Lediglich Tobin und Molitor bilden bei dieser Einteilung je eine Ausnahme.

In sozialpolitischer Perspektive sind insbesondere die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität (vgl. 1.2) und damit eng verbunden die Frage der Bedürftigkeitsprüfung von Interesse. Allen Modellen gemein ist die Gewährung der jeweils absolut höchsten Transfers an die Veranlagungssubjekte mit geringstem Vor-Transfer-Einkommen (Y_v). Mit diesem solidarischen Element gewährleisten sie auch - die social-dividend-type Modelle stärker als die poverty-gap Varianten - eine gleitende Unterstützung sogenannter „working poor“, deren Erwerbseinkommen unterhalb des Existenzminimums liegen²⁸.

An der Ausgestaltung der Bedürftigkeitsprüfung zeigt sich der kosteninduzierte Zielkonflikt zwischen einem breiten Kreis Anspruchsberechtigter und der Höhe der

²⁸ An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, daß das redistributive Element der Negativen Einkommensteuer durch die hohe Konsumneigung niedriger Einkommensgruppen auch eine positive stabilisierungspolitische Wirkung enthält; verstärkt durch die kurzen time-lags infolge automatischer Gewährung der Transfers (vgl. hierzu Otten 1977, 95).

Transferzahlungen. Der Wegfall jeglicher Bedürfnisprüfung nimmt der Negativen Einkommensteuer den Stigmatisierungseffekt beispielsweise der Sozialhilfe, verringert Bürokratie und Verwaltungskosten und ermöglicht einen breiten Empfängerkreis²⁹. Gleichzeitig enthalten aber nahezu alle Modelle mit einem solchen Verzicht erhebliche Kürzungen bei anderen weiter bestehenden Transfers, hohe Transferentzugsraten oder niedrige Mindesteinkommen. Die Vorschläge von Friedman und Tobin umgehen diesen Zielkonflikt teilweise durch eine Erweiterung des Einkommensbegriffs und damit der Bemessungsgrundlage, Molitor durch eine Arbeitsfähigkeits- und Arbeitswilligkeitsprüfung.

Unter dem Aspekt des Prinzips der Subsidiarität wird hier lediglich unterschieden, ob die verschiedenen Modelle ergänzend zu bestehenden Transfersystemen vorgeschlagen werden, ob also erst auf andere Einkommens- und Transferformen zurückgegriffen wird, bevor die Leistungen der Modelle zum Tragen kommen. Auf die Frage, ob die Modelle selbst durch zusätzliche Leistungen ergänzt werden können, wird dagegen verzichtet.

In beschäftigungspolitischer Perspektive wurde die Anreizwirkung der Modelle auf den Arbeitsmarkt untersucht. Hier beschränkt sich die Betrachtung auf das Arbeitsangebot, wobei den modellbestimmenden Variablen die größte Bedeutung zukommt. Die Anreizwirkung zur Arbeitsaufnahme hängt im wesentlichen von der Höhe der Armuts-lücke (Differenz zwischen Existenzminimum und Mindesteinkommen) und der Transferentzugsrate ab. Bei den social-dividend-Modellen ist somit Höhe und Verlauf der Transferentzugsrate entscheidend.

Neben der zuvor betrachteten Ergebnisgerechtigkeit kann das Maß an Verfahrensgerechtigkeit der einzelnen Modelle mittels finanzpolitischer Besteuerungsgrundsätze beurteilt werden. Hier bieten sich insbesondere das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und das Prinzip der Transparenz und Eindeutigkeit an³⁰.

²⁹ Die vielfach geäußerte Kritik einer Zielungenauigkeit bei fehlender Bedürfnisprüfung ist nur bedingt relevant, insbesondere dann, wenn die Negative Einkommensteuer nicht als sozialpolitisches sondern als beschäftigungspolitisches Instrument bewertet wird.

³⁰ Adam Smith (1974, 703) betrachtet neben den beiden genannten Prinzipien ferner den Erhebungszeitpunkt und verwaltungstechnische Auswirkungen. Wenngleich das Prinzip der

Die untersuchten Modelle gewährleiten - bis auf wenige Ausnahmen - das Leistungsfähigkeitsprinzip. Bei Lampman, Molitor und Hanesch/Klein führen hohe Transferentzugsraten dazu, daß Einkommen von Transferempfängern verhältnismäßig stark belastet werden. Beveridge schlägt sogar eine lump-sum-tax in Form eines pauschalen Pro-Kopf-Betrages vor. Nach Smith (1974, 704) sind Transparenz und Eindeutigkeit eines Steuersystems von großer Bedeutung für die Verfahrensgerechtigkeit, da Unbestimmtheiten Willkür, Neid und Bestechlichkeit begünstigen und damit das Verhältnis von Staat und Zensiten als auch der Zensiten untereinander belasten. Für eine hohe Transparenz und Eindeutigkeit ist es von Bedeutung, daß jeder Bürger jederzeit klar erkennen kann, ob und in welcher Höhe er Transfers erhält. Je stärker die Gewährung beispielsweise bei einer Bedürftigkeitsprüfung an auslegungsbedürftige Kriterien gekoppelt wird, um so intransparenter wird das System.

In der folgenden Modellmatrix sind die diskutierten Vorschläge zur Negativen Einkommensteuer in synoptischer Form und entsprechend der diskutierten Kriterien zusammengestellt. Diese Darstellungsform muß in ihrer Aussagekraft und ihrem Differenzierungsgrad begrenzt bleiben, zumal die Vorschläge zu sehr verschiedenen Zeitpunkten entwickelt wurden und damit insbesondere die Leistungsvolumina nicht vergleichbar sind. Gleichwohl ermöglicht die Modellmatrix einen Überblick über die wesentlichen modelltheoretischen und sozialpolitischen Parameter.

Leistungsfähigkeit zumindest umstritten ist, kann es als für das deutsche Einkommensteuersystem konstitutiv angesehen werden.

2.4.2 Ausblick

Die bisherige Auseinandersetzung mit dem Konzept der Negativen Einkommensteuer hat gezeigt, daß sich die Zielsetzung dieses Instruments von seiner sozialpolitischen Genese - in den USA schon sehr früh und in Deutschland spätestens seit den Vorschlägen von Scharpf - hin zu beschäftigungspolitischen Motivationen verlagert. In diesem Sinne greift auch die pauschale Kritik von Krupp (1995) zu kurz, wenn er feststellt, daß das Grundmodell der Negativen Einkommensteuer - als vollständiger Ersatz zum System der sozialen Sicherung - die Ziele gültiger Sozialpolitik nicht erreicht. Hinzu kommt, daß wesentliche Lenkungswirkungen der Sozialpolitik gerade über nicht-monetäre Instrumente erreicht werden³¹, deren Ersatz in keinem Vorschlag Negativer Einkommensteuer intendiert wird.

Auch die - nicht minder deutliche - Kritik von Bäcker/Steffen kann die Relevanz der Negativen Einkommensteuer als Analyseobjekt der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht entkräften. In ihrer Kritik des Arguments der "Sozialhilfe- bzw. Armutsfalle" überhöhen sie die Aussagen der Befürworter einer Negativen Einkommensteuer, um sie dann "quasi zum Extremen geführt" abzulehnen. So richtig ihr Hinweis auf mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte ist, so wenig nachvollziehbar sind ihre Argumentationen zum "richtigen Lohn" und zum Anstieg von Arbeitslosigkeit durch Niedriglohnarbeitsplätze.

³¹ Beispielsweise Bereiche wie das Kindergartenangebot, Volkshochschulen und Familienbildungsstätten.

2.4.3 Modellmatrix

		Beveridge	Rhys-Williams	Friedman	Lampman
Grundlagen	Typ	Sozialversicherungssystem	social-dividend-type	poverty-gap-type	poverty-gap-type
	Land	Großbritannien	Großbritannien	USA	USA
	Entstehungsjahr	1942	1942	1962	1965
	Leistungsvolumen	keine Angaben	2,07 Mrd. Pfund	16 Mrd. \$	1) 4 Mrd. \$ 2) 6 Mrd. \$
Modelltheoretische Ebene	Transfergrenze	keine Angabe	230 Pfund	3000 \$	1) 3000 \$* 2) 4151 \$*
	Transferentzugsrate t	keine Angabe	laufende Verdienste: 4 (5) Shilling/ Pfund bei verdientem (sonstigem) Einkommen; "surtax": 7/6 pro Pfund	50%	1) 14% 2) 75% bis 1500 \$*; 33% ab 1500 \$*
	Mindesteinkommen	klassenabhängiges Existenzminimum soll abgedeckt werden	46 Pfund	1500 \$	1) 420 \$* 2) 2000 \$*
Besteuerungsgrundsätze	Leistungsfähigkeit	nein	ja	ja	1) ja 2) bis Transfergrenze nein
	Transparenz und Eindeutigkeit	ja	ja	ja	ja

* 4-Personenhaushalt (pro Jahr)

** Pro Kopf (und Jahr)

Tab. 2-2: Modellmatrix

Tobin (H-Plan)	Molltor	Kronberger Kreis	Hanesch/ Klein	Scharpf	Spermann
zwischen poverty-gap- und social- dividend-type	poverty-gap- type	social- dividend-type (Bürgergeld)	social- dividend-type	social- dividend-type	social- dividend-type
USA	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland
1967	1976	1973	1988	1993	1994
20 Mrd. \$	mittel	hoch	12.5-14 Mrd. DM	7 Mrd. DM	<17 Mrd. DM
1) 5200 \$* 2) 7800 \$*	4000 DM**	14000 DM**	36420 DM*	von der Politik festzulegen	12000 DM**
1) 50% 2) 33 1/3%	degressiv gestaffelt: 1) 80-60-40- 20% 2) 0-60-40- 20%	50%	80%	50%	50%
2600 \$*	1) 2000 DM** 2) 1200 DM**	7000 DM**	29136 DM*	von der Politik festzulegen	12000 DM**
ja	nein	ja	nein	ja	ja
ja	bedingt	ja; bei Zusatz- zahlungen bedingt	bedingt	ja	bedingt

		Beveridge	Rhys-Williams	Friedman	Lampman
Sozialpolitische Ebene	Bedürftigkeitsprüfung	nein	nein	nein, aber erweiterter Einkommensbegriff	nein
	Solidarität	regressive Verteilungswirkung wegen einheitlichem Zwangsbeitrag und fehlendem Negativsteuersatz	regressive Verteilungswirkung wegen einheitlicher Sozialdividende	Leistungskürzungen gegenüber Arbeitsunfähigen und Behinderten durch Streichung von Sonderprogrammen	1) steuerliche Freigrenzen statt Armutsgrenzen; sehr niedriges Mindesteinkommen 2) Unterstützung bei geringerem/keinem EK, aber degressive Besteuerung
	Subsidiarität	nein	nein	ja, bzgl. eigener EK; nein bzgl. Familienunterstützung und sonstigen staatl. Transfers	nein
Beschäftigungspolitische Ebene	Arbeitsanzreizwirkung	niedrig; trotz Betonung der Arbeitsanzreizwirkung Gewährung des Existenzminimums	mittel, da automatische Gewährung des Existenzminimums, aber Arbeitszwang	hoch, da nur 50% der Armutslücke geschlossen werden	1) hoch, da Armutslücke nur zu 14% geschlossen 2) gering - mittel, da Armutslücke nicht ganz geschlossen, aber hoher t_1

Tab. 2-2: Modellmatrix

Tobin (H-Plan)	Molitor	Kronberger Kreis	Hanesch/Klein	Scharpf	Spermann
nein, aber erweiterter Einkommensbegriff	ja, in Form von Arbeitsfähigkeits- und Arbeitswilligkeitsprüfungen	nein, lediglich bei Zusatzzahlungen	bedingt, Reduzierung durch stärkere Pauschalierung	nein, stattdessen gekoppelt an Beschäftigung im Niedriglohnbereich	ja, aber Lockerung; kein Rückgriff mehr auf Verwandte 1. Grades
hoch, keiner schlechter gestellt, aber sehr niedrige Einkommen deutlich besser unterstützt, regressives Element im "tax-break-even-point"	hoch, im Vgl. zu bisherigem System, da Bedürftige besser erfaßt werden, aber degressive Besteuerung bis zur Transfergrenze	mittel, keine generelle Bedürftigkeitsprüfung, aber Zusatzzahlungen gegeben	mittel, stark regressive Wirkung im Übergangsbereich zwischen positiver und negativer Einkommensteuer	niedrig - mittel, Lohnsubventionen; nur auf Beschäftigte beschränkt	hoch, Verschiebung der "Armutsfalle" in höhere Einkommensbereiche; bedingte Verbesserung
Anrechnung von Sozialversicherungsleistungen auf das EK, aber Wegfall besonderer Transferprogramme für Bedürftige	ja, bzgl. Kindergeld; sonst nein	nein	ja, bzgl. Sozialversicherung, nicht getrennt lebender Ehepartner und minderjähriger Kinder; nein, sonst	nein	nein
gering - mittel, da Armutslücke weitgehend geschlossen	1) hoch, da Armutslücke nur zu 50% geschlossen, allerdings gedämpft durch $t_1=80\%$ 2) sehr hoch, da Armutslücke zu 30% gedeckt und kein $t_1=0\%$	mittel - hoch, da Armutslücke zu knapp 60% geschlossen	niedrig, Sicherung des Existenzminimums bei gleichzeitig hoher Transferenzzugsrate	hoch, da das gesamte Modell auf die Erreichung hoher Beschäftigungseffekte abzielt	gering, da Existenzminimum gesichert; evtl. mittel, wenn $t < 50\%$

3. Die deutsche Arbeitsmarktpolitik

Da hier die beschäftigungspolitischen Implikationen einer Negativen Einkommensteuer - und damit das Instrument selbst als mögliche Alternative zu den herrschenden beschäftigungspolitischen Konzeptionen - im Mittelpunkt des Interesses stehen, muß an dieser Stelle die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf ihre Gestaltung, Absicht und Wirkung rezipiert werden. Dazu wird in den beiden folgenden Abschnitten die Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich ihrer Ziele, Abgrenzungen, Konzeption und Instrumente skizziert. Im Anschluß daran werden Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik diskutiert, um somit einen Vergleichsmaßstab und Referenzgröße für die Wirkmächtigkeit einer Negativen Einkommensteuer zu erhalten.

3.1 *Arbeitsmarktpolitik: Definition, Abgrenzung, Zielsetzung*

Im Rahmen von wirtschafts- und sozialpolitischen Gesamtkonzeptionen zur Beseitigung des verfestigten Arbeitsmarktgleichgewichtes in der Bundesrepublik Deutschland werden oftmals die Begriffe Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verwendet. In der Literatur, wie im allgemeinen Sprachgebrauch, ist jedoch keine einheitliche oder deutliche Abgrenzung der Bedeutungsinhalte dieser Begriffe zu finden. So wird die Arbeitsmarktpolitik sowohl als Verbindung zwischen einer auf Vollbeschäftigung ausgerichteten Stabilisierungspolitik und einer auf die soziale Sicherung unfreiwillig aus dem Arbeitsprozeß ausgeschiedener Arbeitnehmer zielenden Sozialpolitik dargestellt (vgl. Kath 1990, 421) als auch - wie beispielsweise in den siebziger Jahren - unter dem Begriff der Beschäftigungspolitik subsumiert (vgl. Schneider 1977, 478).

Hier wird eine deutliche Trennung der beiden Begriffe in der Art vorgenommen, daß unter Beschäftigungspolitik die Summe aller Maßnahmen verstanden wird, die über eine Beeinflussung der Güter- und Geldmärkte nur indirekt auf den Arbeitsmarkt einwirken, während die Arbeitsmarktpolitik mit ihren Zielsetzungen und Instrumenten direkt auf den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage abzielt (vgl. auch Stein 1995, 37). Kromphardt (1992, 222) ordnet dementsprechend der Arbeitsmarktpolitik einen Strukturaspekt und der Beschäftigungspolitik einen Niveauspekt zu.

Allerdings entspricht diese Trennung in ihrer Striktheit nicht der Realität. Sie dient jedoch einer analytisch klareren Vorgehensweise.

Eine umfassende Evaluation der Beschäftigungspolitik, insbesondere hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz, ist aufgrund der Komplexität der unterschiedlichen theoretischen Wirkungsketten sowie der Instrumente, der heterogenen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des Stabilitätsgesetzes (StWG) und ihrer globalen Konzeption weder Thema dieses Kapitels noch erscheint es als in dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen durchführbar (Ältere Versuche dazu finden sich beispielsweise in Scherf 1986 und Vomfelde 1985). Aus diesen Gründen kann an dieser Stelle nur ein Verweis auf verschiedene Literaturstellen in Bezug auf theoretische und wirtschaftspolitische Zusammenhänge makroökonomischer Natur gegeben werden (vgl. Burda/Wyplosz 1994; Cassel/Thieme 1990; Dieckheuer 1993; Dornbusch/Fischer 1992; Engelen-Kefer et al. 1995; Görgens 1981; Pätzold 1993).

Den beschäftigungspolitischen Möglichkeiten werden somit eher geringe Chancen zubilligt, die Arbeitslosigkeit allein mit diesen Maßnahmen wirksam zu bekämpfen. Vielmehr sollte diesen Instrumenten in einem wirtschaftspolitischen Gesamtkonzept ein flankierendes Instrumentarium zur Seite gestellt werden, welches durch speziellere und selektivere Maßnahmen Arbeitslosigkeit vorausschauend verhindert. Ein an den vielfältigen Gründen, die zu Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt führen können, wesentlich näher ansetzendes Instrument ist die Arbeitsmarktpolitik. Diese Gründe liegen in den vielfachen strukturellen Friktionen zwischen dem Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage aufgrund der jeweiligen individuellen Optimierungskalküle (vgl. für eine graphische Aufbereitung dieses Problemfeldes Mertens 1978, 33 sowie Sesselmeier/Blauermel 1990, 218).

Unter dem Begriff der Arbeitsmarktpolitik werden diejenigen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen und Maßnahmen verstanden, mit denen die Funktionsweise des Arbeitsmarktes geregelt, dessen Funktionsprobleme verringert und die mit ihnen verbundenen sozialen Folgen abgewendet werden sollen (vgl. Kath 1990, 420).

Arbeitsmarktpolitik ist somit die Summe aller Maßnahmen, die das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen und in Übereinstimmung bringen sollen. Für die Angebotsseite bedeutet dies, daß für alle Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen

eine möglichst ununterbrochene, ihren individuellen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen erreicht und gesichert werden soll. Entsprechend soll nachfrageseitig eine ausreichende Deckung des Arbeitskräftebedarfs auf den diversen Arbeitsmärkten gewährleistet werden.

Diese weit gefaßte Definition der Arbeitsmarktpolitik wird durch folgende Politikbereiche spezifiziert (vgl. Kühl 1987, 357 f.):

- Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit (BA), welche sich in ihrer Politik am Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ausrichtet und als Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne verstanden wird,
- Gesetzliche Arbeitsmarktpolitik (Bundesinitiativen) über das AFG hinaus,
- Kommunale, gewerkschaftliche, betriebliche arbeitsmarktpolitische Initiativen vor Ort,
- Alternative, selbsthilfegestützte, unkonventionelle Arbeitsmarktinitiativen,
- Kooperative Arbeitsmarktpolitik zwischen einzelnen Betrieben und staatlichen Stellen,
- Tarifpolitische Maßnahmen mit arbeitsmarktpolitischer Intention bzw. Implikation.

Im Rahmen dieses Kapitels wird der Schwerpunkt auf die Kernmaßnahmen des AFG und der Bundesinitiativen gelegt. Den anderen genannten Bereichen der Arbeitsmarktpolitik fehlt es an empirisch abgesicherten Wirkungsanalysen und (noch) an Relevanz für die nationale Betrachtung der Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik.

Betrachtet man die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, so können diese als Bestandteil eines größeren Zielsystems verstanden werden (vgl. dazu Lampert et al. 1991, 27). Dieses geht von metaökonomischen Zielen aus, wie z. B. Entfaltung der Persönlichkeit, Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder auch Sozialstaatlichkeit, und gelangt über eine sich daraus ableitende Arbeitsmarktordnung zu den konkreten

arbeitsmarktpolitischen Zielen (vgl. Lampert et al. 1991, 26 f.; §§1-3 AFG; Keller/Seifert 1992, 418):

- Humanisierung der Arbeitsplätze,
- Vollbeschäftigung (Flankierung des konjunktur- und wachstumspolitischen Teils der Beschäftigungspolitik; z. B. Bekämpfung friktioneller oder struktureller Arbeitslosigkeit),
- Optimale Allokation der Arbeit (z. B. Vermeidung unterwertiger Beschäftigung, Förderung beruflicher Mobilität),
- Arbeitsmarktausgleich (bezüglich der Struktur von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage),
- Eingliederung von Problemgruppenangehörigen (z. B. Langzeitarbeitslose, Behinderte),

Diese Ziele haben Eingang gefunden in das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 (§§ 1-3 AFG) und definieren dort die arbeitsmarktpolitischen Aufgaben der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit.

Schließlich ist es zweckmäßig, die Arbeitsmarktpolitik weiter in die Arbeitsmarktordnungspolitik und die Arbeitsmarktprozeßpolitik zu unterteilen.

Aufgabe der *Arbeitsmarktordnungspolitik* ist es, durch den Gesetzgeber rechtlich verbindliche Grundregeln (Arbeitsmarktverfassung) festzulegen, nach denen sich die Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt richten. Durch Arbeitsmarktordnungspolitik wird somit geregelt, wem in der Gesellschaft die Entscheidungskompetenz in der Frage zukommt, wer, wann, wo, zu welchen Bedingungen arbeitet (vgl. Kath 1990, 420 ff.).

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Arbeitsmarktordnung vor allem durch die - aus dem Grundgesetz abgeleiteten - metaökonomischen Ziele, aber auch durch die obersten Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Erhöhung der ökonomischen Wohlfahrt, Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit) determiniert (vgl. Lampert et al. 1991, 29). Die deutsche Arbeitsmarktordnung muß vom Leitbild der Sozialen

Marktwirtschaft und vom Grundgesetz her folgenden ordnungspolitischen Postulaten entsprechen (vgl. Lampert et al. 1991, 21):

- Schutz der Menschenwürde - auch im Arbeitsleben (Art. 1 GG),
- Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2, Abs. 1 GG). Gemeint ist hier der Schutz der Wettbewerbsfreiheit im Arbeitsleben und der allgemeinen Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet,
- Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3, Abs. 2 und 3 GG), d. h. gleiche Startchancen für alle auch im Erwerbsleben,
- Koalitionsfreiheit (Art. 9, Abs. 3 GG), welche allen Akteuren des Arbeitsmarktes das Recht einräumt, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen Vereinigungen zu bilden und/oder ihnen beizutreten,
- Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl (Art. 12 GG), womit ein geordneter Wettbewerb am, und freier Marktzugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet sowie selbstverantwortliches Handeln der Arbeitskräfte ermöglicht wird,
- Gewährleistung des Privateigentums an Produktionsmitteln (Art. 14 GG) als Grundlage für individuelle Vertragsfreiheit (Dispositionsbefugnis der Eigentümer über die Produktionsmittel) und selbstverantwortliches Handeln auf der Arbeitskräftenachfrageseite,
- Sozialrechtliche Verbürgungen der Sozialen Marktwirtschaft bzw. Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes (Art. 20, Abs. 1 und Art. 28, Abs. 1 GG), in deren Rahmen der Staat in Wahrung seiner besonderen Verantwortung für soziale Gerechtigkeit arbeitsmarktordnungspolitische Bereiche wie Arbeitnehmerschutzrechte und "Vollkommenheitsgrad" der Arbeitsmärkte beeinflusst.

Aus diesen Normen ergeben sich folgende Merkmale der deutschen Arbeitsmarktordnung (vgl. Kath 1990, 421 ff.; Lampert et al. 1991, 22 u. 27):

- Individuelle Arbeitsvertragsfreiheit (Entfaltung der Persönlichkeit, Privateigentum),

- Geordneter Wettbewerb und freier Marktzugang (Gleichberechtigung, Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, Privateigentum),
- Selbstverantwortung der Arbeitskräfte (Entfaltung der Persönlichkeit, Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl),
- Tarifautonomie (Koalitionsfreiheit, sozialer Frieden).

Ihre rechtliche Grundlage und Ausgestaltung haben diese Merkmale weiterhin im Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsgesetz, im Gesetz zum Schutz der Arbeitskräfte, der Arbeitszeitregelung, im Tarifrecht sowie durch die Einrichtung arbeitsmarktpolitischer Instanzen erlangt.

Innerhalb der vorgegebenen Arbeitsmarktordnung ist es nun Aufgabe der *Arbeitsmarktprozeßpolitik*³², die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes im Sinne der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen zu beeinflussen und sicherzustellen. Durch Arbeitsmarktprozeßpolitik soll bestehende Arbeitslosigkeit in ihren verschiedenartigen Ausprägungen - insbesondere friktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit - bekämpft und das Entstehen von Arbeitslosigkeit vermieden werden. Somit stellt die Arbeitsmarktprozeßpolitik den eigentlichen Kernbereich der Arbeitsmarktpolitik dar. Die Arbeitsmarktprozeßpolitik bedient sich eines Instrumentariums, das sich in seiner Systematik wie folgt klassifizieren läßt (vgl. Kath 1990, 425):

- Marktbeeinflussungen zur verbesserten Markttransparenz und zur Verringerung von Friktionen,
- Marktinterventionen zur Beeinflussung der Faktorallokation und -kombination,
- Marktregulierungen zur staatlichen Beschäftigunglenkung.

Ansetzend an den Aktionsebenen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage gibt Tabelle 3-1 einen zunächst nur groben Überblick über die Instrumente der Arbeitsmarktprozeßpolitik:

³² Häufig synonym verwendet werden die Begriffe der Arbeitsmarktablaufpolitik und Arbeitsmarktausgleichspolitik. Letzterer ist jedoch im Hinblick auf das Ziel des Arbeitsmarktausgleiches der Problematik einer zu engen Interpretation ausgesetzt (siehe beispielsweise Stein 1995, 36).

Klassifizierung	Marktbeeinflussungen		Marktinterventionen		Marktregulierungen	
	Angebot	Nachfrage	Angebot	Nachfrage	Angebot	Nachfrage
Aktionsparameter	Informationskosten; Anpassungskosten	Informationskosten	Anpassungskosten	Faktorkosten	Arbeitszeit; Arbeitsmobilität	Personaleinsatz
Instrumente	Berufsberatung; Arbeitsplatzvermittlung; Umszugsbeihilfen; allgemeine Aus- und Fortbildungsförderung	Vermittlung von Arbeitskräften	spezielle Ausbildungsförderung; Umschulungsb eihilfen	spezielle Subventionierung des Arbeits-einsatzes; Verteuerung ar- beitsspa- render Investitionen	Arbeitszeitverkürzung; Verbot von Ausländerbeschäftigung; Arbeitsdienst	Einstellungsverpflichtungen
	systemkonform			systeminkonform		

Tab. 3-1: Systematik des Instrumentariums der Arbeitsmarktprozeßpolitik (Kath 1990, 425)

Mit Systemkonformität ist die Übereinstimmung der Instrumente mit den Merkmalen der Arbeitsmarktordnung gemeint. Als systeminkonform gelten in einer Marktwirtschaft alle Maßnahmen, die den Marktmechanismus außer Kraft setzen und somit eine effiziente Faktorkombination verhindern (vgl. Kath 1990, 424).

3.2 Arbeitsmarktpolitik: Konzeption und Instrumente

Hinsichtlich der Konzeption der Arbeitsmarktpolitik war die Ablösung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927 durch die Einführung des AFG, mit seinem breiten Spektrum an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, der für die Arbeitsmarktpolitik bedeutsamste Wandel. Es erfolgte eine umfassende Neuorganisation der Aufgaben der BA sowie die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf die in diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen. Innovativ war insbesondere die Einführung des "Prophylaxegedankens", der den zuvor dominierenden Versicherungsgedanken als zentrales Leitbild der Arbeitsmarktpolitik ablösen und

Werner Sesselmeier, Roland Klopffleisch and Martin Setzer - 978-3-631-75052-0

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 08:48:47AM

via free access

operativen Aktivitäten zur Schaffung und Erhaltung von Beschäftigungsverhältnissen Präferenz vor Lohnersatzleistungen einräumen sollte. Der Begriff der "aktiven" - im Sinne einer vorausschauenden, vorbeugenden und gestalterisch in den Wirtschaftsablauf eingreifenden - Arbeitsmarktpolitik war damit begründet (vgl. Keller/Seifert 1992, 412; Lampert et al. 1991, 78 ff.).

Seit seinem Inkrafttreten ist in das AFG durch eine Vielzahl von Änderungsgesetzen eingegriffen worden. Häufig lagen haushaltskonsolidierungspolitische Motive zugrunde, da die aktive Arbeitsmarktpolitik im Zuge resistenter Arbeitslosigkeit vermehrt als ein primäres Kostenproblem wahrgenommen wurde. Infolge der Leistungspflicht bei den passiven Instrumenten wie Arbeitslosengeld (Alg) oder Arbeitslosenhilfe (Alhi), führten die Konsolidierungsbemühungen vorwiegend zu Leistungsverkürzungen und Verengungen des berechtigten Personenkreises bei den aktiven Instrumenten, worin eine konzeptionelle Schwerpunktverlagerung gesehen werden kann und wird (vgl. Sell 1994a, 551; Lampert 1989, 185 f.). Diese läßt sich zusammenfassend wie folgt beschreiben (vgl. Keller/Seifert 1995, 19):

- Prozyklische, am Arbeitslosigkeitsniveau orientierte und auf kurzfristige Einnahmesteigerungen gezielte, wiederholte Erhöhungen der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung,
- Zunehmende Beschneidung des Rechtsanspruchs auf Instrumentarien der aktiven Arbeitsmarktpolitik, z. B. Umwandlung von sogenannten „Muß“-Leistungen in „Kann“-Leistungen; Verschärfung von Zumutbarkeitsregelungen, aber auch der Bezugshöhe und -dauer von gesetzlich garantierten Unterstützungsleistungen,
- Zunehmend diskretionäre, an aktuellen Problemlagen orientierte Instrumenteneinsätze.

Festzuhalten bleibt, daß in der Praxis die passive Finanzierung von Arbeitslosigkeit heute ein Übergewicht gegenüber den aktiven Maßnahmen des AFG hat. Die Instrumente dieser aktiven Maßnahmen können an dieser Stelle nur knapp aufgelistet werden (Für eine ausführlichere Darstellung siehe u.a. Bäcker u.a. 1989; Lampert 1994; Engelen-Kefer u.a. 1995; Stein 1995). Deren Wirkungen stehen jedoch im

Mittelpunkt der anschließenden Analyse. Die folgenden drei Kapitelüberschriften entsprechen den AFG-Titeln.

3.2.1 Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Im zweiten Abschnitt des AFG sind die Maßnahmen aufgelistet, welche zu einer besseren Arbeitsmarkttransparenz und zur Vermittlung Arbeitssuchender führen sollen. Hervorzuheben ist die Einschränkung des Monopols auf Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung der BA sowie die generelle Zulassung einer auf Gewinn gerichteten privaten Arbeitsvermittlung durch das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) 1994 (vgl. Gagel 1995, XXIII):

Arbeitsvermittlung und Berufsberatung

Mit dem Instrumentarium der Vermittlung und Beratung sollen Anpassungsvorgänge gefördert werden, die der Verringerung von Marktunvollkommenheiten dienen.³³

Förderung der beruflichen Bildung

Die Förderung beruflicher Bildung (§§ 33-52 AFG) beinhaltet Instrumente zur gezielten Unterstützung

- beruflicher Ausbildung (§§ 40-40c AFG),
- beruflicher Weiterbildung (§§ 41-46 AFG) und
- beruflicher Umschulung (§§ 47-49 AFG).

Förderung der Arbeitsaufnahme (FdA)

Mit dem Instrumentarium der Förderung der Arbeitsaufnahme (§§ 53-55a AFG) soll insbesondere die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter unterstützt werden. Es handelt

³³ Häufig wird dies als "klassische" Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik bezeichnet. Vgl. Clausnitzer 1993, 305.

sich hierbei um Leistungen, die dazu beitragen sollen, „... die Aufnahme einer Arbeit, einer selbständigen Tätigkeit oder die Begründung eines Ausbildungsverhältnisses zu ermöglichen, um Arbeitslosigkeit zu beseitigen, unmittelbar drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder offene Arbeitsplätze zu besetzen“ (§ 1, Ziel der Förderung, FdA-Anordnung vom 19.05.1989, in der Fassung vom 25.11.1994).

Berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation

Die BA versucht, mit den berufsfördernden Leistungen zur Rehabilitation (§§ 56-62 AFG) die Erwerbsfähigkeit von körperlich, geistig oder seelisch Behinderten entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und die Behinderten möglichst auf Dauer beruflich einzugliedern (§ 56 Abs. 1 Satz 1 AFG).

Eingliederungshilfen

Das AFG sieht Eingliederungshilfen (Egh) für Spätaussiedler (§§ 62a-c AFG) und für besonders schwer in das Berufsleben vermittelbare Arbeitslose (§ 62d AFG) vor.

3.2.2 Instrumente der Arbeitslosenversicherung zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen

Kurzarbeitergeld

Das Kug dient der Überbrückung befristeter Arbeitsausfälle und damit der Erhaltung von Arbeitsplätzen. Es wird gezahlt, wenn der tatsächlich eingetretene, vorübergehende Arbeitsausfall unvermeidbar ist und auf wirtschaftlichen Ursachen oder einem für den beantragenden Arbeitgeber/Betrieb unabwendbaren Ereignis beruht (§§ 63 Abs. 1 und 64 Abs. 1 Nr. 1, 2 AFG).

Förderung im Rahmen der Bauwirtschaft

Die BA trägt durch die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft während der durch Gesetz festgelegten witterungsungünstigen Jahreszeit (1. Dezember bis 31. März, § 75 Abs. 2 Nr. 1 AFG) dazu bei, daß

- Bauarbeiten auch bei witterungsbedingten Erschwernissen durchgeführt und
- Beschäftigungsverhältnisse der Arbeitnehmer auch bei witterungsbedingter Unterbrechung aufrechterhalten werden.

Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

Die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung gliedern sich in Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (§§ 91-96 AFG) und in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer (§§ 97-99 AFG).

Die mit den allgemeinen AB-Maßnahmen verbundenen Zielsetzungen gehen aus der ABM-Anordnung des Verwaltungsrats der BA explizit hervor:³⁴

- Abbau von Arbeitslosigkeit,
- Erreichung einer dauerhaften und qualifikationsgerechten Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer,
- Schaffung zusätzlicher Dauerarbeitsplätze durch Impulse zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zu sonstigen Strukturverbesserungen.

³⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 der Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt (ABM-Anordnung).

3.2.3 Leistungen bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers

Arbeitslosengeld

Ziel des Arbeitslosengeldes ist, einen Lohnausfall infolge Arbeitslosigkeit finanziell abzusichern. Der Arbeitslose soll mit Hilfe dieser Lohnersatzleistung vor Not bewahrt und in die Lage versetzt werden, die Zeit durchzustehen, die notwendig ist, um eine angemessene Arbeit zu finden (vgl. Gagel 1995, XXIX).

Arbeitslosenhilfe

Die Zielsetzung der Arbeitslosenhilfe ist mit der Zielsetzung des Arbeitslosengeldes identisch; ebenso die Voraussetzungen, mit Ausnahme der Anwartschaftszeit.

Arbeitslosenhilfe erhält, wer arbeitslos ist, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet ist, Arbeitslosenhilfe beantragt hat und innerhalb der Vorfrist von einem Jahr

- entweder den Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft hat,
- oder mindestens 150 Kalendertage beitragspflichtig beschäftigt war,
- einen Ersatztatbestand erfüllt hat, z. B. mindestens 150 Kalendertage Beamter war,
- oder Arbeitslosenhilfe bezogen hat (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995, 166; § 134 AFG).

Darüber hinaus muß der Antragsteller das Kriterium der Bedürftigkeit erfüllen.

*Konkursausfallgeld*³⁵

Die Leistung des Konkursausfallgeldes sichert Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers finanziell durch einen Ausgleich für ausgefallenes Arbeitsentgelt ab (§ 141a AFG).

3.2.4 Sonstige Maßnahmen

Vorruhestandsleistungen

Vorruhestandsleistungen stellen Abfindungen dar, die aufgrund einer vom Arbeitgeber veranlaßten Auflösung des Arbeitsverhältnisses gezahlt werden. Mit dem zeitlich befristeten Vorruhestandsgesetz von 1984 schaffte der Gesetzgeber erstmals die Voraussetzung für ein mögliches frühzeitiges Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsleben.³⁶

Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose

Die Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose ist eine Initiative der Bundesregierung mit dem Ziel, dem zunehmenden Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Arbeitslosigkeit insgesamt entgegenzuwirken und diese Problemgruppe wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren.³⁷ Die Durchführung der Aktion erledigt die Bundesanstalt für Arbeit als Auftragsangelegenheit.

³⁵ Ab dem 1.1.1999 wird der Begriff Konkursausfallgeld durch Insolvenzausfallgeld ersetzt.

³⁶ Das Vorruhestandsgesetz war ein Zeitgesetz und galt nur für Arbeitnehmer der Jahrgänge 1926 bis 1930, und endete somit zum 31.12.1988. Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand vom 13.4.1984 (BGBl. I S. 601).

³⁷ Die Initiative wurde bereits 1989 für die Dauer von 5 Jahren gestartet und ist zum 1. Januar 1995 bis 1999 verlängert worden. Die bereitgestellten Fördermittel haben ein Volumen von 3 Milliarden DM. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995a, 4; vgl. § 1 der Richtlinien zur Durchführung der "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose 1995 bis 1999" der Bundesregierung (im folgenden kurz Richtlinie genannt).

Diese einführende Skizzierung der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik bezüglich ihrer Zielsetzung, Konzeption und Instrumentenvielfalt muß an dieser Stelle genügen. Hervorzuheben sind abschließend die bereits im ersten Kapitel erwähnten Ordnungsprinzipien, die bei der Verfolgung sozialpolitischer Ziele eingehalten werden sollen und die die Arbeitsmarktpolitik auch verfolgt (vgl. Lampert 1994, 402 ff.):

- das Solidaritätsprinzip,
- das Subsidiaritätsprinzip,
- das Prinzip der Selbstverantwortung,
- das Prinzip sozialer Selbstverwaltung und
- das Prinzip der Ordnungskonformität.

Bei der Einordnung und Beurteilung der Negativen Einkommensteuer als Instrument der Arbeitsmarktpolitik wird auf diese Prinzipien nochmals zurückzukommen sein, da eine Umstellung des Systems der sozialen Sicherung - wie die Umstellung jedes anderen Systems auch - gerade die tragenden Pfeiler des jeweiligen Institutionengefüges berücksichtigen muß.

3.3 Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik

3.3.1 Begriff und Messung der Effektivität

Der Begriff der Effektivität bezeichnet die Wirkungskraft einer Maßnahme hinsichtlich eines zuvor bestimmten Ziels. Zur Bestimmung der Effektivität einer Maßnahme oder eines Maßnahmebündels werden Wirkungsanalysen durchgeführt, welche nach einem zu definierenden Ablaufplan zu Soll-Ist-Vergleichen gelangen. Bezogen auf die Arbeitsmarktproblematik bilden die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen nach ausreichender Operationalisierung den Ausgangspunkt solcher Wirkungsanalysen (vgl. auch Walter 1995).

Anschließend an diese Definition ergeben sich folgende Aufgaben von Wirkungsanalysen (vgl. für ein ausführliches Ablaufschema Kühl 1987, 359 ff.):

- Identifizierung und empirische Ermittlung eingetretener Veränderungen im Zeitablauf, die wahrscheinlich auf die eingesetzten Maßnahmen zurückzuführen sind,
- Kausalanalytische Zuordnung der gemessenen Veränderungen zu den eingesetzten Maßnahmen, sowie die Eliminierung unzurechenbarer oder autonomer Wirkungen anderer Ursachen,
- Unterscheidung intendierter und unbeabsichtigter Wirkungen sowie Unterteilung letzterer in zielkonforme/positive, zielindifferente/neutrale und zielinkonforme/negative Wirkungen,
- Zielerreichungs- bzw. Zielerfüllungsanalyse durch einen Soll-Ist-Vergleich.

Konkretisiert auf arbeitsmarktpolitische Aspekte sind bei einer Analyse der Mitteleignung folgende Wirkungen von Bedeutung (vgl. Lampert 1991, 66):

- Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau,
- Wirkungen auf die Beschäftigtenstruktur,
- Wirkungen auf den Umfang der Arbeitslosigkeit (Entlastungseffekte),
- sozialpolitische Wirkungen (Erreichung instrumentenspezifischer Ziele oder die Problematik von Mitnahmeeffekten).

3.3.2 Zur Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Von besonderem Interesse hinsichtlich der Effektivität eingesetzter arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist, inwieweit die getroffenen aktiven Maßnahmen zu einer Entlastung auf dem Arbeitsmarkt geführt haben. Zur Messung der Leistungsfähigkeit

des AFG-Instrumentariums werden Entlastungsrechnungen zur Arbeitsmarktpolitik durchgeführt.

Entlastungseffekte einer eingesetzten Maßnahme geben an, um welche Höhe die Arbeitslosenzahl damit gemindert wurde (vgl. Engelen-Kefer et al. 1995, 444). Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Entlastungseffekt von einem Beschäftigungseffekt unterschieden werden muß. Während der Entlastungseffekt eine direkte Maßzahl für die Reduktion von registrierter Arbeitslosigkeit darstellt, beschreibt der Beschäftigungseffekt die Höhe der durch die Maßnahme geschaffenen Beschäftigung. Im Beschäftigungseffekt sind somit auch Sekundärwirkungen der eingesetzten Maßnahme enthalten. Dabei reduzieren von diesen zusätzlichen Beschäftigungswirkungen etwa zwei Drittel die registrierte Arbeitslosigkeit, während sich ein Drittel aus der Stillen Reserve rekrutiert (vgl. Bach et al. 1994, 206).

Anhand der Inanspruchnahme bzw. Teilnehmerzahl einer Maßnahmeart berechnet sich der Beschäftigungseffekt, welcher wiederum Grundlage für die Berechnung des Entlastungseffekts ist. Je nach Maßnahmeart werden unterschiedliche Berechnungsmodalitäten zugrundegelegt. Für die Kerninstrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Kurzarbeitergeld und AB-Maßnahmen - sowie die Vorruhestandsregelungen³⁸ werden die Berechnungen vorgestellt.³⁹ Eine Konzentration auf diese Hauptinstrumente des AFG ist dabei aus folgenden Gründen zweckmäßig:

- Andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem AFG erhöhen die Gesamtzahl der Einstellungen und der Beschäftigten und damit die Gesamtentlastung des Arbeitsmarktes nur wenig (vgl. Autorengemeinschaft 1994, 284).
- Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit seit den 80er Jahren gingen erhebliche Ausgabenausweitungen in den Kernbereichen der Arbeitsmarktpolitik einher (vgl. Engelen-Kefer u.a. 1995, 448).

³⁸ Die Vorruhestandsregelung wird unter den Lohnersatzleistungen aufgeführt und kann daher als ein Instrument der passiven Arbeitsmarktpolitik interpretiert werden. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1994, 68.

³⁹ Diese Wertung der vier Maßnahmen als die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Entlastung des Arbeitsmarktes wird auch von der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1994, 34.

- Die anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem AFG haben kaum Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau, sondern ändern eher die Beschäftigtenstruktur (vgl. Seifert 1978, 522; Lampert 1991, 66).

Über die Entlastungseffekte des vorgestellten Instrumentariums hinaus soll die Arbeitsmarktpolitik dahingehend untersucht werden, inwieweit sie neben dem Abbau von Arbeitslosigkeit ihre weiteren Zielsetzungen realisiert hat. Aufgrund der Heterogenität der untersuchten Instrumente ergeben sich allerdings unterschiedliche Zielsetzungen. Dabei sollen gruppenspezifische Zielsetzungen im Vordergrund der Betrachtung stehen, da die Struktur der Arbeitslosigkeit immer mehr von Problemgruppen geprägt ist (vgl. Walter 1995). In der zusammenfassenden Betrachtung werden die arbeitsmarktpolitischen Zielerreichungsgrade insgesamt betrachtet. Zielerreichungsaspekte, wie z. B. sektorale oder regionale arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen, werden dabei nicht berücksichtigt.

3.3.2.1 Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen

Neben den direkten Entlastungswirkungen von FuU-Maßnahmen wird die Teilnehmerstruktur im Hinblick auf die sozialpolitische Zielgruppenorientierung untersucht, deren Hauptzielrichtung die Verhinderung und Bekämpfung von Dequalifizierungsprozessen infolge Arbeitslosigkeit ist (vgl. Sell 1994a, 557).

Entlastungseffekte

Bei der Betrachtung der Entlastungseffekte durch FuU wird die Teilnehmerzahl an Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung berücksichtigt und dem Beschäftigungseffekt gleichgesetzt. Der Beschäftigungseffekt - gemessen in beschäftigten Personen - ist hier identisch mit der Teilnehmerzahl, da Arbeitslosigkeit genau in dem Umfang vermieden wird, in dem Arbeitslose in diesen Vollzeitmaßnahmen gefördert werden.

Der Entlastungseffekt wird aus der Summe der Teilnehmer, die vor der Maßnahme arbeitslos waren und zwei Dritteln der Beschäftigungswirkung, die durch die übrigen Teilnehmer eintritt, ermittelt (vgl. Autorengemeinschaft 1978, 62). Mit dem BeschFG 1994 können diese übrigen Teilnehmer nur noch solche sein, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind. „Damit werden die Bildungsmaßnahmen noch stärker als zuvor auf die Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit ausgerichtet. Entsprechend angestiegen ist der Anteil der Maßnahmeteilnehmer, die vor Beginn der Maßnahme arbeitslos gemeldet waren. Trotz deutlich rückläufiger Teilnehmerzahl ändert sich deshalb an der Entlastungswirkung nur wenig“ (Autorengemeinschaft 1994, 288). Tabelle 3-2 unterstützt diese Aussage und zeigt die Entwicklung des Einsatzes der FuU-Maßnahmen sowie deren Entlastungseffekte.

	Inanspruchnahme	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt
	Jahresdurchschnitte in 1000 Personen		
1982	120	120	103
1983	117	117	105
1984	128	128	118
1985	134	134	124
1986	154	154	143
1987	187	187	172
1988	199	199	181
1989	190	190	168
1990	215	215	191
1991	237	237	210
1992	250	250	220
1993	238	238	207
1994	226	226	203
1995*	218	218	205

*^j) Schätzung der BA zum Haushalt 1995

Tab. 3-2: Entlastungen des Arbeitsmarkts durch FuU der BA (Daten aus: Autorengemeinschaft 1983, 344; 1985, 414; 1988, 461; 1993, 462; 1994, 286 f.)

Der Entlastungseffekt stieg in den Jahren 1982 bis 1988 - u. a. durch die sog. Qualifizierungsoffensive von 1985 bis 1987 - bedeutend an und erreichte im Jahr 1992 seinen bisherigen Höchstwert. Haushaltsrestriktionen, Kürzungen der Förderungsdauer

sowie veränderte Anspruchsvoraussetzungen führten seitdem zur Stagnation des Entlastungseffekts.

Im Vergleich zur Teilnehmerzahl ist der rechnerische Entlastungseffekt relativ hoch, was auf einen entsprechenden Wirkungsgrad dieser Maßnahme schließen lassen könnte. Inwieweit dieser rechnerische Entlastungseffekt den Arbeitsmarkt dauerhaft entlasten kann, hängt jedoch von entscheidenden Voraussetzungen ab:

- So beeinträchtigt die Abbruchquote der Teilnehmer die Wirksamkeit der FuU-Maßnahmen (vgl. Lampert et al. 1991, 71); beispielsweise haben 1986 nur 79 % der Teilnehmer an einer beruflichen Weiterbildung diese auch erfolgreich abgeschlossen (vgl. Möller 1987, 374).
- Die tatsächlichen und dauerhaften Entlastungseffekte werden bei hoher Arbeitslosigkeit wegen fehlender Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes eher gering eingeschätzt, so daß sich Entlastungseffekte nur dort ergeben können, wo das Qualifikationsprofil der Absolventen von FuU-Maßnahmen mit der Struktur und dem Anforderungsprofil der offenen Stellen übereinstimmt (vgl. Möller 1987, 375).
- Die erhöhte Qualifikation der FuU-Teilnehmer darf nicht dazu führen, daß weniger Qualifizierte zugunsten höher Qualifizierter freigesetzt werden, wodurch die Struktur der Beschäftigung zwar verbessert, das Niveau der Arbeitslosigkeit jedoch nicht abgesenkt wird (vgl. Lampert et al. 1991, 72).

Zur Ermittlung des längerfristigen Erfolgs aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen führte das IAB in den Jahren 1982 bis 1985 verschiedene Verbleibsuntersuchungen der Maßnahmenteilnehmer auf Stichprobenbasis durch. Zwei Jahre nach einer 1986 erfolgreich abgeschlossenen Maßnahme lag die Wiedereingliederungsquote in den Arbeitsmarkt für Männer bei etwa 52 %, für Frauen bei rund 56 % unter Berücksichtigung einer Abbrecherquote, die je nach Maßnahmeart zwischen 5 % (Aufstiegsfortbildung zum Meister) und 25 % (Umschulung bei Rehabilitanten) lag. Zwei Jahre nach Maßnahmeaustritt bezogen 20 % der Männer und 12 % der Frauen noch oder wieder Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Zwei Jahre nach einer 1986 erfolgreich abgeschlossenen Maßnahme waren von den vorher arbeitslosen

Teilnehmern 74 % mindestens einmal durchschnittlich 15 Monate lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt (vgl. Bach u.a. 1994, 217).

Zielgruppenorientierung der FuU-Maßnahmen

Nach dem Inkrafttreten des BeschFG 1994 setzt sich der Teilnehmerkreis an FuU-Maßnahmen nur noch aus Personen zusammen, die entweder vor Beginn der Maßnahme arbeitslos oder unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht waren. Abbildung 3-1 zeigt den dadurch induzierten Anstieg des Anteils der Arbeitslosen an den Teilnehmern von FuU-Maßnahmen auf:

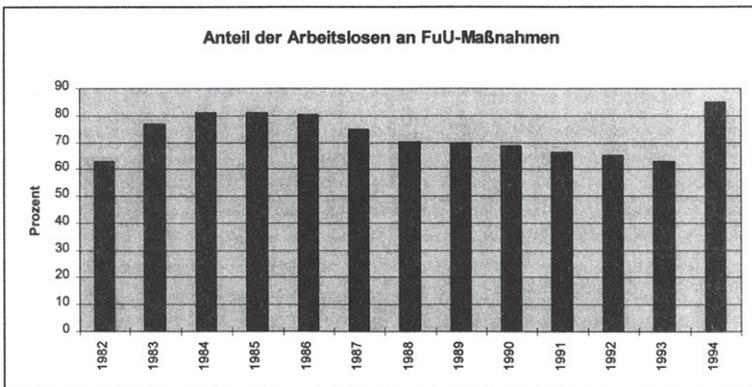


Abb. 3-1: Anteil der Arbeitslosen an FuU-Maßnahmen⁴⁰

Die Förderung von Personen, die aus einem gesicherten Arbeitsverhältnis heraus zusätzliche Qualifikationen im Sinne einer Steigerung der eigenen Wettbewerbsposition auf dem Arbeitsmarkt erwerben wollen, ist entgegen der originären Konzeption demnach nicht mehr möglich. Wie bereits bei der Darstellung des Entlastungseffekts erwähnt, orientieren sich FuU-Maßnahmen zunehmend reaktiv an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und nicht mehr am Prophylaxegedanken (vgl. Autorengemeinschaft 1994, 288).

⁴⁰ Eigene Berechnung; abweichend von der Berechnung der Entlastungseffekte bezieht sich der Anteil der Arbeitslosen hier auf die Teilnehmer der beruflichen Fortbildung und Umschulung sowie der betrieblichen Einarbeitung (ohne Rehabilitationsmaßnahmen), da die amtliche Statistik die Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen nicht weiter differenziert. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1992, 60; 1995, 57.

Einhergehend mit dieser zunehmenden Ökonomisierung der FuU-Politik im Sinne einer Steigerung der Effektivität entsteht allerdings ein die sozialpolitische Zielgruppenorientierung betreffendes Segmentationsdilemma, da die Förderung von Maßnahmen an eine sehr enge aktuelle Arbeitsmarkt- und Betriebsorientierung gekoppelt wird.⁴¹ Denn die aus dem AFG (vgl. § 42a Abs. 2 AFG) implizit hervorgehende Forderung einer hohen individuellen Wiedereingliederungsquote der Maßnahmeteilnehmer führt zu einer Auswahl von Teilnehmern, die hohe Anschlußbeschäftigungswahrscheinlichkeiten erwarten lassen. Für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes ist diese Forderung unrealistisch und hat zur Konsequenz, daß ihr Anteil an den FuU-Maßnahmeteilnehmern unterdurchschnittlich ist (vgl. Sell 1994a, 556 ff.). Als Beispiel sei hier der Anteil un- und angelernter Arbeiter an FuU-Maßnahmen genannt, welcher 1988 sechs Prozent betrug (vgl. Helfert 1991). Sowohl aus sozialpolitischer wie aus rein ökonomischer Sicht müßte im Falle der Problemgruppen weniger auf Wiedereingliederungsquoten gezielt werden. Vielmehr wäre der Erfolg schon in der Wiederherstellung der Reintegrations-, Handlungs- und Lernfähigkeit der Teilnehmer zu begreifen (vgl. Schmid et al. 1994, 91; Sell 1994a, 557).

3.3.2.2 Kurzarbeitergeld

Im Gegensatz zu den FuU-Maßnahmen werden hier nach den Entlastungseffekten nicht gruppenspezifische Zielaspekte behandelt, da das Kurzarbeitergeld nicht auf Arbeitslose, sondern auf Personen mit bestehendem Beschäftigungsverhältnis abzielt. Vielmehr gilt es zu hinterfragen, ob das individuelle Beschäftigungsverhältnis durch den Einsatz der Maßnahme dauerhaft gesichert wurde.

Entlastungseffekte

Anders als bei den FuU-Maßnahmen kann beim Kurzarbeitergeld der Beschäftigungseffekt nicht mit der Teilnehmerzahl gleichgesetzt werden. Der Beschäftigungseffekt errechnet sich hier aus dem durch Kurzarbeit ausgefallenen und auf

⁴¹ Diese Kopplung wurde durch die Umwandlung des Rechtsanspruchs auf individuelle Förderung in eine Ermessenssache der BA im Zusammenhang mit dem 1. SPKWG von 1994 ermöglicht.

beschäftigte Personen umgerechneten Arbeitsvolumen. Ausgehend von der allgemeinen Erfahrung, daß ein Beschäftigungsrückgang zu zwei Dritteln in Arbeitslosigkeit mündet, werden die Entlastungswirkungen des Kurzarbeitergeldes zu zwei Dritteln des Beschäftigungseffekts angesetzt.⁴²

Seit ihrem Höhepunkt im Jahr 1983 war die Kurzarbeit mit Ausnahme eines kurzen Wiederanstiegs 1987 konjunkturell bedingt stark rückläufig. Mit dem Auslaufen des vereinigungsbedingten Nachfragebooms stiegen die Kurzarbeiterzahlen auf das Rekordhoch von 767.000 Teilnehmern im Jahr 1993 an. Nach dem Durchschreiten der wirtschaftlichen Talsohle im zweiten Halbjahr 1993 sanken die Kurzarbeiterzahlen bis Ende 1994 auf 275.000 ab.

	Inanspruchnahme	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt
Jahresdurchschnitte in 1000 Personen			
1982	606	202	141
1983	675	216	151
1984	384	132	92
1985	235	90	63
1986	197	75	53
1987	278	97	68
1988	208	70	49
1989	108	35	25
1990	56	19	13
1991	145	43	29
1992	283	89	59
1993	767	228	152
1994	275	89	60
1995*	150	49	33

*J Schätzung der BA zum Haushalt 1995

Tab. 3-3: Entlastungen des Arbeitsmarkts durch Kurzarbeitergeld (Daten aus: Autorengemeinschaft 1983, 344; 1985, 414; 1988, 461; 1993, 462; 1994, 286 f.)

⁴² Vgl. Autorengemeinschaft (1994): 285; Bis 1990 wurde der Entlastungseffekt noch zu etwa 70 % des Beschäftigungseffekts angesetzt. Zur Methodik der Berechnung der Beschäftigungs- und Entlastungseffekte: Vgl. Flechsenhar 1978, 443 ff.

Bei einer in diesem Jahr durchschnittlichen Ausfallzeit von rund einem Drittel gegenüber der tariflich/betrieblich vereinbarten Arbeitszeit (Autorengemeinschaft 1994, 285) ergibt sich auf vollzeitäquivalente Beschäftigung umgerechnet ein Beschäftigungseffekt von ca. 89.000 Personen. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl 1994 wäre somit ohne die Möglichkeit der Kurzarbeit um rund 60.000 Personen höher ausgefallen. Tabelle 3-3 verdeutlicht die Konjunkturreakibilität der Kurzarbeiterzahlen.

Das Kurzarbeitergeld hat in bezug auf seine Entlastungseffekte folgende Vorteile (vgl. Lampert et al. 1991, 73):

- Der Eintritt individueller Arbeitslosigkeit kann vermieden und durch Arbeitszeitreduzierung für größere Gruppen substituiert werden.
- Ökonomisch und sozial destabilisierende Effekte der Arbeitslosigkeit können vermieden werden.
- Stabilisierungseffekte treten auch bei den Unternehmen ein, welche Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten sparen.
- Qualifikationen und Handlungskompetenz der Arbeitnehmer bleiben gegenüber dem Fall der Arbeitslosigkeit erhalten.

Zielerreichung des Kurzarbeitergeldes

Es ist zu überlegen, in welchem Maße durch temporäre Kurzarbeit Arbeitsverhältnisse tatsächlich gesichert wurden, oder lediglich eine Verzögerung eines Beschäftigungsabbaus bewirkt werden konnte. Bei sinkender Auftragslage führen viele Unternehmen in der Hoffnung auf Verbesserung ihrer Auftragslage vor einem Beschäftigungsabbau Kurzarbeit ein. Wenn aber die Einführung von Kurzarbeit einen Beschäftigungsabbau nur hinausschiebt, statt ihn zu verhindern, würde die Zielsetzung des Kug in diesen Fällen nicht erreicht. Jedoch bleibt im Falle eines durch Kurzarbeit nur verzögerten Beschäftigungsabbaus „die periodenbezogene Entlastung des Arbeitsmarktes. Das effektive betriebliche Arbeitsvolumen wurde in Zeiten niedriger Auslastung nämlich vorübergehend auf mehr Schultern verteilt, als dies bei sofortiger Anpassung des Personalstands der Fall gewesen wäre“ (Autorengemeinschaft 1994, 285).

Für eine solche "Verzögerungsthese" spricht, daß nach dem starken Anstieg der Kurzarbeit Anfang 1993 die Abnahme im Jahresverlauf in vielen Fällen nicht die Rückkehr zu normaler Arbeitszeit, sondern oft die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen bedeutete. Als Begründung hierfür wird u. a. angeführt, daß infolge des Gesetzes zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) - mit den einhergehenden Leistungsverschärfungen - die Kurzarbeit offensichtlich nur noch für kürzere Zeit von den Unternehmen genutzt und finanziert werden konnte. So sieht die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ein wichtiges Instrument präventiver Arbeitsmarktpolitik seiner Effektivität beraubt (vgl. o. V. 1995, 76).

3.3.2.3 AB-Maßnahmen

Nach der Darstellung der Entlastungseffekte auf die registrierte Arbeitslosigkeit infolge AB-Maßnahmen wird der gruppenspezifische Zielerreichungsgrad dieses Instruments anhand des gesetzlich spezifizierten Personenkreises untersucht.

Entlastungseffekte

Die Teilnehmerzahl an AB-Maßnahmen wirkt zu 100 % entlastend auf den Arbeitsmarkt. Zusätzlich zur Inanspruchnahme stellt sich jedoch ein höherer Beschäftigungseffekt ein. Dieser wird ermittelt als Summe der Zahl der geförderten Teilnehmer und einer bestimmten Zahl von Beschäftigten, die sich zusätzlich aus der durch AB-Maßnahmen ausgelösten Nachfrage nach Vorleistungen sowie aus Multiplikatoreffekten errechnet (vgl. Lampert et al. 1991, 69). In Westdeutschland sind die Vorleistungseffekte eher gering, da die einzelnen Projekte im Zuge von AB-Maßnahmen wenig investiv, sachleistungs- und zulieferungsintensiv sind. Dagegen lösen Multiplikatoreffekte höherer Konsumnachfrage infolge einer im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung verbesserten Einkommenssituation der Teilnehmer an AB-Maßnahmen deutlich mehr Beschäftigung aus. Diese zusätzliche Beschäftigung wird aufgrund der angesprochenen Multiplikatorwirkungen auf 40 % des unmittelbaren Beschäftigungseffekts der Teilnehmerzahl beziffert und hinzugerechnet (vgl. Autorensgemeinschaft 1994, 288; Kromphardt 1992, 227).

Der Entlastungseffekt berechnet sich aus der Summe der Teilnehmer und zwei Dritteln der Differenz zwischen Beschäftigungseffekt und Teilnehmerzahl⁴³ und fällt dementsprechend geringer aus als der Beschäftigungseffekt, wie aus Tabelle 3-4 zu entnehmen ist.⁴⁴

	Inanspruchnahme	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt
	Jahresdurchschnitte in 1000 Personen		
1982	29	46	41
1983	45	68	60
1984	71	107	95
1985	87	131	116
1986	102	143	129
1987	115	161	146
1988	115	161	146
1989	97	136	123
1990	83	116	105
1991	83	116	105
1992	78	110	99
1993	44	61	55
1994	58	81	73
1995*	62	87	79

*j) Schätzung der BA zum Haushalt 1995

Tab. 3-4: Entlastungen des Arbeitsmarkts durch ABM (Daten aus: Autorengemeinschaft 1983, 344; 1985, 414; 1988, 461; 1993, 462; 1994, 286 f.; Das ABM-Stabilisierungsprogramm des Bundes ist hier nicht enthalten.)

Die Beschäftigtenzahl in ABM stieg von 1982 bis 1988 um etwa das Vierfache auf ihren bisherigen Höchststand von 115.000 Personen an. Grund dafür war die seit Anfang der 80er Jahre stetig ansteigende Arbeitslosenzahl auf 2,24 Millionen

⁴³ Analog zur beschriebenen Berechnungsweise des Entlastungseffekts des Kug wirkt hier der zusätzliche, über die Teilnehmerzahl hinausgehende Beschäftigungseffekt nur zu zwei Dritteln entlastend auf die registrierte Arbeitslosigkeit, da ein Drittel auf die Stille Reserve entfällt. Vgl. Autorengemeinschaft 1994, 288.

⁴⁴ Beispielhaft sei die Berechnung für 1994 angeführt: Der Entlastungseffekt von ca. 73.000 Personen berechnet sich aus 58.000 Teilnehmern und zwei Dritteln der Differenz von Beschäftigungseffekt und Teilnehmerzahl, $58.000 + \frac{2}{3} \cdot (81.000 - 58.000) = 73.333$.

registrierter Arbeitsloser im Jahr 1988 sowie die ständige Zunahme des Anteils der Langzeitarbeitslosen. Seitdem ging die Zahl der in ABM geförderten Personen stark zurück und erreichte 1994 mit 58.000 Teilnehmern nur noch rund die Hälfte der in 1987 geförderten Personen. Dieser Rückgang erklärt sich aus den verschlechterten Förderungsbedingungen seit der 9. AFG-Novelle von 1989 sowie vor dem Hintergrund eines enger werdenden Finanzierungsrahmens seitens der BA (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1994, 65). Somit wird für 1994 eine Entlastungswirkung der registrierten Arbeitslosigkeit von 73.000 Personen angegeben.

Unstrittig ist, daß die Teilnehmerzahl der AB-Maßnahmen im Verlauf der Maßnahme den Arbeitsmarkt entlasten. Hinsichtlich der Berechnungsweise des Beschäftigungseffekts - und damit indirekt auf die absolute Höhe des Entlastungseffekts - sind jedoch verschiedene Kritikpunkte anzubringen. An erster Stelle sind Zweifel an der Multiplikatorwirkung zusätzlicher Konsumnachfrage anzuführen (vgl. Klös 1994, 16-30, 34; vgl. auch Ehrlicher 1996). Unter der Annahme, daß es durch ABM auch zu unberücksichtigten Substitutionseffekten kommen kann, würden die vom IAB berechneten Beschäftigungseffekte zu hoch ausfallen. Sofern Substitutionseffekte quantifizierbar sind, müßten diese zur exakten Berechnung von Beschäftigungs- und Entlastungseffekt gegengerechnet werden (vgl. Sachverständigenrat 1984, Ziffer 398; Möller 1987, 375). Ein weiterer Einwand gegen die Berechnung des Beschäftigungseffekts bezieht sich auf die Zuverlässigkeit der Ermittlung. Da nämlich nicht bekannt ist, inwieweit sich die Arbeitslosigkeit ohne die AB-Maßnahmen entwickelt hätte, sind die Vergleichszustände in einer solchen Betrachtung fiktiv (vgl. Möller 1987, 373).

Langfristig betrachtet schließt sich die Frage der dauerhaften Entlastungswirkung der registrierten Arbeitslosigkeit infolge ABM an. Die Bestimmung von Wiedereingliederungsquoten bei AB-Maßnahmen wurde vom IAB analog zu der bei FuU-Maßnahmen durchgeführt. Für die Zeit unmittelbar nach der Maßnahme fanden 22 % der Teilnehmer Arbeit, und 60 % blieben arbeitslos. Die übrigen Teilnehmer nahmen weitere Ausbildungswege auf oder verblieben unbekannt. Zur Bestimmung der langfristigen Reintegrationsquote wurde die untersuchte Stichprobe mit den Leistungsempfängern von Arbeitslosengeld und -hilfe über ein Identifizierungsmerkmal verglichen. Dabei betrug die Zeitspanne zwischen dem Stichtag (1. April 1989) und dem Austritt aus der AB-Maßnahme durchschnittlich 32 Monate. Anhand

dieser Untersuchung errechnete sich eine Wiedereingliederungsquote von rund 40 % (vgl. Spitznagel 1989, 531; Sell 1994, 290 f.; Bogai 1995, 138).

Problematisch ist allerdings der den AB-Maßnahmen innewohnende Zielkonflikt zwischen der Zusätzlichkeit und dem öffentlichen Interesse der Maßnahmen einerseits und dem Ziel, Dauerarbeitsplätze zu schaffen, andererseits (Walter 1995, 185; vgl. auch Sesselmeier 1991).

Zielgruppenorientierung der AB-Maßnahmen

Im folgenden sollen primär die gruppenspezifischen Zielsetzungen behandelt werden, da die Struktur der Arbeitslosigkeit zunehmend durch Angehörige von Problemgruppen geprägt ist (vgl. Walter 1995). Die gruppenspezifische Zielerreichung soll hier beschreiben, in welchem Ausmaß Angehörige von charakteristischen Problemgruppen in AB-Maßnahmen gefördert wurden, und im Anschluß daran im ersten Arbeitsmarkt wiederbeschäftigt werden konnten. Solche Problemgruppen bilden sich durch signifikante Häufungen von Arbeitslosen mit gleichen, vermittlungshemmenden Merkmalen bzw. Risikofaktoren. Dabei muß zusätzlich berücksichtigt werden, daß eine Kumulation von Risikofaktoren beim einzelnen Arbeitslosen häufig zu längerfristiger Arbeitslosigkeit führt. Die Problemgruppen können dabei wie folgt klassifiziert werden:

- Jüngere Arbeitslose unter 25 Jahre und ohne Berufsausbildung,
- ältere Arbeitslose über 50 Jahre,
- gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitslose,
- schwerbehinderte Arbeitslose,
- arbeitslose Frauen,
- Langzeitarbeitslose,
- schwer vermittelbare Arbeitslose nach § 2 Abs. 3 Nr. 5 ABM-Anordnung.⁴⁵

⁴⁵ Hierbei handelt es sich um Personen, die durch den Direktor eines Arbeitsamtes mit Zustimmung des Verwaltungsrats unter Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes für Fortsetzung auf der nächsten Seite

Jahresdurchschnitt in %							
Jahr	Frauen	Schwerbehinderte	ältere Arbeitnehmer	jüngere Arbeitnehmer ohne Ausbildung	langfristig Arbeitslose	schwer vermittelbare Personen nach § 2 Abs. 3 Nr. 5 ABM-A	Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen
1983	28,9	-	-	-	28,1	-	-
1984	32,2	-	-	-	32,5	-	-
1985	33,9	-	-	-	33,5	-	-
1986	35,3	-	-	-	40,5	-	-
1987	38,2	6,2	12,2	23,7	45,7	18,0	7,2
1988	40,6	6,9	12,2	22,0	48,2	18,3	6,6
1989	40,9	7,0	13,1	21,5	52,4	15,1	6,5
1990	39,4	7,3	14,7	20,3	55,6	10,6	7,1
1991	39,4	7,5	17,1	17,8	57,1	9,1	8,3
1992	39,6	7,5	18,5	17,4	56,8	8,6	8,4
1993	39,9	7,6	18,5	20,3	58,2	7,3	7,4
1994	35,5	7,4	19,0	18,7	62,4	5,9	8,4

Tab. 3-5: Zielgruppenerreichungsgrad (Bundesanstalt für Arbeit 1994, 66; 1995a, 65)

Infolge einer möglichen Kumulation von Merkmalen beim einzelnen Arbeitslosen kann es zu Mehrfachnennungen hinsichtlich der Problemgruppenzugehörigkeit kommen. Die Unterscheidung der einzelnen Problemgruppen nach jeweils nur einem Merkmal ermöglicht jedoch eine differenziertere Darstellung der Problem-

längstens 12 Monate als schwer vermittelbar eingestuft worden sind. Dabei sollen mehrere dieser Merkmale zusammentreffen.

gruppenadäquanz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums der ABM, als dies bei Berücksichtigung von Kumulationen der Fall wäre.⁴⁶

Tabelle 3-5 zeigt, daß in AB-Maßnahmen größtenteils Angehörige der definierten Problemgruppen gefördert wurden. Der Anteil z. B. der Langzeitarbeitslosen an den ABM-Beschäftigten stieg seit 1983 um mehr als das zweifache auf 62,4 % in 1994 an. Werden die anderen angeführten Personengruppen mit berücksichtigt, so ist der Anteil dieser arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen an den ABM mit über 80 % zu beziffern (vgl. Sell 1994, 290). Der Zielerreichungsgrad hinsichtlich der Problemgruppen ist demnach hoch. Allerdings ist für Langzeitarbeitslose die Wiedereingliederungschance in den ersten Arbeitsmarkt sehr gering (vgl. Bach et al. 1994, 214).

Trotz konjunktureller Erholung sind seit 1993 die AB-Maßnahmen 1994 und 1995 wieder ausgeweitet worden. In diesem Zusammenhang ist aber zu bedenken, daß die Problemgruppen oftmals wenig von einer gesamtwirtschaftlichen Verbesserung der Beschäftigungssituation profitieren können (vgl. Autorengemeinschaft 1994, 288). Ausgehend von der relativen Konstanz des Anteils der Problemgruppenangehörigen an ABM kann daher die Ausweitung von ABM in den Jahren 1994 und 1995 als relevantes Indiz für eine hohe Problemgruppenadäquanz der Maßnahmen interpretiert werden.

3.3.2.4 Vorruhestandsleistungen

Das Vorruhestandsgeld hat als primäres Ziel, den Arbeitsmarkt über eine Verringerung der Erwerbspersonenzahl direkt zu entlasten. Da diese Maßnahme ausgelaufen ist, sollen nur noch die Entlastungseffekte dargestellt werden.

Der Beschäftigungs- und Entlastungseffekt des Vorruhestandsgeldes ist mit der Inanspruchnahme identisch. Der Begriff Beschäftigungseffekt ist hier jedoch eher im Sinne einer Beschäftigungsäquivalenz zu verstehen, da es bei den in den Vorruhestand

⁴⁶ Daneben existieren auch Klassifikationen von Problemgruppen, die mehrere Merkmale je Gruppe beinhalten. Zum Beispiel kann eine Problemgruppe aus Personen bestehen, die gleichzeitig ohne Ausbildung, gesundheitlich eingeschränkt und älter als 55 Jahre sind. Vgl. Pflieger 1994, 110; vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1994, 122 f.

übergehenden Arbeitnehmern zu keinem "Beschäftigungsverhältnis" kommt. Tabelle 3-6 zeigt, welche Entlastungseffekte durch die Vorruhestandsregelung erreicht wurden:

	Inanspruchnahme	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt
	Jahresdurchschnitte in 1000 Personen		
1982	-	-	-
1983	-	-	-
1984	-	-	-
1985	12	12	12
1986	30	30	30
1987	40	40	40
1988	47	47	47
1989	50	50	50
1990	36	36	36
1991	23	23	23
1992	13	13	13
1993	8	8	8
1994	6	6	6
1995 [*]	2	2	2

*¹) Schätzung der BA zum Haushalt 1995

Tab. 3-6: Entlastungen des Arbeitsmarkts durch Vorruhestandsgeld (Daten aus: Autorengemeinschaft 1983, 344; 1985, 414; 1988, 461; 1993, 462; 1994, 286 f.; seit 1992 ist in den Zahlen das Altersübergangsgeld enthalten, welches in Westdeutschland nur an Personen gezahlt wird, denen es in den neuen Bundesländern bewilligt wurde, und die inzwischen in den Westen umgezogen sind.

Nach dem Auslaufen des Vorruhestandsgesetzes im Jahr 1988 sanken die Entlastungseffekte nach 1989 deutlich ab. Seit 1993 konnten die Vorruhestandsregelungen nicht mehr neu in Anspruch genommen werden und spielen somit seitdem nur noch eine sehr geringe Rolle.

Die Entlastungseffekte zum Ende der 80er Jahre machen jedoch deutlich, daß mit diesem Instrument eine beachtliche Verminderung der Erwerbspersonenzahl erreicht wurde. So ist der Arbeitsmarkt im Jahre 1989 alternativ zur möglichen Arbeitslosigkeit durch Vorruhestandsgeld etwa in gleichem Maße entlastet worden, wie dies beispielsweise durch ABM im Jahr 1993 oder durch Kug im Jahre 1988 der Fall gewesen ist.

3.3.2.5 Zusammenfassende Betrachtung

Entlastungseffekte der AFG-Hauptinstrumente

Zu den Effekten des hier vorgestellten AFG-Instrumentariums ist insgesamt anzumerken, daß es gegen die einzelnen Berechnungsmodi eine Reihe von Einwänden gibt. Insbesondere die Überschätzung von Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Entlastung des Arbeitsmarktes - gerade auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit - gilt als kritisch (vgl. Lampert et al. 1991, 69 ff.).

Entsprechend dieser Kritik an den AB-Maßnahmen ist auch die Höhe des Gesamtentlastungseffekts als fiktiv ermittelte Maßzahl keine unstrittige Größe, da neben den unmittelbaren Beschäftigungseffekten jene Effekte schwer zu quantifizieren sind, die z. B. durch Multiplikatoreffekte, Verbesserung der Standortqualität, negative Beschäftigungseffekte an anderer Stelle oder Finanzierungsauswirkungen bedingt werden (vgl. Engelen-Kefer et al. 1995, 434). „Bei der Evaluation der Beschäftigungswirkungen ist ferner zu berücksichtigen, daß die Aufnahme von Arbeit oft nicht auf *eine* Maßnahme ... zurückzuführen ist, sondern durch den Einsatz zusätzlicher Mittel ... oder auch durch die Vermittlung in eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zustande kommt. Bei der Bewertung der Maßnahmen bleiben ferner außer Betracht die Qualität der vermittelten Arbeit und vor allem die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung“ (Lampert et al. 1991, 69).

Die kumulierten Entlastungseffekte der AFG-Hauptinstrumente FuU, Kug und ABM sowie des Vorruhestandsgeldes sind in Abbildung 3-2 dargestellt. Die Gesamtentlastung des Arbeitsmarktes stieg von 1982 bis 1987 auf etwa 426.000 Personen an, was auf die Ausweitung der AB- und FuU-Maßnahmen sowie der Einführung des Vorruhestandsgesetzes im Jahr 1984 zurückzuführen ist. Im weiteren Verlauf sank der Gesamtentlastungseffekt bis 1990 auf rund 345.000 Personen ab. Nachdem 1993 der Spitzenwert von 1987 mit 422.000 Personen fast wieder erreicht wurde, fiel der Entlastungseffekt bis Ende 1994 auf das Niveau von 1990 zurück.

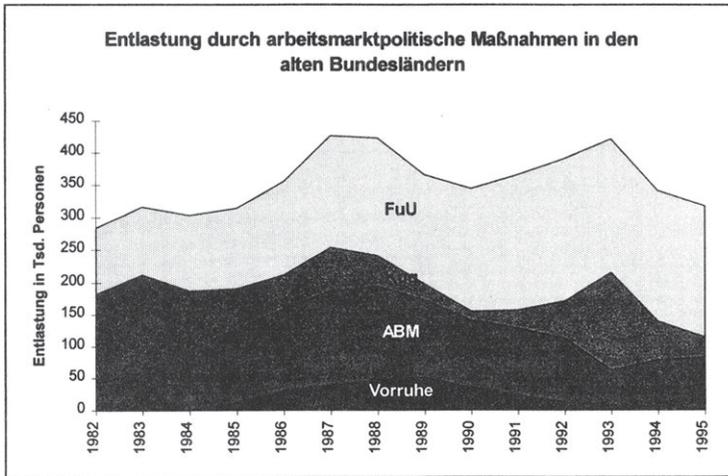


Abb. 3-2: Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den alten Bundesländern

Der Verlauf der Gesamtentlastung suggeriert, daß z. B. im Zuge der sich abschwächenden Konjunktur bis zum Tiefpunkt im Jahr 1993 die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur richtigen Zeit und wirksam zur Entlastung des Arbeitsmarktes eingesetzt und ausgeweitet wurden. Demnach könnte es als folgerichtig angesehen werden, daß im Zuge der seither eingetretenen Konjunkturerholung die Maßnahmen eingeschränkt wurden und damit auch die Gesamtentlastung wieder nachließ.

Eine solche Effektivitätsbetrachtung, die ausschließlich an der absoluten Entlastungswirkung ansetzt, greift jedoch zu kurz und mißt die Entlastungswirkung nicht an der jeweiligen Problemlage (vgl. Keller/Seifert 1995, 17). Denn nur die absolute Höhe der Entlastung registrierter Arbeitslosigkeit trägt wenig zur Beurteilung der Effektivität dieses Instrumentariums bei, da eine vergleichende *ceteris-paribus*-Betrachtung der Entlastungseffekte aufgrund der sich dynamisch entwickelnden Arbeitslosenzahl nur eine geringe Aussagekraft besitzt. Seit 1991 ist die Zahl registrierter Arbeitsloser bis 1994 um ca. 900.000 Personen kontinuierlich gestiegen. Da aber die Gesamtentlastung trotz der offensichtlichen Problemlage steigender Arbeitslosenzahlen seit 1993 wieder gesunken ist, muß zur Beurteilung der Effektivität der Arbeitsmarktpolitik ein Bezug zur Arbeitslosenzahl hergestellt werden.

	Inanspruchnahme	Beschäftigungseffekt	Entlastungseffekt	Arbeitslose	Entlastungseffekt in % d. Arbeitslosen
Jahresdurchschnitte in 1000 Personen					
1982	755	368	285	1833	15,5
1983	837	401	316	2258	14,0
1984	583	367	305	2266	13,5
1985	468	367	315	2304	13,7
1986	483	402	355	2228	15,9
1987	620	485	426	2229	19,1
1988	569	477	423	2242	18,9
1989	445	411	366	2038	17,9
1990	390	386	345	1883	18,3
1991	488	419	367	1689	21,7
1992	624	462	391	1808	21,6
1993	1057	535	422	2270	18,6
1994	565	402	342	2556	13,4
1995*	432	356	319	-	-

*) Schätzung der BA zum Haushalt 1995

Tab. 3-7: Entlastungen des Arbeitsmarktes

Der Entlastungseffekt der hier vorgestellten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik wird nun auf die Arbeitslosenzahl bezogen, um so einen relativen Entlastungseffekt zu berechnen. In Tabelle 3-7 sind die aufsummierten Daten der vier Maßnahmen den Arbeitslosenzahlen gegenübergestellt. Im Jahr 1991 erreichte der relative Entlastungseffekt mit 21,7% seinen bisherigen Höchststand. Bei der Betrachtung der folgenden Jahre, insbesondere dem Jahr 1994, wird der Effektivitätsverlust der aktiven Arbeitsmarktpolitik offenbar. Obwohl mit 565.000 Teilnehmern rund 80.000 Personen

mehr als in 1991 gefördert wurden, sank der relative Entlastungseffekt 1994 um mehr als sieben Prozentpunkte auf 13,4 % und damit den niedrigsten Stand seit 1982.⁴⁷ Die Darstellung in Abbildung 3-3 verdeutlicht, daß die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik seit 1992 stark abgenommen hat, da der Arbeitsmarkt mit steigenden Arbeitslosenzahlen nicht mehr in dem Maße entlastet wurde, wie dies in den Jahren zuvor der Fall war.



Abb. 3-3: Entlastungseffekt in Prozent der Arbeitslosen

Zielerreichungsgrade

Somit wird das Ziel des Abbaus von Arbeitslosigkeit - gemessen an der Vorstellung von Vollbeschäftigung - mit Hilfe der Arbeitsmarktpolitik zunehmend verfehlt.⁴⁸ Dies ist u. a. dadurch zu begründen, daß eine der Problemlage angepaßte Ausweitung des Instrumenteneinsatzes aktiver Arbeitsmarktpolitik nach 1993 infolge der haushaltspolitischen Konsolidierungsbemühungen der BA nicht erfolgt ist.

⁴⁷ Unter Berücksichtigung analoger Berechnungen ist dies sogar der absolute Tiefstand seit 1973. Vgl. Lampert et al. 1991, 68.

⁴⁸ "Es wurde ... deutlich, daß das AFG-Instrumentarium weder potentiell noch unter Berücksichtigung des politisch durchsetzbaren Mittelvolumens geeignet ist, bei einer Arbeitslosigkeit, die - um es grob abzuschätzen - über die Grenze einer halben Million Menschen hinausgeht und die nicht strukturell bedingt ist, zur Vollbeschäftigung zurückzuführen." Lampert 1989, 183

Hinsichtlich des Ziels der Vermeidung "unterwertiger" Beschäftigung ist anzumerken, daß eine vorausschauende Vermeidung unterwertiger Beschäftigung im deutschen Wirtschaftssystem ohne Verletzung ordnungspolitischer Grundwerte und angesichts immanenter Prognoseschwierigkeiten kaum erreichbar erscheint. Durch Arbeitsmarktpolitik kann zwar für bestimmte Arbeitnehmer unterwertige Beschäftigung verhindert, nicht aber die Zahl unterwertig Beschäftigter insgesamt verringert werden (vgl. Lampert 1989, 183 f.; 1991, 94).

Demgegenüber leisten die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik einen sehr hohen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigtenstruktur. Insbesondere sind dabei die Berufsbildungsförderungsmaßnahmen und die ABM hervorzuheben.

„Unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Struktur und des Niveaus des Arbeitskräftepotentials sind die ABM zwar weniger positiv zu beurteilen als die Berufsbildungsförderungsmaßnahmen, aber auch sie tragen durch die Vermeidung anhaltenden beruflichen Erfahrungsverlustes und durch die Vermeidung von Motivationsverlusten dazu bei, ein bestimmtes Leistungspotential bei quantitativ nicht unbedeutenden Arbeitnehmergruppen aufrechtzuerhalten“ (Lampert 1989, 184).

Dem Kurzarbeitergeld kommen auch sehr positive Effekte gerade in Rezessionsphasen zu, da in Zeiten hoher Unterbeschäftigung zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse bestehen bleiben und die entsprechenden Entlastungswirkungen daher groß sind.

Ein hoher Zielerreichungsgrad wird dem AFG-Instrumentarium auch in bezug auf sozialpolitische Zielsetzungen attestiert. Als Indikator kann dafür der steigende Anteil von Arbeitslosen - insbesondere Problemgruppenangehörige - an den Fördermaßnahmen angeführt werden (vgl. Lampert 1989, 184).

Mitnahmeeffekte und Leistungsmaßbrauch

Die Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann durch Mitnahmeeffekte wesentlich beeinträchtigt werden.⁴⁹ Mitnahmeeffekte sind regelmäßig dann zu konstatieren, wenn das durch die Maßnahme intendierte Ziel auch ohne Anwendung

⁴⁹ Mitnahmeeffekte werden begrifflich vielfach auch mit Substitutionseffekten beschrieben. Vgl. Bach et al. 1994, 205.

dieser Maßnahme hätte erreicht werden können. Dabei kann die Maßnahme bzw. der Leistungsempfang sowohl der Höhe als auch dem Grund nach in Anspruch genommen worden sein. Die Versorgung mit Lohnersatzleistungen einerseits und das Angebot aktiver Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen andererseits, führen zur Mitnahme dieser Leistungen durch Erwerbspersonen, die anderweitig von diesen Maßnahmen keinen Gebrauch gemacht hätten (vgl. Klös 1994, 34).

Der Problematik der Mitnahmeeffekte ist den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen inhärent, daß deren Quantifizierung kaum möglich ist (Bach et al. 1994, 205). Diese würde nämlich eine konkrete Identifizierung der Mitnahmeeffekte voraussetzen, wodurch der Arbeitsverwaltung eine Unterbindung der unerwünschten Effekte ermöglicht würde. Hieraus ergeben sich auch die Schwierigkeiten einer eigentlich notwendigen Berücksichtigung im Sinne einer Gegenbuchung der Mitnahmeeffekte bei der Effektivitäts- und Effizienzbetrachtung der Arbeitsmarktpolitik.

Beispielhaft seien Mitnahmeeffekte auf der Arbeitsnachfrageseite angeführt, bei denen z. B. staatliche Aufgaben mit Hilfe von ABM durchgeführt werden, die unter normalen Umständen über eine Planstellenfinanzierung wahrgenommen würden (vgl. Sperling 1994, 399). Unter diesem Aspekt hat der Gesetzgeber das Kriterium der Zusätzlichkeit von ABM eingeführt, welches jedoch in der Praxis nicht immer erfüllt ist (vgl. Buttler 1992, 101). Aus der Untersuchung des IAB für die o. a. Wiedereingliederungsquoten wurden Mitnahmeeffekte bei ABM auf einen relativ geringen Umfang von etwa 5 % bis 12 % abgeschätzt (vgl. Bach et al. 1994, 215). Den qualitativen Aspekt der Diskussion bezüglich der Mitnahmeeffekte verdeutlicht auch die Einschätzung dieser Effekte beim Programm der Bundesregierung "Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose", bei dem die Gefahr von Mitnahmeeffekten aufgrund der ungünstigen Wiederbeschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen als gering eingestuft wird (vgl. Bogai 1995, 138).

Einen indirekten Einfluß auf die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik hat ebenfalls die Problematik des Leistungsmissbrauchs, da über die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Leistungen der finanzielle Spielraum für aktive Arbeitsmarktpolitik eingeengt wird. Wichtigstes Hilfsmittel zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch ist das sogenannte Daleb-Verfahren. Es ist dies der regelmäßige Abgleich der **Datei der Leistungsempfänger, die von der Bundesanstalt für Arbeit Lohnersatzleistungen**

beziehen, mit der Datei der Beschäftigten (Daleb) der von den Arbeitgebern bei den Krankenkassen gemeldeten Arbeitnehmern. Beispielsweise konnten mit diesem Verfahren im Jahr 1992 bei 245.000 aufgedeckten Fällen Überzahlungen in Höhe von 111 Mio. DM festgestellt werden (vgl. Leven 1993, 301 f.).

Insgesamt wird man aufgrund der vorliegenden Untersuchungen mit teilweise eher stark voneinander abweichenden Ergebnissen zu keinem eindeutigen Urteil über die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelangen können. Dies um so mehr, als hier nur Beschäftigungsaspekte betrachtet wurden, jedoch nicht Auswirkungen auf den Lohnfindungsprozeß. Allerdings dürfte die faktische Segmentierung des Arbeitsmarktes zwischen den kaum von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern auf der einen Seite und den Problemgruppen auf der anderen Seite kaum zu einer (kurzfristigen) Beeinflussung der durch die erste Arbeitnehmergruppe und die Unternehmen dominierten Lohnverhandlungen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Problemgruppen sorgen. Trotzdem oder gerade deswegen dürften die gegenwärtigen Beurteilungen der Arbeitsmarktpolitik in hohem Maße von der (theoretischen) Grundposition des jeweiligen Autors beeinflußt sein.

3.4 Effizienz der Arbeitsmarktpolitik

Anschließend an die im voranstehenden Abschnitt durchgeführte Wirksamkeitsanalyse der Hauptinstrumente des AFG schließt sich nun eine Effizienzanalyse als Kostenvergleich aktiver versus passiver Arbeitsmarktpolitik an. Dazu ist es notwendig, die durch Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik entstandenen Kosten zu identifizieren und zu quantifizieren. Effizienz bedeutet in diesem Zusammenhang die Betrachtung der relativen Opportunitätskosten des Instrumenteneinsatzes bei gegebenen Zielen und instrumentellen Alternativen. Bereits an dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß dieses Opportunitätskostenkalkül einer Reihe von Kritikpunkten unterliegt, die hier jedoch nicht im einzelnen diskutiert werden können (vgl. hierzu die ausführliche Darstellung in Ehrlich 1996).

3.4.1 Kosten der Arbeitslosigkeit

Die Kosten der Arbeitslosigkeit können nicht nur auf die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit reduziert gesehen werden. Zu berücksichtigen sind ferner weitere Kosten, die über den Haushalt der BA hinaus - beispielsweise als Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bei den Gebietskörperschaften und Versicherungsträgern - entstehen. Im folgenden wird die Ausgabenentwicklung für Arbeitsmarktpolitik erörtert. Daran anschließend werden die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit nach Berechnungen des IAB vorgestellt.

3.4.1.1 Ausgaben der BA und des Bundes für Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgaben des Bundes setzen sich aus „Leistungen nach dem AFG und gleichartige Leistungen“ (Kapitel 1112 des Bundeshaushalts) sowie Vorruhestandsgeld zusammen. Die starke Zunahme der Ausgaben des Bundes von über sechs Milliarden DM von 1992 bis 1994 ist hauptsächlich auf höhere Aufwendungsverpflichtungen der Arbeitslosenhilfe infolge anhaltender Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1995a, 68). Die Ausgaben der BA stiegen im selben Zeitraum um mehr als ein Fünftel auf über 58 Milliarden DM an. Zusammen sind demnach die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in den letzten drei Jahren um rund 17 Milliarden DM oder ca. 30 % gestiegen (vgl. Abb. 3-4).

Unter Effizienzgesichtspunkten ist jedoch die Aufteilung nach aktiven und passiven Leistungen von Relevanz und nicht die Entwicklung der Gesamtausgaben. Zur Beurteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. ihrer einzelnen Instrumentarien ist es sinnvoll, in einem ersten Schritt die Referenzsituation der Alimentierung von Arbeitslosigkeit durch Lohnersatzleistungen heranzuziehen.

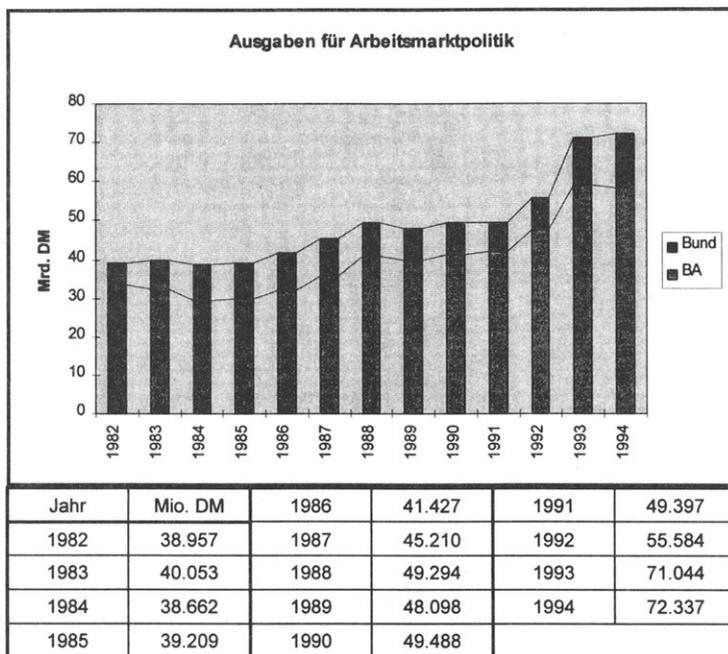


Abb. 3-4: Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik (Bundesanstalt für Arbeit 1985, 252-255; 1988, 258-261; 1990, 263-266; 1994, 68; 1995a, 67)

Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik werden unter den Lohnersatzleistungen zusammengefaßt. Darunter fallen das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und das Vorruhestandsgeld sowie auch das Konkursausfallgeld. Die Ausgabenhöhe ist dabei exogen sowohl durch die Anzahl anspruchsberechtigter Arbeitsloser, als auch indirekt durch die Teilnehmerzahl an aktiven Maßnahmen determiniert. Dieser Zusammenhang verdeutlicht, warum die Lohnersatzleistungen auch als passive Arbeitsmarktpolitik bezeichnet werden. Da die Vorruhestandsregelung ausläuft und auch das Konkursausfallgeld von eher geringer Bedeutung ist, zeigt die folgende Tabelle explizit nur die Entwicklung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe aus. Die Differenz aus der Summe dieser beiden Größen zur Gesamtleistung steht dann für die beiden anderen Leistungen. Zusammengenommen umfassen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe rund 98 % der Lohnersatzleistungen im angeführten Zeitraum.

Jahr	Lohnersatzleistungen [in Mio. DM]		
	insgesamt	darunter	
		Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe
1982	23.597	18.027	5.015
1983	24.693	17.103	7.124
1984	23.396	14.143	8.719
1985	23.864	14.085	9.126
1986	24.024	14.047	9.160
1987	25.208	15.293	9.030
1988	27.316	18.054	8.450
1989	26.600	17.575	8.208
1990	25.272	17.015	7.587
1991	23.397	15.941	6.864
1992	27.947	19.751	7.618
1993	40.995	29.730	10.317
1994	46.600	33.207	12.374

Tab. 3-8: Ausgaben passiver Arbeitsmarktpolitik (Bundesanstalt für Arbeit 1992, 84; 1995, 84; 1994, 68)

Wie aus Tabelle 3-8 ersichtlich, erklärt sich der Gesamtausgabenanstieg für Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 1992 bis 1994 allein aus dem enormen Zuwachs der Aufwendungen für Lohnersatzleistungen. Dieser Zuwachs, für den die erneut deutlich gestiegene Zahl der Leistungsempfänger maßgeblich verantwortlich ist, erforderte sogar bei gegebenem Budget der Bundesanstalt für Arbeit - determiniert durch die Anzahl der Beitragszahler und der Höhe der Bundeszuschüsse - Umschichtungen zu Lasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, obgleich mit den diversen Gesetzesnovellen Kürzungen der Leistungssätze bewirkt wurden. Neben der Arbeitslosenhilfe ist auch das Arbeitslosengeld im Volumen stark angewachsen, was auf den Beschäftigungsverlust zahlreicher gut qualifizierter Arbeitnehmer mit hohen und langen Leistungsansprüchen deutet (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1995a, 68).

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgabenhöhe der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist im Gegensatz zu den passiven Leistungen nicht unmittelbar von der Höhe der Arbeitslosenzahl abhängig. Vielmehr ist die Ausgabenhöhe vom politischen Willen, Budgetvolumen sowie mittelbar auch von aktuellen Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt abhängig. Da der Arbeitsmarkt über diese Parameter direkt beeinflusst werden soll, wird der aktive Charakter dieser Art von Arbeitsmarktpolitik deutlich.

Eine Übersicht über die Ausgabenentwicklung für aktive Arbeitsmarktpolitik von 1982 bis 1994 zeigt Tabelle 3-9.⁵⁰

Nach einem kontinuierlichen Anstieg bis 1988 erfuhren die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1989 infolge der Leistungsverkürzungen durch die 9. AFG-Novelle einen Rückgang um etwa 400 Mio. DM. Bis 1993 stiegen die Ausgaben wieder um ca. 32,8 % auf rund 22 Mrd. DM. Für aktive Arbeitsmarktpolitik haben Bundesanstalt und Bund im Jahr 1994 zusammen 19,2 Mrd. DM ausgegeben. Das bedeutet einen Rückgang um rund 13 % gegenüber dem Höchststand von 1993. Der Rückgang ergibt sich im wesentlichen aus den geringeren Zahlungen für Kurzarbeitergeld (minus 1,7 Mrd. DM) und Kürzungen bei den FuU- und AB-Maßnahmen infolge reduzierter Fördersätze durch das 1. SKWPG (Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm-Gesetz) von 1993 (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1995a, 68).

⁵⁰ Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik beziehen sich auf folgende Maßnahmen: Förderung der beruflichen Ausbildung, individuelle Förderung der beruflichen Weiterbildung, institutionelle Förderung der beruflichen Bildung, Leistungen zur beruflichen Rehabilitation, Eingliederung der Spätaussiedler, Förderung der Arbeitsaufnahme, beschäftigungsschaffende Maßnahmen (Allgemeine ABM gem. § 91 ff. AFG sowie Produktive Lohnkostenzuschüsse gem. § 242s AFG) sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Ältere (§ 97 AFG), Eingliederung von besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen (Projektförderung bzw. § 62d AFG), Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (einschl. Maßnahmen für andere schwerstvermittelbare Arbeitslose), Kurzarbeitergeld, Schlechtwetter- und Wintergeld. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1995a, 67.

Jahr	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik			
	[in Mio. DM]			
	insgesamt	darunter		
Kug		FuU	ABM	
1982	11.944	2.216	3.751	988
1983	11.729	3.075	3.469	1.253
1984	11.289	1.792	3.644	1.801
1985	11.418	1.228	3.978	2.268
1986	13.026	880	5.012	2.863
1987	15.573	1.241	6.646	3.340
1988	17.086	978	7.004	3.720
1989	16.635	453	6.396	3.390
1990	18.038	240	7.255	2.767
1991	18.905	479	7.648	3.053
1992	20.098	950	8.187	3.117
1993	22.088	3.335	8.003	2.915
1994	19.247	1.600	7.637	2.646

Tab. 3-9: Ausgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik (Bundesanstalt für Arbeit 1985, 252-255; 1988, 258-261; 1990, 263-266; 1992, 84; 1994, 68; 1995, 84; 1995a, 67)

Aktivitätsgrad

Welches Gewicht der aktiven Arbeitsmarktpolitik zukommt, wird aus der isolierten Betrachtung der Ausgabenentwicklung dieses Bereichs nicht deutlich. Um zu überprüfen, inwieweit operativen Aktivitäten zur Schaffung und Erhaltung von Beschäftigungsverhältnissen Vorrang vor kompensatorischen Leistungen zur Absicherung von Arbeitslosigkeit gegeben wird, bedarf es einer Referenzgröße.

Durch die Gegenüberstellung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Budgets besteht die Möglichkeit Aktivitätsgrade zu ermitteln, welche als Maßzahl für die Bedeutung von aktiver Arbeitsmarktpolitik interpretiert werden können. Die Gegenüberstellung der aktiven und passiven

Ausgaben in Abbildung 3-5 zeigt seit Ende der achtziger Jahre eine signifikante Strukturänderung:

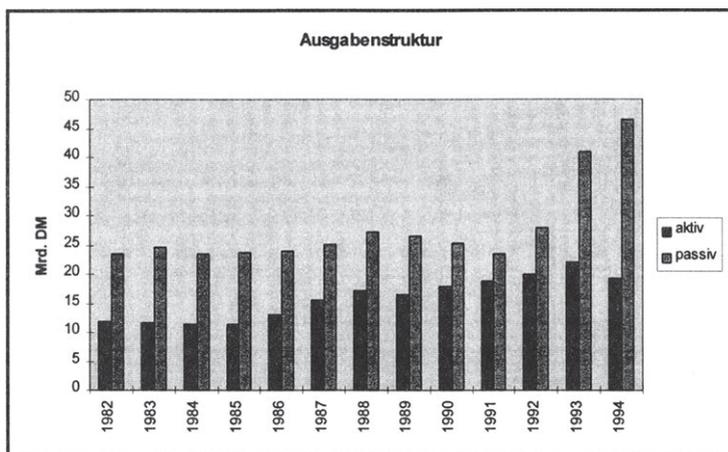


Abb. 3-5: Ausgabenstruktur der Arbeitsmarktpolitik

Nach einem relativen Gleichlauf der Ausgabenstruktur nahmen zunächst die Ausgaben für aktive Leistungen leicht zu, während die für passive Leistungen abnahmen. Ab 1992 öffnet sich jedoch eine zunehmend größer werdende Lücke zwischen den Ausgabenblöcken, zu Lasten der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Eine Möglichkeit den Aktivitätsgrad anzugeben besteht darin, den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik die Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik gegenüberzustellen.

Die Aktivitätsrate I stellt dabei den Anteil der Ausgaben aktiver Leistungen an den Gesamtausgaben der BA dar, welche im langjährigen Durchschnitt etwa ein Drittel betragen.⁵¹ Die Aktivitätsrate II bezieht bei den Gesamtausgaben auch die vom Bund finanzierten Ausgaben (z. B. die Arbeitslosenhilfe) mit ein, wodurch das Verhältnis ungünstiger wird. Eine hier nicht weiter diskutierte Sichtweise zählt das Kurzarbeitergeld aufgrund seines überwiegend passiven Charakters zu den Lohnersatzleistungen,

⁵¹ Die Angaben zur Aktivitätsrate I in Tabelle 11 sind aus Keller/Seifert 1995, 14 f. entnommen. Der Anteil der aktiven Ausgaben beinhaltet Kurzarbeitergeld, ABM, Förderung der beruflichen Bildung, Eingliederungshilfen und Leistungen zur Rehabilitation.

was eine weitere Verringerung des Anteils aktiver Leistungen bedeuten würde (vgl. Keller/Seifert 1995, 16).

Die Bundesanstalt für Arbeit errechnet demgegenüber eine Maßzahl, die direkt das Verhältnis der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu Lohnersatzleistungen wiedergibt. Anhand dieser Maßzahl kann die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Präferenzen, d. h. Alimentierung von Arbeitslosigkeit versus Finanzierung von Arbeit und Bildung, besonders deutlich abgelesen werden, da schwierig zurechenbare Ausgabenbereiche, wie z. B. Verwaltungskosten, nicht berücksichtigt werden.

Jahr	Aktivitätsgrade		
	Relation der Ausgaben für aktive AMP zu Lohnersatzleistungen	Aktivitätsrate I	Aktivitätsrate II
		in %	
1982	0,51	27,5	30,7
1983	0,47	30,5	29,3
1984	0,48	31,9	29,2
1985	0,48	34,2	29,1
1986	0,54	37,4	31,4
1987	0,62	40,7	34,2
1988	0,63	39,3	34,7
1989	0,63	39,1	34,6
1990	0,71	42,4	36,4
1991	0,81	43,8	38,3
1992	0,72	41,3	36,2
1993	0,54	34,4	31,1
1994	0,41	29	26,6

*J) Eigene Schätzung

Aktivitätsrate I: Ausgaben für aktive AMP zu Gesamtausgaben der BA

Aktivitätsrate II: Ausgaben für aktive AMP zu Gesamtausgaben von Bund (AMP) und BA

Tab. 3-10: Aktivitätsgrade der Arbeitsmarktpolitik

Wie bereits aus den vorangegangenen Abschnitten hervorgeht, hat sich die Relation der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Höchststand⁵² von 0,81 im Jahr 1991 stark verringert, und liegt 1994 bei 0,41. Damit befindet sie sich auf dem tiefsten Stand des Beobachtungszeitraums.

Der in Abbildung 3-6 dargestellte Verlauf der Relation der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu Lohnersatzleistungen weist auf eine enge Korrelation mit den relativen Entlastungseffekten hin.

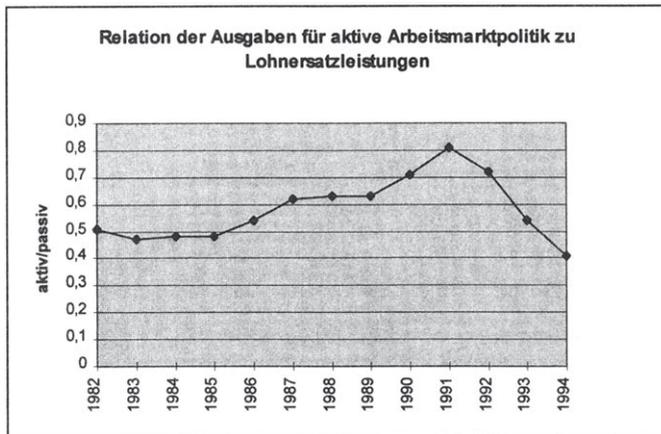


Abb. 3-6: Verhältnis der Ausgaben von aktiver zu passiver Arbeitsmarktpolitik

3.4.1.2 Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit

Bei der Diskussion um die Belastung öffentlicher Haushalte durch die Kosten der Arbeitslosigkeit sind auch diejenigen Kosten einzubeziehen, die über die Ausgaben von BA und Bund hinaus die öffentlichen Haushalte als Ausgaben und/oder Mindereinnahmen direkt oder indirekt belasten. In diesem Zusammenhang werden vom IAB regelmäßig die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit berechnet.

Wie die in Tabelle 3-11 für Arbeitslose im Durchschnitt ermittelten Kosten für die Jahre 1991 und 1994 zeigen, machen die Mindereinnahmen aus Steuern und Sozialbei-

⁵² Dieser Höchststand hat nur Geltung für den in der Tabelle abgesteckten Zeitraum. So hatte diese Relation beispielsweise 1970 einen Wert von 1,39. Vgl. Engelen-Kefer et al. 1995, 501.

trägen in beiden Jahren rund die Hälfte der gesamtfiskalischen Kosten aus. Zudem ist der durch die BA zu tragende Kostenanteil in den letzten sechs Jahren um etwa sechs Prozentpunkte auf 39,3% der gesamtfiskalischen Kosten im Jahr 1994 angestiegen (vgl. Bach/Spitznagel 1994, 6).

Ausgaben/ Mindereinnahmen	Für Arbeitslose im Durchschnitt 1991 ¹⁾	Für Arbeitslose im Durchschnitt 1994 ¹⁾
	pro Person und Jahr in %	
Ausgaben Alg/Alhi	43,6	45,0
- Alg/Alhi netto	29,2	29,1
- RV-Beiträge	5,3	5,6
- KV-Beiträge	9,1	10,3
Ausgaben Sozialleistungen	6,4	5,5
- Sozialhilfe	5,3	4,4
- Wohngeld	1,1	1,1
Mindereinnahmen Steuern	23,8	23,4
- Einkommensteuer	18,4	19,1
- indirekte Steuern	5,4	4,3
Mindereinnahmen Sozial- beiträge	26,1	26,1
- RV (Saldo)	14,8	15,1
- KV (Saldo)	4,6	4,0
- BA	6,7	7,0
Bundesanstalt für Arbeit	37,8	39,3
Bund	25,1	24,8
Länder	9,6	9,7
Gemeinden	8,3	7,2
Rentenversicherung	14,8	15,1
Krankenversicherung	4,6	4,0
Summe [%]	100	100
pro Person und Jahr [DM]	32.330	40.702
Insgesamt [Mrd. DM]	54,6	104,0

1) Einschließlich Empfänger von Eingliederungsgeld/-hilfe

*¹⁾ Für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfezahlungen werden Beiträge an die gesetzliche Kranken (KV)- und Rentenversicherung (RV) geleistet. Arbeitslosigkeit wirkt sich deshalb bei der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung nicht voll einnahmемindernd aus. Vgl. Kromphardt/Schettkat 1993, 521.

Tab. 3-11: Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit (vgl. Bach/Spitznagel, 1992, 220; aufgrund von Rundungsfehlern lassen sich die IAB-Zahlen nicht immer zu 100 % aufsummieren. Die Zahlen für 1994 sind noch nicht veröffentlicht, wurden aber freundlicherweise von Herrn Spitznagel zur Verfügung gestellt.)

So hat beispielsweise im Jahr 1991 die Arbeitslosigkeit Ausgaben und entgangene Einnahmen in Höhe von rund 55 Mrd. DM verursacht. Das entspricht bei einer Arbeitslosenzahl von 1,689 Mio. fiskalischen Kosten von durchschnittlich 32.330 DM pro Arbeitslosen. Dabei teilen sich die Kosten der Arbeitslosigkeit etwa je zur Hälfte in Mehrausgaben und Mindereinnahmen auf. Lediglich rund 29 % fließen durchschnittlich den Arbeitslosen direkt als Transferzahlungen in Form von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu. An dieser prozentualen Kostenverteilung hat sich bis 1994 nichts geändert, die Gesamtkosten stiegen jedoch um nahezu das Doppelte auf 104 Mrd. DM an. Dieses entspricht bei 2,556 Mio. registrierten Arbeitslosen einem Betrag von 40.702 DM pro Person.

Diese Berechnung der gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit stellt allerdings nur einen enger definierten Ausschnitt der gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit dar. Durch Unterbeschäftigung entstehen bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen erhebliche Verluste, die insgesamt als das entgangene Bruttoinlandsprodukt aufgefaßt werden müssen. Der Berechnung dieser gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten stehen jedoch schwerwiegende theoretische und empirische Probleme entgegen, da beispielsweise die durchschnittliche Produktivität der Nichtbeschäftigten kaum einzuschätzen ist (vgl. Bach/Spitznagel 1994,1). Darüber hinaus bestehen bei der exakten Erfassung aller Kosten weitere Unsicherheiten: „Neben den Kosten, die monetär ausdrückbar sind, bewirkt Arbeitslosigkeit oft auch psycho-soziale und gesundheitliche Belastungen bei den direkt oder indirekt betroffenen Personen. Obwohl sich diese Folgen ebenfalls in höheren Ausgaben bei den öffentlichen Haushalten bemerkbar machen können, werden sie in die Kostenrechnungen nicht einbezogen, weil sie nur mit großer Unsicherheit in Zahlen ausgedrückt werden können“ (Bach u.a. 1994, 209).

3.4.2 Zur Effizienz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die vorangegangenen Berechnungen der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit machen deutlich, daß eine ökonomisch-rationale Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes der Effizienzkontrolle bedarf. Dazu sind die Maßnahmekosten den Maßnahmeerträgen und/oder den Alternativkosten der Arbeitslosigkeit im Sinne einer Kosten-Nutzen-Überlegung gegenüberzustellen. Dem gesamtfiskalischen Prinzip

folgend, werden dabei alle öffentlichen Budgets und bedeutenden Kostenarten einbezogen. Der monetäre Nutzen der Arbeitsmarktpolitik wird hierbei mit den Opportunitätskosten der vermiedenen Arbeitslosigkeit gleichgesetzt (vgl. Bach/Spitznagel 1992, 219).

Im folgenden werden Effizienzbetrachtungen anhand der Untersuchungsergebnisse vom IAB zu Arbeitsbeschaffungs- sowie Fortbildungs- und Umschulungs-Maßnahmen angestellt.⁵³

3.4.2.1 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

Bei den ABM wird in Analogie zu den Beschäftigungs- und Entlastungseffekten ebenfalls in direkte und indirekte Effekte unterschieden, die in dieser Rechnung als Kosten und Nutzen ausgedrückt werden. Dadurch soll transparent werden, welche Be- und Entlastungen einerseits den indirekten Effekten, und andererseits der direkten Beschäftigung der Geförderten zugeschrieben werden können.

Das IAB verwendet zur Berechnung der indirekten Effekte das Schätzverfahren des statischen Input-Output-Modells mit integriertem Einkommensmultiplikatormodell. Die so berechneten indirekten Effekte sind demnach als Obergrenze aufzufassen (vgl. Bach/Spitznagel 1992, 225).

⁵³ Das IAB hat den Schwerpunkt seiner Erfolgsbeobachtung auf die Wirkungsweisen der arbeitsmarktpolitischen Eingriffsinstrumente gelegt, und sich dabei vornehmlich auf ABM und FuU konzentriert. Dazu vergleichbare Gesamtkostenrechnungen existieren nicht. Vgl. Bach et al. 1994, 205.

Kostenvergleich ABM	Kosten je Geförder- ten in ABM auf Jahresbasis in [DM]
Maßnahmekosten insgesamt	45.300
Förderung BA	33.840
Lohnkostenzuschüsse ¹⁾	32.700
Darlehen ²⁾	80
Verstärkte Förderung (insg.) ²⁾	1.060
Förderung Länder (insg.) ³⁾	1.060
Sachkostenzuschüsse	-
Trägerleistung (Lohn-/Sachkosten)	10.400

Minderausgaben/Mehreinnahmen insgesamt	43.200
<u>Direkte Effekte insgesamt:</u>	31.540
Arbeitslosengeld (netto)	3.420
RV-Beitrag	620
KV-Beitrag	980
Arbeitslosenhilfe (netto)	5.670
RV-Beitrag	1.020
KV-Beitrag	2.100
BA-Beitrag	2.090
RV-Beitrag (Saldo)	4.630
KV-Beitrag (Saldo)	1.360
Sozialhilfe und Wohngeld	2.060
Einkommensteuer	5.910
Indirekte Steuer	1.680

<u>Indirekte Effekte insgesamt:</u>	11.660
Arbeitslosengeld (netto)	1.190
RV-Beitrag	210
KV-Beitrag	340
Arbeitslosenhilfe (netto)	500
RV-Beitrag	90
KV-Beitrag	180
BA-Beitrag	840
RV-Beitrag	2.200
KV-Beitrag	1.250
Sozialhilfe und Wohngeld	1.650
Einkommensteuer	2.370
Indirekte Steuer	840
Saldo Gesamteffekt¹⁾	+ 2.100
<u>davon:</u>	
Bundesanstalt für Arbeit	+ 24.150
Bund	- 15.340
Länder	- 3.360
Gemeinden	- 4.310
Rentenversicherung	- 6.830
Krankenversicherung	- 2.610
Träger	+ 10.400

1) Berechnungen der BA.

2) Relation abgeflossene Mittel für Darlehen bzw. verstärkte Förderung zu Lohnkostenzuschüssen.

3) Landesförderung in Höhe der verstärkten Förderung.

*¹⁾ (+) = Belastung, (-) = Entlastung

Tab. 3-12: Kostenvergleich Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosigkeit 1991 (Daten aus: Bach/Spitznagel, 1992, 226; nach Auskunft des IAB stellen die Zahlen dieses Kostenvergleichs aus dem Jahre 1991 den aktuellsten Stand dar.)

Durch die Beschäftigung in ABM entstanden im Jahr 1991 Maßnahmekosten in Höhe von 45.300 DM pro beschäftigter Person. In dem in Tabelle 3-12 angeführten Kostenvergleich sind die Minderausgaben/Mehreinnahmen gegenübergestellt, die sich aus dem Bezug von Arbeitsentgelt ergeben. In ABM beschäftigte Arbeitnehmer zahlen aus ihrem Bruttoarbeitsentgelt Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, zu denen jeweils der Arbeitgeberanteil noch hinzukommt. Weiterhin kommt es zur Zahlung von Lohn- und Einkommensteuern, aber auch einem vermehrten Aufkommen an Verbrauchssteuern, da das höhere Arbeitsentgelt - im Vergleich zu Zahlungen im Falle von Arbeitslosigkeit - mehr Konsumausgaben zuläßt. Letztendlich entfallen die Zahlungen für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Wohngeld.

Damit ergibt sich gesamtfiskalisch für die direkt geförderten Personen eine Entlastung von rund 31.500 DM pro Person. Durch den zusätzlichen, indirekten Beschäftigungseffekt tritt zudem eine gesamtfiskalische Entlastung von 11.660 DM pro Person ein. Mit 83.000 geförderten Personen im Jahr 1991 beträgt die gesamtfiskalische Entlastung aller öffentlichen Haushalte demnach etwa 3,6 Mrd. DM. Demgegenüber stehen in der Gesamtbetrachtung etwa 3,8 Mrd. DM Gesamtkosten für AB-Maßnahmen aus Zuschüssen und Darlehen aus ABM-Fördermitteln sowie Leistungen der Maßnahmeträger. Die aktive Förderung einer Person in ABM erzeugt danach im Vergleich zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit im Saldo eine Zusatzbelastung der öffentlichen Haushalte von 2.100 DM pro Jahr.

Allerdings hat die BA selbst nur einen geringen Nutzen von ihren eigenen Maßnahmen, da ihre ABM-Ausgaben nur etwa zu 29 % auf ihren Haushalt entlastend wirken.⁵⁴ Die größten Einsparungen werden beim Bundeshaushalt erzielt, der mit 15.340 DM je geförderten Teilnehmer entlastet wird. Insgesamt ergibt sich mit dem Saldo des Gesamteffekts eine Selbstfinanzierungsquote der AB-Maßnahmen von 95 %, d. h. die Erträge aufgrund der Förderung in ABM decken die Ausgaben der Maßnahme fast vollständig ab.

⁵⁴ Die Maßnahmekosten der BA in Höhe von 33.840 DM pro Person werden durch die direkten und indirekten Effekte nur um 9.690 DM auf eine Belastung von 24.150 DM pro Person reduziert.

Selbstfinanzierungsquoten	ABM
Gesamtfiskalisch	
Kosten	45.300 DM
Minderausgaben/Mehreinnahmen	
- Direkt	70 %
- Insgesamt	95%
Nur Bundesanstalt für Arbeit	
Kosten	33.840 DM
Minderausgaben/Mehreinnahmen	
- Direkt	21%
- Insgesamt	29%

Tab. 3-13: Selbstfinanzierungsquoten bei ABM (Bach/Spitznagel 1992, 224)

Angesichts einer Selbstfinanzierungsquote von 95 % liegt der Schluß nahe, ABM generell weiter zu steigern, um so bei nur geringer Gesamtkostensteigerung den Arbeitsmarkt noch stärker zu entlasten (vgl. Klös 1994, 33). Dabei bleibt jedoch der mögliche Verdrängungseffekt anderer wirtschaftlicher Aktivitäten durch beliebig ausgeweiteten Maßnahmeneinsatz unberücksichtigt. Negative Beschäftigungswirkungen infolge eines solchen Effekts müßten dann gegengerechnet werden. Auch hängt die sinnvolle Ausweitung von ABM von der Struktur der Arbeitslosigkeit ab, da z. B. qualitativen Diskrepanzen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage eher durch Förderung der beruflichen Mobilität und Weiterbildung zu begegnen ist als durch ABM (vgl. Bach et al. 1994, 210).

Die bisher angestellten Überlegungen wurden unter der Annahme einer Selbstfinanzierungsquote von 95 % getroffen. Einer derart günstigen Kosten-Nutzen-Relation sind methodische Bedenken entgegengebracht worden. Das Opportunitätskostenkalkül vergleicht die tatsächliche Kostenbelastung aufgrund der Maßnahme mit der hypothetischen Kostenbelastung bei Arbeitslosigkeit. Dieser Vergleich basiert auf einer statischen Betrachtung, in der nur alternativ zwischen offener Arbeitslosigkeit oder der Teilnahme an einer AB-Maßnahme unterschieden wird. Andere Möglichkeiten, wie der zeitweilige Rückzug vom Arbeitsmarkt oder die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung sind in die Rechnung nicht mit einbezogen (vgl.

Sperling 1994, 398f.). „Dies ist gleichbedeutend mit einer arbeitsmarktpolitischen Versorgung auch des Teils des Erwerbspersonenpotentials, der sich bei einer Verschlechterung der Konjunktur vom Arbeitsmarkt zurückziehen würde und den aktiven Teil der stillen Reserve ausmacht. Erhöhe man dies zum Prinzip, so würde das konjunkturelle Atmen der Erwerbsquote durch ein arbeitsmarktpolitisches Draufsatteln desjenigen Teils der Erwerbsbevölkerung abgelöst, der sich bei guter Konjunktur am Erwerbsleben beteiligte, ohne sich aber bei einer verschlechterten Beschäftigungssituation vom Arbeitsmarkt zurückziehen zu müssen“ (Klöß 1994, 33).

3.4.2.2 Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung

Für die Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung wird ebenfalls eine Kostenvergleichsrechnung durchgeführt. Anders als bei den AB-Maßnahmen entstehen durch den Einsatz von FuU-Maßnahmen keine indirekten Beschäftigungseffekte. Demzufolge errechnen sich die Minderausgaben/Mehreinnahmen ausschließlich aus den direkten Effekten. Für die fiskalische Beurteilung von FuU bilden auch hier die Netto-Kosten die Grundlage, die sich bei der Bilanzierung von finanziellen Be- und Entlastungen ergeben.

Kostenvergleich FuU	Kosten je Unterhaltsgeldempfänger auf Jahresbasis in [DM]
Maßnahmekosten insgesamt	31.380
Unterhaltsgeld	15.180
RV-Beitrag	2.730
KV-Beitrag	4.250
Lehrgangskosten u. ä. ¹⁾	9.220

Minderausgaben/Mehreinnahmen insgesamt	20.070
Arbeitslosengeld (netto)	8.500
RV-Beitrag	1.530
KV-Beitrag	2.440
Arbeitslosenhilfe (netto)	2.390
RV-Beitrag	430
KV-Beitrag	880
BA-Beitrag	-
RV-Beitrag	770
KV-Beitrag	920
Sozialhilfe und Wohngeld	1.850
Einkommensteuer	-
Indirekte Steuer	360

Saldo^{*)}	+ 11.310
davon:	
Bundesanstalt für Arbeit	+ 18.900
Bund	- 4.120
Länder	- 240
Gemeinden	- 1.540
Rentenversicherung	- 770
Krankenversicherung	- 920

1) Errechnet aus abgeflossenen Mitteln (Voll- und Teilzeit); Kosten für Teilzeitlehrgänge mit 25 % der Kosten der Vollzeitlehrgänge angesetzt.

*⁾ (+) = Belastung, (-) = Entlastung

Tab. 3-14: Kostenvergleich Vollzeitmaßnahmen zur FuU und Arbeitslosigkeit 1991 (Daten aus: Bach/Spitznagel 1992, 223; nach Auskunft des IAB stellen die Zahlen dieses Kostenvergleichs aus dem Jahre 1991 den aktuellsten Stand dar.)

Insgesamt berechnen sich die Maßnahmekosten pro FuU-Teilnehmer auf jährlich 31.380 DM, denen ein gesamtfiskalischer Effekt von 20.070 DM entgegensteht. Damit ergeben sich Nettokosten der Förderung von 11.310 DM pro Person. Bei 237.000 geförderten Teilnehmern im Jahr 1991 entspricht dies einer Nettobelastung der öffentlichen Haushalte insgesamt von rund 2,7 Mrd. DM.

Wiederum hat die BA von ihren eigenen Maßnahmen nur einen geringen Nutzen, da ihre FuU-Ausgaben nur etwa zu 40% entlastend auf ihren Haushalt wirken. Die größten Einsparungen verzeichnet wiederum der Bund mit 4.120 DM pro geförderter Person und Jahr. Aus dem Saldo errechnet sich gesamtfiskalisch eine Selbstfinanzierungsquote von rund 64%.

Selbstfinanzierungsquoten	FuU
Gesamtfiskalisch	
Kosten	31.380 DM
Minderausgaben/Mehreinnahmen	64 %
Nur Bundesanstalt für Arbeit	
Kosten	31.380 DM
Minderausgaben/Mehreinnahmen	40 %

Tab. 3-15: Selbstfinanzierungsquoten bei FuU (Bach/Spitznagel 1992, 224)

Die gesamtfiskalische Bilanzierung von Kosten und Alternativkosten der Arbeitslosigkeit berücksichtigt bei den FuU-Maßnahmen jedoch nicht, daß es sich um Bildungsinvestitionen handelt. Deren individuelle und gesamtwirtschaftliche Erträge können zwar erst mittel- oder langfristig auftreten, müssen aber dennoch bedacht werden. Im Zusammenhang mit der Finanzierung von Bildungseinrichtungen und unter Berücksichtigung längerfristiger allokativer Aspekte besteht tendenziell die Möglichkeit, daß sich der Saldo dieser Effekte zu Gunsten der öffentlichen Haushalte ausgleicht (vgl. Bach u.a. 1994, 211).

3.5 *Zwischenfazit*

Die Funktion dieses Kapitels bestand zum einen in der Darstellung der Vielfalt der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik und zum anderen in der Aufbereitung der damit verbundenen Kosten und Nutzen. Dieser zweite Aspekt ist vor allem als Vergleichsgröße hinsichtlich einer möglichen Negativen Einkommensteuer von Interesse; darauf wird in den beiden folgenden Kapiteln noch zurückzukommen sein. Weiterführende Überlegungen, wie sie gegenwärtig in Bezug auf eine Regionalisierung oder auch eine Bündelung von einzelnen Maßnahmen und Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Diskussion stehen, werden hier nicht weiter verfolgt (vgl. hierzu Seifert 1995). Daneben können qualitative Nutzeneffekte etwa in bezug auf eine Notwendigkeit der Gesamtheit aktiver Maßnahmen zur Erhöhung der Wiedereingliederungschancen im Vergleich zu einer Negativen Einkommensteuer nicht formuliert werden. Wichtiger erscheint hier die Betrachtung der Negativen Einkommensteuer innerhalb dieses Maßnahmentableaus. Übernimmt man die zu Beginn erwähnte theoretische Unterscheidung und Zuordnung von Kromphardt (1992), wonach die Arbeitsmarktpolitik hauptsächlich Strukturprobleme und die Beschäftigungspolitik insbesondere Niveauprobleme am Arbeitsmarkt zu bekämpfen haben, so liegt das Instrument der Negativen Einkommensteuer genau dazwischen. Schließlich sollen mit ihr sowohl generell neue Arbeitsplätze geschaffen werden als auch die Problemgruppen des Arbeitsmarktes wieder eine Chance auf dem Arbeitsmarkt erhalten.

4. Negative Einkommensteuer und Beschäftigung

In diesem Kapitel sollen anhand eines konkret ausgestalteten Modells der Negativen Einkommensteuer die Effektivität und Effizienz dieses Instruments im Hinblick auf das Ziel "Schaffung neuer Arbeitsplätze" untersucht werden. Dabei soll allerdings nicht wie in Kapitel 1 bereits erwähnt ein Theorierahmen zur Erklärung von Arbeitslosigkeit und die daraus folgende Wirkung der Negativen Einkommensteuer entwickelt werden, sondern der Versuch unternommen werden, quantitative Abschätzungen bezüglich der Wirkung und der Kosten zu treffen. Zur Entwicklung eines solchen Systems werden zunächst Teile des bestehenden Steuer-Transfer-Systems hinsichtlich vorhandener Effizienzmängel untersucht, um Erkenntnisse für eine integrierte Lösung zu erzielen. Ausgehend von diesen wird anschließend ein Modell der Negative Einkommensteuer entwickelt.

Die Beurteilung der Effizienz dieses Modells erfolgt methodisch als Vergleich des Verhältnisses von Zielerreichungsgrad (Effektivität) und Mitteleinsatz (Kosten) dieses Instruments mit dem entsprechenden Verhältnis anderer Instrumente. Dieser Vergleich setzt sich aus drei Teilen zusammen, nämlich der Beurteilung des Zielerreichungsgrades, der sich anhand einer quantitativen Abschätzung der Beschäftigungswirkung bestimmen läßt, der Bestimmung des Mitteleinsatzes mittels Simulationsrechnungen der Kosten des Modells und schließlich dem Vergleich mit anderen denkbaren oder historisch bereits erprobten Instrumenten.

Die Modelle zur Berechnung der Effektivität und Effizienz sind statische Modelle, berücksichtigen also keine Rückwirkungen auf die Beschäftigung durch Finanzierungsmöglichkeiten einer Negativen Einkommensteuer bzw. Kosteneinsparungen durch Beschäftigungswirkungen des Modells (vgl. 4.6).

4.1 *Analyse des bestehenden Einkommensteuer- und Transfersystems*

In folgendem Abschnitt wird die gegenwärtige Gestaltung derjenigen Bestandteile des Einkommensteuer- und Transfersystems beschrieben, welche prinzipiell Gegenstand der Integrationslösung sein können, und die jeweiligen Ineffizienzen bezüglich

arbeitsmarktpolitischer Ziele herausgestellt. Beim Transfersystem sollen dazu Teile des Systems der sozialen Sicherung untersucht werden, während sich die Untersuchung beim Steuersystem auf die Einkommensteuer beschränkt, um eine Konformität mit den in Kapitel 2 behandelten Modellen zu erreichen. Eine Ausgestaltung der integrierten Lösung in Anlehnung an die Vorschläge des Kronberger Kreises (vgl. Kapitel 2) soll hier nicht erfolgen, um eine völlige Loslösung von derzeitigen Steuersystem zu vermeiden und die Vergleichbarkeit hinsichtlich der Kosten zu gewährleisten.

Das zu entwickelnde Steuer- und Transfersystem soll zunächst nur dem Ziel der Beschäftigungspolitik dienen und im Hinblick auf diese Zielerfüllung untersucht werden. Elemente des bestehenden Systems werden deshalb ausschließlich bezüglich ihrer Effizienz hinsichtlich der Auswirkung auf den Arbeitsmarkt untersucht. Da die arbeitsmarktpolitischen Ziele bestenfalls Subziele der zu untersuchenden Teilsysteme des bestehenden Steuer-Transfer-Systems sind, wird im folgenden in Anlehnung an die eingangs erstellten Definitionen nur von externer Effizienz gesprochen. Die bei dieser Untersuchung festgestellten Mängel sollen als Grundlage zur Gestaltung des neuen Steuer- und Transfermodells dienen. Effektivität und interne Effizienz der Elemente des bestehenden Systems hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Ziele wie beispielsweise die Verwaltungseffizienz der Sozialhilfe bleiben ausgeklammert und müssen an anderer Stelle untersucht werden. Untersuchungen solcher Art können zu weiteren Gestaltungsanforderungen führen, die mit der vorliegenden Analyse zusammenzuführen wären.

4.1.1 Zur externen Effizienz der Einkommensteuer

4.1.1.1 Einkommen und Tarif

Veranlagungssubjekt bei der Einkommensteuer ist das Individuum. Durch Anwendung des Einkommensteuertarif auf die über individuelle Einkommen bestimmbare Bemessungsgrundlage ergibt sich die Steuerschuld. Einkommensquellen sind die sieben Einkommensarten des § 2 EStG, wobei sowohl hinsichtlich des Einkommensteueraufkommens als auch in bezug auf die Integration des Steuer- und Transfersystems das

Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit von größtem Interesse ist. Die Ermittlung des zu versteuernden Einkommens unter Berücksichtigung der möglichen Freibeträge gestaltet sich wie folgt: Die Summe der Einkünfte aus den sieben Einkunftsarten ergeben sich bei den drei Gewinneinkunftsarten (aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit) als Differenz des Betriebsvermögens des laufenden und des vergangenen Wirtschaftsjahres plus der Entnahmen abzüglich der Einlagen während sie bei den vier Überschusseinkunftsarten (aus nichtselbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung und sonstige) als Einnahmen über den Werbungskosten definiert sind. Als Werbungskosten werden diejenigen Aufwendungen bezeichnet, die zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen dienen (Arbeitsmittel, Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, Versorgungsfreibetrag). Von der Summe der Einkünfte werden der Altersentlastungsbetrag, der Freibetrag für Land- und Forstleute und die ausländischen Steuern vom Einkommen abgezogen und man gelangt zum Gesamtbetrag der Einkünfte. Das Einkommen berechnet sich anschließend durch Abzug der Sonderausgaben (z. B. für Berufsbildung, Spenden, Beiträge), der Vorsorgeaufwendungen für Versicherungen, Bausparverträge u. ä. sowie der außergewöhnlichen Belastungen, die solche Aufwendungen beinhalten, die zwangsläufig größer sind als bei der überwiegenden Mehrzahl der Steuerpflichtigen gleicher Verhältnisse (z. B. Krankheitskosten, Scheidungskosten). Zieht man schließlich Kinderfreibetrag und Haushaltsfreibetrag ab, gelangt man zum zu versteuernden Einkommen, auf das der Einkommensteuertarif angewendet wird. Ab 1.1.1996 gilt beim Kinderfreibetrag eine Wahlmöglichkeit zwischen der Inanspruchnahme dieses Freibetrages oder der von Kindergeld (vgl. 4.2.3.4 Kindergeld).

Der Einkommensteuertarif ist dreigeteilt in eine untere und obere Proportionalzone (19 % und 53 %) verbunden durch einen linear-progressiven Bereich in dem der Grenzsteuersatz linear von 19 bis 53 % wächst.

Von der so ermittelten Steuerpflicht wird derjenige Teil abgezogen, welcher sich durch die Besteuerung des Einkommensteils ergibt, der das Existenzminimum darstellt. Diese Grundfreibetragsregelung führt zu einer für jeden Pflichtigen gleichen Steuer"ersparnis".

Eine weitere Besonderheit im Tarif stellt das Ehegattensplitting dar, das durch seine progressionsdämpfende Wirkung den Schutz der Ehe im Steuerrecht sichern soll. Ziel ist es, ein Ehepaar, verstanden als Erwerbs-, Zugewinn- und Verbrauchsgemeinschaft, nicht schlechter gegenüber zwei verdienenden Personen zu stellen. Umgesetzt wird dieser Gedanke durch die Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung der Einkünfte beider Ehepartner, d. h. die Addition der Einkünfte und jeweilige Besteuerung zweier gleich großer Teile, so daß über die Verlagerung in niedrigere Progressionszonen eine Steuerersparnis eintritt.

4.1.1.2 Zur externen Effizienz

Mikroökonomisch betrachtet sinkt mit zunehmendem Grenzsteuersatz die Bereitschaft, das Arbeitsangebot auszudehnen. Der progressive Tarifverlauf dürfte daher einen negativen Effekt auf das Arbeitsangebot aller Einkommensschichten haben. Problematisch ist zudem, daß die Einkommensteuer neben den Einkommen der abhängig Beschäftigten auch im Sinne einer Unternehmensteuer die Gewinne der Einzelunternehmer und Gesellschafter von Personengesellschaften trifft. Ein hoher Spitzensteuersatz kann aus diesem Grund zusätzlich mit negativen Effekten auf die Arbeitsnachfrage verbunden sein. Etwas günstiger wirkt der Tarif in unteren Einkommensschichten: Der niedrigere Grenzsteuersatz bietet einen Anreiz, das Arbeitsangebot auszudehnen, sofern sich nicht durch den Abbau von Transfers bei bestimmten Einkommengrenzen eine hohe Grenzbelastung ergibt.⁵⁵

⁵⁵ Das Problem der hohen Grenzbelastungen durch unkoordinierten Transferabbau mit steigendem Einkommen soll nicht an dieser Stelle, sondern im Rahmen der positiven Transfers behandelt werden. Ein weiteres Argument gegen die These der Ausweitung des Arbeitsangebots bei niedrigeren Grenzsteuersätzen wird von Klanberg/Prinz (1988, 414) angeführt: „Das Entscheidungsproblem (zwischen Arbeit und Freizeit) decke sich nicht mit landläufigen neoklassischen Vorstellungen einer marginalen Arbeitszeitänderung; es entspricht vielmehr einer drastischen ‘Alles-oder-Nichts-Entscheidung’.“ Im übrigen gelten für den Zusammenhang zwischen Grenzbelastung und Arbeitsangebot die von Klanberg/Prinz angesprochenen Einschränkungen.

4.1.2 Zur externen Effizienz des Systems der sozialen Sicherung i. e. S. - der Sozialversicherung

Das System der sozialen Sicherung i. e. S. enthält in Abgrenzung zum System der sozialen Sicherung i. w. S. diejenigen Sicherungselemente, welche auf dem Versicherungsprinzip beruhen. Bestandteile der Sozialversicherung sind die gesetzliche Renten-, Arbeitslosen-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung. An dieser Stelle werden mit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (ALV) diejenigen Bestandteile behandelt, welche sich ihrer Funktion nach für eine Einbindung in ein integriertes Steuer-Transfer-System anbieten, da sie im Gegensatz zu Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung keine Sach- sondern vorwiegend Geldleistungen während fest definierter Zeiträume erbringen und somit einfacher in ein Steuer-Transfer-System zu integrieren sind.

Alle Elemente des Systems der sozialen Sicherung i. e. S. sind nach dem Sozialversicherungsprinzip konzipiert, d. h. „ein in zweifacher Weise nach dem Grundsatz der Solidarität modifiziertes Individualversicherungsprinzip“ (Lampert 1994, 223): Erstens sind die Beiträge in der Sozialversicherung nicht an individuellen Risikowahrscheinlichkeiten orientiert und zweitens sind auch die Versicherungsleistungen nicht streng beitragsorientiert. Die Sozialversicherungen sind als Pflichtversicherungen konzipiert, wobei dieses, wegen des Versicherungscharakters bei gleichzeitiger, die Vorsorge sicherstellender Versicherungspflicht, zwischen ordnungspolitischem und wohlfahrtsstaatlichem Ziel liegende Prinzip hier als Kompromiß anzusehen ist.

4.1.2.1 Die gesetzliche Rentenversicherung

Die Leistungen der GRV entsprechen im wesentlichen dem Äquivalenzprinzip, da die Höhe der geleisteten Beiträge sowie die Zahl der Beitragsmonate direkt in der Rentenformel, aus der sich die Ansprüche ermitteln, berücksichtigt werden. Eingeschränkt ist die Gültigkeit des Äquivalenzprinzips jedoch auf zweierlei Weise: Die erste Einschränkung wird durch das als Umlageverfahren konzipierte Finanzierungsverfahren hervorgerufen, da die in einer Periode ausgezahlten Leistungen durch die gleichzeitig anfallenden Beitragseinnahmen finanziert werden, so daß der Rentenanspruch, der mit den Beitragszahlungen erworben wird, kein absoluter,

sondern ein auf die Höhe der jeweils anfallenden Beitragseinnahmen bezogener ist, wobei lediglich das Verhältnis zu den übrigen Rentenansprüchen gewahrt bleibt. Die zweite Einschränkung erhält das Äquivalenzprinzip der GRV über die dem Solidaritätsprinzip inhärenten Mindestsicherungs- und Umverteilungselemente. Hierzu zählen die Zeiten, die trotz Beitragsfreiheit rentensteigernd wirken. Diese umfassen als "vollwertige Beitragszeiten" Kindererziehungs- und Berufsausbildungszeiten sowie Wehr- und Zivildienst, als "beitragsfreie Zeiten" Krankheit, Rehabilitation, Schwangerschaft, Mutterschaft, Bezug von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe und Schul- bzw. Hochschulbesuch bis zu sieben Jahren. Ein weiteres Umverteilungselement ist die "Rente nach Mindesteinkommen", bei der die Rente für langjährig Versicherte mit niedrigen Beiträgen auf eine Höhe angehoben wird, die einer Rente entspricht, welche nach fiktiven Beitragszahlungen unter Zugrundelegung eines Einkommens von 75 % des Durchschnittseinkommens ausbezahlt würde.

4.1.2.2 Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe

Durch die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Arbeitslosenhilfe wird im System der sozialen Sicherung das Risiko der Erwerbslosigkeit abgedeckt. Im Falle des Risikoeintritts wird mit den Unterstützungszahlungen eine Verstetigung des Einkommens angestrebt. Anspruchsberechtigt sind Arbeitslose, die zum einen weiterhin arbeitswillig und -fähig sind, d.h. der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, und zum anderen die Anwartschaftszeit erfüllt haben. Die Voraussetzungen zur Beziehung von Arbeitslosengeld werden in den §§ 100 bis 105 AFG konkretisiert; die Höhe der Leistung orientiert sich am letzten Nettogehalt. Von Bedeutung ist die zeitliche Begrenzung der Gewährung von Arbeitslosengeld, die nach vorheriger Beschäftigungsdauer und nach Lebensalter gestaffelt ist. Dem Äquivalenzprinzip kommt eine geringere Bedeutung zu als in der GRV, indem der Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen nur durch den (begrenzten) Zusammenhang von Beschäftigungsdauer und Anspruchsdauer realisiert ist. Die Höhe der Beiträge über die gesamte Beitragszeit wird nicht berücksichtigt.

Der begrenzten Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird durch die Arbeitslosenhilfe Rechnung getragen. Dem Instrument der Arbeitslosenhilfe liegt das Fürsorgeprinzip⁵⁶ insofern zugrunde, als daß zum einen die Bedürftigkeit Leistungsvoraussetzung ist, zum anderen die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt, also aus Steuermitteln, erfolgt. Durchbrochen wird das Fürsorgeprinzip jedoch durch die (zumindest theoretisch) der Bedürftigkeitsvoraussetzung zuwiderlaufende Orientierung der Leistungshöhe am letzten Nettoeinkommen anstatt am Bedarf.

4.1.2.3 Zur externen Effizienz

Eine nicht nur externe Ineffizienz des Sozialversicherungssystems wird hervorgerufen durch Kumulationen verschiedener Versicherungsleistungen sowie von Versicherungsleistungen und Transfers (vgl. Transfer-Enquête-Kommission 1981, 152). Ursache der Leistungskumulationen ist i.d.R. die Orientierung des Systems der sozialen Sicherung am Kausal- anstatt am Finalprinzip. D. h. die Leistungsgewährung erfolgt nicht in einer derartigen Koordination, daß der Anspruchsberechtigte eine Leistung in einer Höhe erhält, die seinem Fall entspricht, sondern die Leistungsgewährung erfolgt entsprechend der gegenüber den einzelnen Institutionen bestehenden Ansprüche. Dies kann sowohl zu einem Auftreten von Versorgungslücken führen, wobei dies einen Bezug von Sozialhilfe nach sich zieht, als auch möglicherweise zu einer Überversorgung, die eine negative Wirkung auf den Anreiz, Arbeit anzubieten, haben kann.

Von weit größerer Bedeutung ist jedoch der Zielkonflikt zwischen dem wohlfahrtsstaatlichen Ziel einer möglichst weitreichenden sozialen Absicherung, dem primär wirtschafts- und ordnungspolitischen Ziel der Nichtbeeinflussung von Effizienz-situationen und dem beschäftigungspolitischen Ziel.

Aus ordnungspolitischer Sicht wäre eine Konstruktion der sozialen Sicherung als freiwillige Privatversicherung wünschenswert, weil dies den Entscheidungen des Individu-

⁵⁶ Nach dem Fürsorgeprinzip ausgestaltete Sicherungssysteme gewährleisten öffentliche Sach- bzw. Geldleistungen bei Eintritt eines Schadensfalles oder einer Notlage ohne vorherige Beitragsleistungen des Betroffenen nach einer Prüfung der Bedürftigkeit. Die Art und Höhe der Leistungen wird entsprechend der Besonderheiten der Lage des Betroffenen von den zuständigen Behörden festgesetzt (vgl. Lampert 1994, 224).

ums den größten Freiraum ließe. Dies ist jedoch, zumindest als grundlegendes Prinzip der sozialen Sicherung, mit der Verfehlung des wohlfahrtsstaatlichen Ziels verbunden. Die Begründung liegt zum einen in der sozialpolitisch nachteiligen strengen Konstruktion von Privatversicherungen nach dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip, zum zweiten an den nach der Mikroökonomie nicht versicherbaren moral hazards, die im Gegensatz zu anderen Risiken selbst durch den Versicherten herbeigeführt werden können und zum dritten in der wohl berechtigten Vermutung, bei freier Entscheidung würde nicht in ausreichendem Maße Risikovorsorge getroffen. Letzteres ergibt sich aus den verschobenen Zeitpräferenzen der Versicherten, die über den Gegenwartskonsum die Vorsorge vernachlässigen, so daß die Versicherung staatlicherseits wegen des meritorischen Gutscharakter verpflichtend bereitgestellt werden muß.

Die Art der Finanzierung der Sozialversicherung führt allerdings zu einer externen Ineffizienz bezüglich des beschäftigungspolitischen Ziels: Erstens wird durch den Arbeitnehmerbeitrag, der sich (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) prozentual auf den Bruttolohn bezieht, die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens beträchtlich erhöht und damit ein negativer Anreiz auf das Arbeitsangebot bewirkt, und zweitens werden durch den Arbeitgeberanteil die Lohnnebenkosten erhöht, wodurch der Produktionsfaktor Arbeit verteuert wird und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften, insbesondere im Niedriglohnbereich, sinkt.

Insgesamt gesehen, führt diese Art der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherung i. e. S. zu einer Öffnung der Schere zwischen Produkt- und Konsumlohn und damit zu den beschriebenen Arbeitsmarktwirkungen und ist außerdem insofern als dysfunktional zu beurteilen, als wegen der Lohnzentrierung die Mittel zur Abfederung der sozialen Härten bei Arbeitslosigkeit während einer Rezession gerade dann nicht vorhanden sind, wenn sie benötigt werden (vgl. Schmid/Reissert/Bruche 1987, 272 f.).

4.1.3 Zur externen Effizienz des Systems der sozialen Sicherung i. w. S. - Transferleistungen

Zum System der sozialen Sicherung im weiteren Sinne zählen, zusätzlich zur Sozialversicherung, die Sozialhilfe sowie die im Rahmen der Wohnungs- und Familien-

politik gewährten Sozialtransfers. Auf der Ebene der staatlichen expliziten Transfers ist der Wohnungspolitik das Wohngeld zuzurechnen, der Familienpolitik die Transfers nach dem BAföG, das Kindergeld und das Erziehungsgeld.

Von den Leistungen der Sozialversicherung grenzen sich diese Transfers dadurch ab, daß sie nicht gemäß dem Versicherungsprinzip aus Beiträgen finanziert und an Versicherte gewährt werden, sondern nach dem Versorgungs- und Fürsorgeprinzip erfolgen - also an Gruppen, denen gegenüber der Staat eine besondere Verpflichtung hat, bzw. an Bedürftige - und dementsprechend aus Steuermitteln finanziert werden. Darüberhinaus sind gerade diese Transfers im Gegensatz zu denen der Sozialversicherung direkt lenkende Instrumente.

4.1.3.1 Sozialhilfe

Das Ziel der Sozialhilfe wird im Sozialgesetzbuch als Befähigung zur Selbsthilfe, der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und der Führung eines menschenwürdigen Lebens definiert (vgl. § 9 SGB I). Mit diesem Instrument werden das Sozialstaatsprinzip, also die Verpflichtung der Gesellschaft, dem Individuum die materiellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme menschlicher Grundrechte zu schaffen, als auch das Prinzip der Subsidiarität staatlichen Handelns, d. h. der, soweit möglich, Vorzug der Selbsthilfe vor der Fremdhilfe durch den Staat, realisiert (vgl. Lampert 1994, 402 f.): Die Sozialhilfe dient als Form der Mindestsicherung, die das Sozialstaatsprinzip fordert, und ist ihrer Zielsetzung nach speziell auf die Beseitigung von Sicherungslücken in der Sozialversicherung ausgerichtet, womit ihre Nachrangigkeit ausgedrückt wird.

Sie wird gemäß dem Bundessozialhilfegesetz in zwei unterschiedlichen Formen gewährt, einerseits als "laufende Hilfe zum Lebensunterhalt" (HLU), andererseits als "Hilfe in besonderen Lebenslagen" (HbL), die in speziellen Fällen wie Krankheit, Pflegebedürftigkeit sowie für besondere Zuwendungen an Empfänger von HLU gewährt wird. Ein Rechtsanspruch auf die Leistungen besteht dem Grunde, nicht aber der Art und Höhe nach. Diese wird gemäß dem Prinzip der "Individualisierung der Hilfe" vom zuständigen Sozialamt nach der Prüfung der Lebensverhältnisse des Hilfeempfängers festgelegt.

Von besonderer Bedeutung für die Ausgestaltung der Sozialhilfe ist jedoch das Subsidiaritätsprinzip: Das Prinzip der Nachrangigkeit gebietet, die Sozialhilfe lediglich dann zu gewähren, wenn eine Person nicht mehr in der Lage ist, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Dies bedeutet zum einen, daß die Leistung im Rahmen der Sozialhilfe gemäß dem Prinzip der Bedarfsdeckung das eigene, nicht ausreichende Einkommen auf das soziokulturelle Existenzminimum steigert, allerdings unter der Voraussetzung, daß der Empfänger alle anderen Quellen, also den Einsatz vorhandenen Vermögens sowie mögliche Unterhaltsansprüche an Verwandte bereits ausgeschöpft hat. Zum anderen führt dies dazu, daß eine Steigerung des eigenen Einkommens, beispielsweise durch Erwerbsarbeit, abgesehen von geringen Freibeträgen, die Sozialhilfeleistungen um eben diese Steigerung vermindert, also in vollem Maße angerechnet wird.

Die Freibeträge werden in Prozentsätzen der Regelsätze und Kosten für Unterkunft und Heizung angegeben und sind dreistufig aufgebaut (vgl. BSHG, Abschnitt 4, § 76-89). Die sich ergebende Höhe der Transferentzugsrate kann residual bestimmt werden. Tabelle 4-1 zeigt den dreistufigen Aufbau und die entsprechenden Entzugsraten der Einkommen aus Erwerbstätigkeit.

Bereich			Transferentzugsrate
I	$Y < 0,25 R$	$SH' = 0$	dies entspricht 0 %
II	$0,25 R < Y < 1,92 R$	$SH' = - 0,85$	dies entspricht 85 %
III	$1,92 R < Y < 1,5 R + W$	$SH' = - 1$	dies entspricht 100 %

Y = Erwerbseinkommen (netto); R = Regelsatz der Sozialhilfe, W = Warmmiete SH' = Transferentzugsrate/effektive Grenzbelastung

Tab. 4-1: Tarifformeln; Anrechnung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit bei Bezug von Sozialhilfe (vgl. Einkommensteuer- Kommission 1994, Anlage 9)

Zur externen Effizienz der Sozialhilfe

Die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führt zu einer negativen Beeinflussung der externen Effizienz der Sozialhilfe bezüglich des beschäftigungspolitischen Ziels, speziell auf der Angebotsseite: Wie oben dargestellt, werden eigene Einkünfte in nahezu voller Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet. Bereits Nettoerwerb-

seinkommen, die nur 25 % des Regelsatzes, d. h. ca. 130 DM pro Monat übersteigen werden mit 85 % angerechnet. Dies ist gemäß dem Prinzip der "Hilfe zur Selbsthilfe" durchaus so gedacht, weil die Sozialhilfe nur der Sicherung des Existenzminimums dienen soll und in dem Maße, wie eigenes Einkommen hinzuverdient wird, überflüssig wird. Aus der Sicht des Hilfeempfängers stellt sich die Situation jedoch anders dar: Das verfügbare Einkommen würde sich trotz einer Arbeitsaufnahme nicht erhöhen, der Quasigrenzsteuersatz betrüge also 85 % bzw. 100 %.

Betrachtet man die Entscheidungssituation des Hilfeempfängers, nämlich Arbeit aufzunehmen oder weiter Hilfe zu empfangen, aus mikroökonomischer Sicht, so bewirkt die Arbeitsaufnahme keine nennenswerte Steigerung des Einkommens⁵⁷, wohl aber eine Reduktion der zur Verfügung stehenden Freizeit. Aus diesem Blickwinkel wird der Hilfeempfänger die Aufnahme der Arbeit aus rationalen Gründen ablehnen, man spricht von der "Sozialhilfefalle" (vgl. Abschnitt 2.3.3.5).⁵⁸ Es ist also festzustellen, daß der gegenwärtige Gewährungsmodus der Sozialhilfe unweigerlich starke negative Anreize zur Aufnahme von Arbeit bzw. eine starke externe Ineffizienz mit sich bringt.

Eine weitere externe Ineffizienz liegt in der Stigmatisierung der Sozialhilfeempfänger. In einer Gesellschaft, in der soziale Identität, fremde Wertschätzung und eigenes Selbstwertgefühl stark von der Berufstätigkeit geprägt werden, und in der allenfalls die Alternativrollen der "Hausfrau und Mutter", des Schülers oder Studenten oder des Rentners akzeptiert sind, führt Dauerarbeitslosigkeit und damit verbundener Sozialhilfebezug für arbeitsfähige Erwachsene zu einer Negativhaltung der Bevölkerung gegenüber den Betroffenen, der innerhalb dieser Gruppe den sogenannten

⁵⁷ Es wird davon ausgegangen, daß der Hilfeempfänger i.d.R. nur eine Arbeit aufnehmen können wird, deren Bezahlung in etwa dem Sozialhilfeniveau entspricht bzw. nicht wesentlich höher liegt.

⁵⁸ Meinhardt/Wagner/Teichmann (1994, 627) weisen darauf hin, das Sozialamt könne in einem Falle, in dem ein Hilfeempfänger ihm angebotene Arbeit ablehnt, als Gegenmaßnahme die Sozialhilfe kürzen. Dies setzt allerdings voraus, daß offene Stellen, die dem Empfänger angeboten werden können, überhaupt vorhanden sind. Im übrigen - und dies ist von entscheidender Bedeutung - ändern solche Maßnahmen nichts an der Tatsache, daß die Hilfeempfänger nicht eigeninitiativ nach Arbeit suchen werden, was die „Hilfe zur Selbsthilfe“ dem Gedanken nach bezweckt: Der Hilfeempfänger sollte nicht durch Drohungen „vorwärtsgeschubst“ werden müssen, sondern Anreize erhalten, um aus eigenem Antrieb seine Lage zu verbessern. Weiterhin stellt sich die Frage, ob eine Kürzung der Sozialhilfe überhaupt möglich ist, wenn weiterhin das Existenzminimum gewährt werden soll.

"Stigma"-Effekt hervorruft. Diesen Stigma-Effekt kann in einen internen und einen externen Effekt unterteilt werden (vgl. Weisbrod 1970). Der interne Stigma-Effekt umfaßt dabei das negative Bewußtsein desjenigen, der Hilfe empfängt. Seiner Einschätzung nach läßt ihn die Alimentierung minderwertig oder als Almosenempfänger erscheinen, selbst dann, wenn niemand aus seiner Umgebung weiß, daß er Hilfeempfänger ist. Dem steht der externe Stigma-Effekt gegenüber, der sich daraus ergibt, daß andere Personen von der Unterstützung wissen. Je größer die Zahl ist, desto größer ist der Effekt für den Sozialhilfeempfänger. Eine externe Ineffizienz ergibt dann, wenn die betroffene Personengruppe ihr Arbeitsangebot aufgrund des internen Stigma-Effekts reduziert, bzw. die Arbeitsnachfrager aufgrund des externen Stigma-Effekts ihre auf die betroffene Gruppe gerichtete Nachfrage reduziert.

4.1.3.2 Wohngeld

Die Einführung des Wohngeldes ergänzte die im Wohnungsbau vorherrschende Objektsubvention, d.h. die Subventionierung des Wohnungsbaus, um die - formale - Subjektförderung, also eine direkte Förderung der Mieter. Faktisch wirkt sie allerdings wegen ihres angebots- und nachfrageverzerrenden Effektes wie eine Vermietersubvention. Notwendig wurde sie, um die Aufhebung des Mietenstopps in Altbauwohnungen in den 60er Jahren auch für Einkommensschwache tragbar zu machen. Die Gewährung des Wohngeldes erfolgt gemäß dem Fürsorgeprinzip bei Bedürftigkeit. Die Höhe richtet sich nach dem Familieneinkommen, das auch steuerfreies Einkommen wie die gesetzliche Rente und staatliche Transfers umfaßt, nach der Anzahl der Familienmitglieder und nach der Höhe der Wohnraumkosten, wodurch noch einmal der Charakter der Objektförderung im Widerspruch zur eigentlichen Ausgestaltung als Subjektförderung zum Ausdruck kommt. Auf die Sozialhilfe wird das Wohngeld als Einkommen angerechnet, ebenso die Sozialhilfe bei Beantragung von Wohngeld.

4.1.3.3 BAföG

Das BAföG ist, wie auch der Kinderfreibetrag und das Erziehungsgeld, Bestandteil der staatlichen Transfers, die im Rahmen der Familienpolitik gewährt werden.

Mit der Gewährung von Leistungen nach dem BAföG wird Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien eine Voraussetzung für die Wahrnehmung ihres Grundrechtes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit geschaffen, indem es die Ausbildung eines jeden Jugendlichen nach seiner Neigung, Eignung und Leistung finanziell absichert. Dies erfolgt jedoch nur, wenn dem Auszubildenden die erforderlichen Mittel nicht anderweitig zur Verfügung stehen, so daß Einkommen und Vermögen des Auszubildenden sowie seines Ehegatten und seiner Eltern anzurechnen sind, sofern noch eine Unterhaltsverpflichtung besteht. Bei Schülern erfolgt die Leistungsgewährung gegenwärtig in voller Höhe als Zuschuß, bei Studierenden dagegen als Zuschuß und als Darlehen im Verhältnis 50:50.

4.1.3.4 Kindergeld

Das Kindergeld wird, in Verbindung mit dem Kinderfreibetrag, als "Familienlastenausgleich im engeren Sinne" (FLA i.e.S.) bezeichnet. Zum FLA i.w.S. zählt man zusätzlich alle Leistungen, die eine Komponente bezüglich des Vorhandenseins von Kindern aufweisen, wie das oben geschilderte BAföG sowie das Wohngeld, soweit es aufgrund der Kinderzahl gewährt wurde, das Erziehungsgeld in Verbindung mit der Anrechnung von Erziehungszeiten auf die Rentenversicherung sowie das Baukindergeld. Anspruch auf Kindergeld haben Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft sowie im öffentlichen Dienst und Selbständige. Das Kindergeld wird bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, im Falle der Arbeitslosigkeit bis zum 21. und in Ausbildung bis zum 27. Jahr bezahlt, wobei die Eltern anspruchsberechtigt sind. Das Kindergeld ist steuerfrei. Ab dem 1.1.1996 gilt das sogenannte Optionsmodell, wonach zwischen dem Bezug eines erhöhten Kindergeld und einem erhöhten Kinderfreibetrag gewählt werden kann. Die Inanspruchnahme des Freibetrages ist allerdings nur für Bezieher sehr hoher Einkommen vorteilhaft (vgl. Teichmann/ Vesper 1995, 403).

4.1.3.5 Erziehungsgeld

Das Erziehungsgeld hat zum einen das Ziel, für jedes Kind in der frühkindlichen Phase eine ständige Betreuungsperson bereitzustellen, zum anderen, die Familientätigkeit

gesellschaftlich anzuerkennen und den damit verbundenen Verdienstaufschlag wenigstens z. T. auszugleichen.

Aus diesen Gründen wird das Erziehungsgeld in den ersten sechs Monaten nach der Geburt unabhängig vom Einkommen an die erziehenden Eltern gezahlt, sofern einer der Partner weniger als 19 Wochenstunden berufstätig ist. Die Zahlung erfolgt 24 Monate lang, nach dem siebten Monat jedoch dem Einkommen entsprechend gekürzt.

4.1.3.6 Zur externen Effizienz von Wohngeld, BAföG, Kindergeld und Erziehungsgeld

Hinsichtlich des beschäftigungspolitischen Ziels wohnt den einkommensabhängigen Transfers dasselbe Problem inne wie der Sozialhilfe, nämlich die quasisteuerliche Wirkung des Abbaus dieser Transfers bei steigendem eigenem Einkommen des Empfängers.

Dieses bereits für Sozialhilfeempfänger bestehende Problem wird durch Transfers wie das Wohngeld aufgrund der mangelnden Abstimmung der Einkommensgrenzen der verschiedenen Transfers zusätzlich auf die unteren Einkommensschichten, die keine Sozialhilfe empfangen, ausgeweitet. Offenkundig wird das Problem bei Betrachtung von Grenz- und Durchschnittsbelastung des Einkommens unter Berücksichtigung des Steuertarifs, des Abbaus von Transfers und anderen Ansprüchen, wie etwa dem Recht auf den Bezug einer Sozialwohnung, sowie der Sozialversicherungsbeiträge. Die Durchschnittsbelastung kann über jener in höheren Einkommensschichten liegen, auch kann es zu unerwünschten Sprüngen in der Grenzbelastung kommen, im Extremfall sogar zu "Umkippeffekten", d.h. einem sinkenden verfügbaren Einkommen bei gestiegenem Bruttoeinkommen. (Siehe Abb. 4-1 und vgl. auch Karrenberg/Kitterer 1979, 125).

Derartige Belastungsverläufe verursachen, analog zur Sozialhilfe, starke negative Effekte auf den Arbeitsanreiz der betroffenen Transferempfänger.

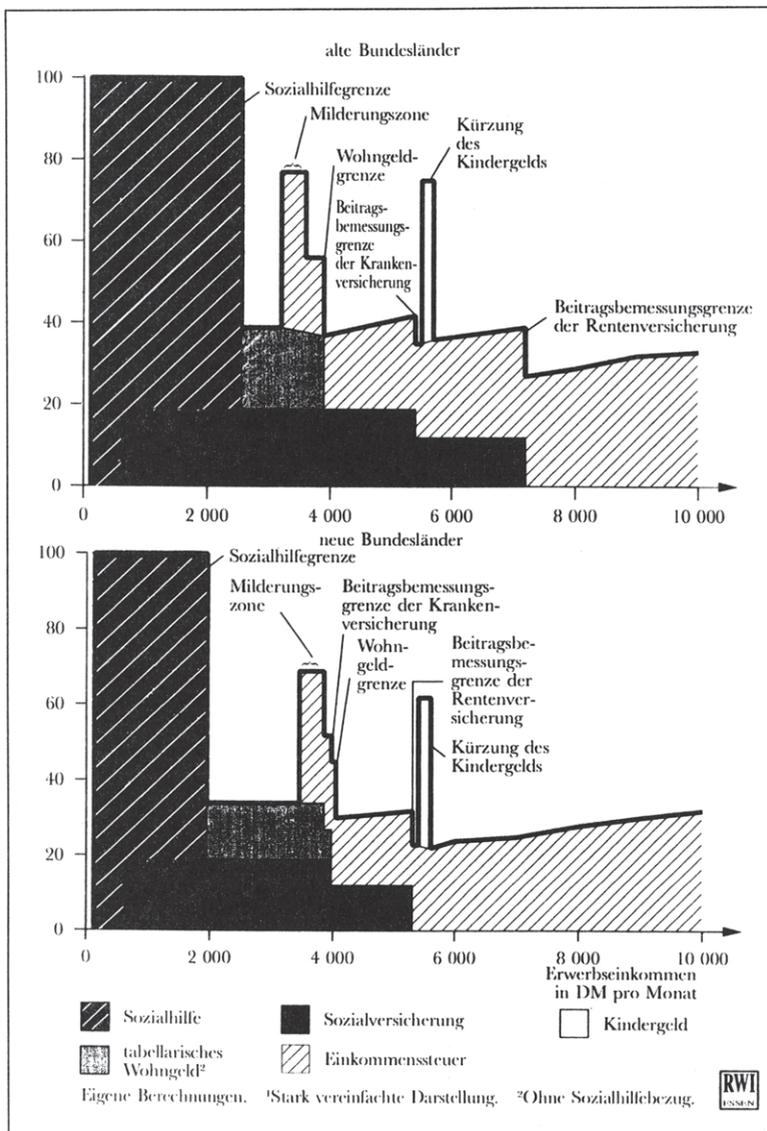


Abb. 4-1: Schema des Verlaufs der Grenzbelastung (Ehepaar mit zwei Kindern, ein Elternteil erwerbstätig; Quelle: Fritsche/ Loeffelholz 1994, 244, Rechtsstand 1.7.1993)

4.2 Modellbildung des integrierten Steuer-Transfer-Systems

Ausgehend von den bislang festgestellten Effizienzdefiziten und der beschäftigungspolitisch angestrebten Wirkung soll im folgenden ein Modell der Negativen Einkommensteuer entwickelt werden. Dabei sollen die in Kapitel 2 erörterten Ziele einer Negativen Einkommensteuer verfolgt werden.

Zunächst sind Entscheidungen sowohl bezüglich des Typs der Negativen Einkommensteuer, d.h. der Bezugsgröße für die Berechnung des auszuzahlenden Transfers, ("poverty-gap-type" oder "social dividend-type", vgl. Kapitel 2), als auch hinsichtlich des Grades von Reformintensität und -breite zu treffen. Die "Reformintensität" bezeichnet dabei das Maß, in dem bestehende Institutionen verändert werden bzw. bestehen bleiben. Der Begriff der "Reformbreite" beschreibt die Menge der in das Negativsteuerkonzept einbezogenen Institutionen (vgl. Hüther 1994, 131).

4.2.1 Entscheidung zwischen den Grundtypen der Negativen Einkommensteuer

Die Modelle der Negativen Einkommensteuer können, wie in Kapitel 2 beschrieben, prinzipiell in zwei Grundformen eingeteilt werden, die sich nach dem Grad der Schließung der Armutslücke, also dem Auseinanderklaffen von Mindesteinkommen und Existenzminimum, und auch nach der Bemessungsgrundlage der Transfergewährung unterscheiden, dem "poverty-gap-type" und dem "social-dividend-type".

In der Literatur werden häufig Mindesteinkommen diskutiert, die z. T. deutlich unter dem Existenzminimum liegen und somit dem "poverty-gap-type" entsprechen (vgl. Friedman 1980). Dahinter steht die Absicht, den Arbeitsanreiz, der durch das "Zuckerbrot" der unter 100 % liegenden Transferentzugsrate geschaffen wird, durch die "Peitsche", nämlich den Zwang, das Existenzminimum durch Erwerbsarbeit decken zu müssen, zu verstärken (vgl. Bäcker/Steffen 1995). Da eine solche Ausformung der Negativen Einkommensteuer in Deutschland allerdings nicht mit dem Sozialstaatsprinzip vereinbar ist, die Negative Einkommensteuer also die Abdeckung des Existenzminimums eines Haushalts gewährleisten muß, wird bei der Ausgestaltung des folgenden Modells der "social-dividend-type" gewählt. Das Mindesteinkommen wird

dementsprechend durch einen Transferfaktor von 1 auf die Höhe des Existenzminimums angehoben (vgl. Kapitel 2).

Die Berechnung erfolgt nun in der Weise, daß sich die Transferzahlungen T an der Differenz von Nettoeinkommen und Transfergrenze orientieren. Dies läßt sich direkt aus der Konzeptformel für den "social-dividend-type" ableiten (vgl. Formel (2), Kapitel 2).

$$(1) \quad T = Y_b - t \cdot Y_{vt}$$

Das Vor-Transfer-Einkommen wird im Modell als Nettoeinkommen bezeichnet, da es sich aus Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge berechnet.

$$(2) \quad T = Y_b - t \cdot Y_{net}$$

$$(3) \quad Y_{net} = Y_{br} - S$$

Die Transfergrenze Y_{TG} ergibt sich dann als Quotient aus Existenzminimum Y_b (= Mindesteinkommen Y_{mind}) und Transferentzugsrate t , so daß (2) geschrieben werden kann als

$$(4) \quad T = (Y_{TG} - Y_{net}) \cdot t$$

Um einen Erwerbstätigen, der seinen Lebensunterhalt ohne jegliche Transfers nur durch sein Einkommen bestreitet, nicht schlechter zu stellen als den Empfänger einer Negativen Einkommensteuer, wird die Transfergrenze, ab dem Steuern zu entrichten sind, gleichzeitig zum Grundfreibetrag, der nicht zu versteuern ist.

Somit berechnet sich das verfügbare Einkommen eines Haushalts in diesem Modell der Negativen Einkommensteuer folgendermaßen

Zunächst ist zu unterscheiden, ob das Bruttoeinkommen über der Transfergrenze oder darunter liegt.	
<p><i>Fall 1:</i> $Y_{br} < Y_{TG}$</p> <p>In diesem Fall ist das Einkommen steuerfrei, es werden lediglich Sozialversicherungsbeiträge entrichtet, nach deren Abzug vom Bruttoeinkommen sich das Nettoeinkommen ergibt:</p> $Y_{net} = Y_{br} - S$ <p>Nun erhält der Haushalt Transfer, dessen Höhe durch die Höhe des Nettoeinkommens bestimmt wird (siehe Punkt "Transfer").</p>	<p><i>Fall 2:</i> $Y_{br} \geq Y_{TG}$</p> <p>In diesem Fall sind Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Das Nettoeinkommen ergibt sich somit wie folgt:</p> $Y_{net} = Y_{br} - St - S$ <p>Um Sprünge des verfügbaren Einkommens an der Transfergrenze zu vermeiden ist nun zu unterscheiden, ob das Nettoeinkommen noch über oder schon unter der Transfergrenze liegt und dementsprechend auch Transferzahlungen zu leisten:</p> <p><i>Fall 2a:</i> $Y_{net} < Y_{TG}$ \Rightarrow Der Haushalt erhält ebenso wie im Fall 1 Transfer (siehe Punkt "Transfer").</p> <p><i>Fall 2b:</i> $Y_{net} \geq Y_{TG}$ \Rightarrow $Y_{verf} = Y_{net}$</p>
<p>"Transfer":</p> $\Rightarrow Y_{verf} = Y_{net} + T$	$T = (Y_{TG} - Y_{net}) \cdot t$

- mit: Y_b Basiseinkommen
 Y_{br} Bruttoeinkommen
 Y_{TG} Transfergrenze
 Y_{net} Nettoeinkommen
 Y_{verf} verfügbares Einkommen
 S Sozialversicherungsbeiträge
 St Steuern
 T Transferzahlung
 t Transferentzugsrate

4.2.2 Integration und Gestaltung der Teilsysteme des bestehenden Steuer- und Transfersystems

4.2.2.1 Integration und Gestaltung der Einkommensteuer

a) Haushaltsgrößenabhängiger Grundfreibetrag

Die Transfergrenze, ab dem keine Transfers mehr gezahlt werden, muß, wie oben festgestellt, mit dem steuerlichen Grundfreibetrag übereinstimmen (vgl. 4.2.1). Gleichzeitig sollte sich der Transfer, um seine Funktion als Mindestsicherung zu erfüllen, nach dem Bedarfsdeckungsprinzip und damit abgestuft nach der Zahl der Haushaltsangehörigen richten. Durch die automatische Verknüpfung von Mindesteinkommen und Transfergrenze über die Transferentzugsrate ergeben sich haushaltsgrößenabhängige Transfergrenzen. Somit wird nicht, wie in Kapitel 2 unter ökonomischen Aspekten favorisiert, das Individuum als Veranlagungsobjekt gewählt, sondern der Haushalt, und somit auch die Transfergrenze von der Haushaltsgröße bestimmt.

Damit ist auch der steuerliche Grundfreibetrag an die Haushaltsgröße gebunden, d.h. er berücksichtigt neben dem Freibetrag für den Pflichtigen selbst sowohl den Grundfreibetrag eines Partners als auch die Freibeträge der Kinder. Auf diese Weise werden die Kinderfreibeträge und der Haushaltsfreibetrag, der bisher an alleinerziehende Elternteile mit mindestens einem Kind gewährt wurde, durch den haushaltsgrößenabhängigen, nicht familienabhängigen, Grundfreibetrag ersetzt.

b) Vereinheitlichung des Steuer- und Transfersubjekts auf Haushaltsebene

Insgesamt wird durch die Integration des "negativen Astes" mit seinem bedarfs- und damit haushaltsabhängigen Transfer und der daraus folgenden steuerlichen Anpassung des Grundfreibetrags an die Haushaltsgröße der Weg vom Individualprinzip der Besteuerung zu einer konsequenten Besteuerung nach dem Haushaltsprinzip vorgegeben.

Bei der Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage wird deshalb das gesamte Haushaltseinkommen berücksichtigt, ebenso die im Haushalt auftretenden Belastungen, die steuermindernd zu berücksichtigen sind. Die zu integrierenden Transfers, die dem Fürsorgeprinzip entsprechen (BAföG, Wohngeld, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe), erfolgen bereits jetzt familien- bzw. haushaltsbezogen.

c) Ehegattensplitting

Konsequenterweise wird deshalb auch das Ehegattensplitting durch die bereits beschriebenen Grundfreibeträge für alle Haushaltsangehörigen ersetzt und eine haushaltsbezogene Veranlagung eingeführt. Das zusätzliche Steueraufkommen, daß durch den Wegfall des Splittings anfällt, kann als Beitrag zur Finanzierung der Grundfreibeträge angesehen werden. Dieses Vorgehen wäre eine konsequente Umsetzung aller Kritik an der bisherigen Regelung des Splittings (vgl. dazu Rürup/Setzer 1995) und würde zudem durch die Haushaltsbezogenheit der Freibeträge die Begünstigung von Ehepartnern ohne Kinder gegenüber nicht verheirateten Partnern beseitigen.

d) Berechnung des zu versteuernden Einkommens

Grundsätzlich könnte bei der Neugestaltung der Berechnung des zu versteuernden Einkommens eine Verbreiterung des Einkommensbegriffs in Betracht gezogen werden, wie sie bereits in der sogenannten Bareis-Kommission angeraten wurde (vgl. Einkommensteuer-Kommission 1994). Dies eröffnet zum einen die Möglichkeit, den Steuertarif bei gleichem Aufkommen zu senken und somit die aus beschäftigungspolitischer Sicht vorhandenen Ineffizienzen hoher Grenzsteuersätze zu vermindern oder zum anderen unter Beibehaltung des Tarifs einen Beitrag zur Finanzierung des Modells der Negativen Einkommensteuer zu leisten. Aus Gründen der problematischen quantitativen Vergleichbarkeit der Aufkommen einer Einkommensteuer bei Zugrundelegung unterschiedlicher Einkommensbegriffe, wird in diesem Modell darauf verzichtet.

Damit errechnet sich das zu versteuernde Einkommen im Modell der Negativen Einkommensteuer nach folgendem Schema im Vergleich zum geltenden Recht:

Berechnung im Modell der Negativen Einkommensteuer	Berechnung nach geltendem Recht
Summe der Einkünfte aus sieben Einkunftsarten <i>./. Altersentlastungsbetrag</i> <i>./. Freibetrag für Land- und Forstleute</i> <i>./. ausländische Steuern vom Einkommen</i>	Summe der Einkünfte aus sieben Einkunftsarten <i>./. Altersentlastungsbetrag</i> <i>./. Freibetrag für Land- und Forstleute</i> <i>./. ausländische Steuern vom Einkommen</i>
= Gesamtbetrag der Einkünfte <i>./. Sonderausgaben (z. B. für Berufsbildung, Spenden, Beiträge)</i> <i>./. Vorsorgeaufwendungen für Versicherungen, Bausparverträge u. ä.</i> <i>./. außergewöhnliche Belastungen</i>	= Gesamtbetrag der Einkünfte <i>./. Sonderausgaben (z. B. für Berufsbildung, Spenden, Beiträge)</i> <i>./. Vorsorgeaufwendungen für Versicherungen, Bausparverträge u. ä.</i> <i>./. außergewöhnliche Belastungen</i>
= zu versteuerndes Einkommen	= Einkommen <i>./. Kinderfreibetrag</i> <i>./. Haushaltsfreibetrag</i>
	= zu versteuerndes Einkommen

Tab. 4-2: Ermittlung des zu versteuernden Einkommens im integrierten Steuer-Transfersystem im Vergleich zum geltenden Recht

e) Tarif

Bei der Ausgestaltung des Tarifs ist zu unterscheiden zwischen der Transferentzugsrate, also dem "Steuerverlauf auf dem negativen Ast", und dem Steuertarif, der im Bereich oberhalb der Transfergrenze gültig ist. Beide können sowohl progressiv als auch linear ausgestaltet werden, wodurch verschiedene Kombinationen von Steuer- und Transferentzugsrate denkbar werden:

- Durchgehend linearer Verlauf mit einheitlichem Steuer- und Transferentzugssatz,
- linearer Verlauf in beiden Bereichen, jedoch mit unterschiedlichen Sätzen,
- linearer Verlauf im Transferbereich, progressiver Verlauf im Steuerbereich.

Von Kombinationen mit einem progressiven Verlauf im Transferbereich, die theoretisch natürlich ebenfalls möglich sind, soll aus Gründen der Simplizität des Modells abgesehen werden.⁵⁹

Da die Gestaltung eines möglichen progressiven Bereiches auch von der Höhe des gewährten Grundfreibetrages abhängt, soll dieser erst am Schluß der Modellbildung erfolgen.

4.2.2.2 *Integration und Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung i. e. S.*

In das Konzept der Negativen Einkommensteuer, bei der sozusagen je nach Vorzeichen der Bemessungsgrundlage, entweder Steuern abgeführt oder Transfers erhalten werden, sind jedoch nur diejenigen Sozialtransfers integrierbar, die, in Analogie zu den Steuern, dem Kriterium der Gegenleistungsfreiheit genügen, also alle Leistungen, die nach dem Versorgungs- und Fürsorgeprinzip gewährt werden (vgl. Hüther 1994, 132). Leistungen der Sozialversicherung, die durch Beiträge finanziert werden und lediglich dem intertemporalen Einkommensausgleich dienen, können deshalb nicht integriert werden.⁶⁰ Somit besteht die Möglichkeit, die Sozialversicherung neben dem integrierten System bestehen zu lassen oder sie durch eine steuerfinanzierte Leistung des integrierten Systems zu ersetzen. Bei der Rente bestehen folglich die Möglichkeiten,

- a) die beitragsfinanzierte Pflichtversicherung beizubehalten,
- b) die Rente über Steuern zu finanzieren oder
- c) ein Mischsystem aus a) und b).

⁵⁹ Ein progressiver Verlauf im Transferbereich wird auch in der Literatur abgelehnt; favorisiert wird ein linearer Verlauf im Transferbereich in Kombination mit einem linearem oder progressiven Verlauf im Steuerbereich, vgl. z.B. Engels/Gutowski 1985, 22; Meinhardt/Teichmann/Wagner 1994, 628; Hüther 1994, 132; Mitschke 1995, 81.

⁶⁰ Dies hat mehrere Gründe: Zum einen soll die Integration bewirken, daß kein Bereich existiert, in dem sowohl Steuern gezahlt als auch Transfers empfangen werden; die Ansprüche an die Sozialversicherung bestehen jedoch von Rechts wegen und können bei positiver steuerlicher Leistungsfähigkeit nicht aufgehoben werden. Zum anderen werden mit den integrierten Transfers, die den Prinzipien der Versorgung bzw. Fürsorge entsprechen, Umverteilungsziele erfolgt. Die weitestgehend nach dem Äquivalenzprinzip aufgebaute Sozialversicherung verfolgt dieses Ziel nicht.

Bei der steuerfinanzierten Rente kann es sich aufgrund des zu berücksichtigenden Äquivalenzprinzips nur um eine einkommensunabhängige Mindestrente handeln, die in Form der Transferzahlungen der Negativen Einkommensteuer gewährt werden kann. Die Ergänzung dazu kann entweder über private freiwillige Versicherungen oder durch eine Pflichtversicherung erfolgen.

Analoge Überlegungen führen bei der Arbeitslosenversicherung ebenfalls zu den Gestaltungsmöglichkeiten,

- a) die Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung zu belassen oder
- b) die Mindestabsicherung durch die Negative Einkommensteuer mit ergänzender
 - ba) Pflichtversicherung oder
 - bb) freiwilliger Zusatzversicherung zu gewährleisten,

mit dem Ziel der Einkommensverstärkung im Fall der Arbeitslosigkeit. Bei der freiwilligen Zusatzversicherung besteht allerdings wiederum das Problem der nicht versicherbaren moral hazards, so daß diese Möglichkeit faktisch ausscheidet.

Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten ist die steuerfinanzierte Mindestsicherung im Rahmen der Negativen Einkommensteuer durch ihre Entlastung der Sozialversicherung von Interesse, weil hiermit die Senkung der Beiträge verbunden sein könnte, deren Arbeitgeberanteil die arbeitsnachfragehemmenden Lohnnebenkosten beeinflußt. Dies gilt natürlich nur, wenn die staatliche Finanzierung über Steuern nicht in gleichem Maße die Lohnkosten erhöht. Weiterhin könnte durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, sofern diese nicht durch eine Erhöhung anderer direkter Steuern ersetzt wird, eine Minderung der "sichtbaren" Belastung der Haushalte erreicht werden.

Es stellt sich jedoch für die steuerfinanzierte Mindestsicherung die Frage nach der notwendigen Zusatzsicherung. Aufgrund der Nachteile einer privaten Versicherung, wie Leistungsausschluß gefährdeter Personen sowie geringe Eigeninitiative zum Abschluß einer privaten Versicherung, wird im Modell eine zusätzliche Pflichtversicherung zugrundegelegt, auch wenn durch eine freiwillige Versicherung die Lohnnebenkosten um die gesamten Arbeitgeberbeiträge gesenkt werden könnten.

Somit kommt der Negativen Einkommensteuer hier nur die Funktion zu, die Rente oder das Arbeitslosengeld, soweit es unter dem Mindesteinkommen liegt, anzuheben.

Offen bleibt dann allerdings noch die Frage nach dem Transferentzugsrate, zu dem die Leistungen der Sozialversicherungen als Einkommen auf das Transferzahlungen angerechnet werden sollen. Ein Entzugssatz von kleiner 100 % hat einen Leistungsanreiz zur Aufnahme niedrig bezahlter Arbeit zum Ziel. Eine Anwendung eines solchen Satzes auf eine Lohnersatzleistung, wie Rente oder Arbeitslosengeld könnte aber nur einen Anreiz zum Bezug eben dieser Leistung schaffen, für die es aber keinen braucht, so daß sich eine Ineffizienz ergeben würde⁶¹. Somit kann sich der niedrige Anrechnungssatz nur auf die Einkunftsarten des § 2 EStG beziehen, während die Lohnersatzleistungen dagegen zu 100 % angerechnet werden.

Bei der Arbeitslosenhilfe besteht in diesem Zusammenhang das Problem, daß man sie aufgrund der Abhängigkeit von bereits geleisteter Arbeit und Bedürfnisprüfung weder eindeutig den Lohnersatzleistungen noch der Sozialhilfe zuordnen kann. Da die Bedürftigkeitsprüfung sich allerdings auf die Feststellung eines zu geringen Nettohaushaltseinkommens beschränkt und somit der Struktur der Negativen Einkommensteuer entspricht, wird die Arbeitslosenhilfe im Modell durch Transferzahlungen ersetzt. Ob derjenige Anteil der Versicherungsausgaben, der nun durch die Negative Einkommensteuer gedeckt ist, über eine Beitragssenkung an Arbeitgeber und -nehmer weitergegeben werden soll bzw. welche Wirkungen ein solches Vorgehen aufzeigt, wird in 4.3.2 diskutiert.

⁶¹ Es wird davon ausgegangen, daß durch eine Transferentzugsrate von weniger als 100 % kein Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit auf die Bezieher von Rente und Arbeitslosengeld ausgeübt wird oder werden sollte. Bei den Beziehern von Rente ist die Begründung mit Hilfe des Alters relativ einleuchtend. Die Bezieher von Arbeitslosengeld sind erst kurzzeitig aus einem Arbeitsverhältnis entlassen worden. Dies wird allein aufgrund der Differenz aus ehemaligem Lohn und Arbeitslosengeld dazu führen, daß genügend Anreiz gegeben ist, neue und gleichwertige Arbeit zu suchen. Allerdings ist es auch möglich, daß sich aus der Sicht der Betroffenen das Denken entwickelt, einen über Beiträge erzielten Anspruch auf Arbeitslosengeld zu haben, da dieses ja eine Versicherungsleistung darstellt. Dann wird allerdings auch eine geringere Transferentzugsrate keinen Anreiz schaffen.

4.2.2.3 Integration und Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung i. w. S.

Die Elemente des Systems der sozialen Sicherung i. w. S., also Sozialhilfe, Wohngeld, BAföG, Kindergeld und Erziehungsgeld werden im Modell des integrierten Steuer- und Transfersystems durch den Transfer ersetzt. Die Höhe des Transfers muß sich dementsprechend an der Höhe der gestrichenen Leistung orientieren, um das Existenzminimum zu gewährleisten.

Der maximal zu gewährende Transfer, der sich bei einem Einkommen von Null ergibt, das Mindesteinkommen, wird ausgehend von der Höhe der z. Zt. geltenden Regelsätze der Sozialhilfe, der durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung in Verbindung mit dem Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission (vgl. Einkommensteuer-Kommission 1994) und dem Entwurf zum Jahressteuergesetz 1996 des Bundesministeriums der Finanzen (auf Basis der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes⁶²) in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße gebildet.

Somit ergeben sich folgende Mindesteinkommen:

1. Person (Haushaltsvorstand)	12000 DM p.a.	
2. Person	8400 DM p.a.	= 70 % der 1. Person
3. und jede weitere Person	6000 DM p.a.	= 50 % der 1. Person

Tab. 4-3: Mindesteinkommen im Modell der Negative Einkommensteuer

Weiterhin werden im Modell in Übereinstimmung mit der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes bzgl. der Haushaltsgrößen nur Haushalte bis maximal fünf Personen betrachtet. Somit ergeben sich folgende Mindesteinkommen in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße (vgl. Tab. 4-4).

Die externen Ineffizienzen der Elemente des bestehenden Systems der sozialen Sicherung i. w. S. werden durch die Einführung der Negativen Einkommensteuer beseitigt. Zum einen wird durch eine niedrigere Transferentzugsrate der Einkommen

⁶² Beschluß vom 25. September 1992 (2 BvL 5, 8, 14/91) Grundfreibetrag im Einkommensteuerrecht

auf den gewährten Transfer für den Hilfeempfänger der Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit geschaffen, im Gegensatz zum fast 100%igem Satz bei der Sozialhilfe.

Haushalts-Größe	Mindesteinkommen
1-Personen-Haushalt	12.000,- DM p.a.
2-Personen-Haushalt	20.400,- DM p.a.
3-Personen-Haushalt	26.400,- DM p.a.
4-Personen-Haushalt	32.400,- DM p.a.
5-Personen-Haushalt	38.400,- DM p.a.

Tab. 4-4: Mindesteinkommen in Abhängigkeit der Haushaltsgröße

Zum anderen wird durch eine höhere Anonymität des Transfers und der breiteren Basis der Transferbezieher der Stigmatisierungseffekt abgeschwächt. Die Transferzahlungen bekommen somit einen höheren Grad an "Normalität" gegenüber der Sozialhilfe und sind somit für einen Großteil der Bezieher von Sozialhilfe, die nur für einen kurzen Zeitraum Sozialhilfeempfänger sind⁶³, ein angemessenes und unbürokratisches Mittel zur Überbrückung dieser vorübergehenden Notsituation.

4.2.3 Entwicklung eines integrierten Steuer-Transfer-Modells

Bislang noch offene Gestaltungsparameter des Modells der Negativen Einkommensteuer sind die Transferentzugsrate im negativen Bereich der Transfergewährung und die Gestaltung des Steuertarifs im positiven Bereich der Steuerzahlungen.

Im negativen Bereich sind grundsätzlich Modelle mit Transferentzugsraten zwischen 30 % und 70 % denkbar. Für den positiven Bereich ergeben sich dementsprechend verschiedene Haushalts- und entzugsratenabhängige Grundfreibeträge bzw. Transfer-

⁶³ 46 % aller Sozialhilfeempfänger beziehen diese (unter Einbezug von Unterbrechungen bis zu 5 Jahren und Kumulation aller Bezugszeiten) für eine Dauer von weniger als einem Jahr (Bruttokonzept). Zählt man die Unterbrechungszeiten nicht mit, so erhöht sich der Anteil sogar auf 57 % (Nettokonzept), und betrachtet man nur die reine einzelne Bezugsdauer, beziehen 76 % aller Empfänger die Sozialhilfe für weniger als ein Jahr (vgl. Leibfried/Leisering u.a. 1995, 82 f.).

grenzen. Tabelle 4-5 zeigt beispielhaft die Verschiebung der Transfergrenzen bei einer Variation der Transferentzugsrate:

Haushaltsgröße	Negative Einkommensteuer p.a.	Transfergrenze p.a. bei Transferentzugsrate		
		30 %	50 %	70 %
1-P-HH	12.000,-	40.000,-	24.000,-	17.143,-
2-P-HH	20.400,-	68.000,-	40.800,-	29.143,-
3-P-HH	26.400,-	88.000,-	52.800,-	37.714,-
4-P-HH	32.400,-	108.000,-	64.800,-	46.286,-
5-P-HH	38.400,-	121.333,-	72.800,-	52.000,-

Tab. 4-5: Transfergrenze in Abhängigkeit von Transferentzugsrate und Haushaltsgröße

Für den positiven Steuerbereich ergeben sich mehrere Modellvarianten. Zunächst kann man den linearen Verlauf der Transferentzugsrate des negativen Bereiches im positiven fortsetzen (Modell 1). Möchte man einen progressiven Verlauf realisieren, so ergeben sich durch Variation der Eingangssteuersätze und der Grenze des Spitzensteuersatzes grundsätzlich drei Variationsmöglichkeiten:

Erstens kann ein für alle Haushaltsgrößen gleicher Progressionsverlauf am jeweiligen Freibetrag beginnend mit gleicher Steigung bis zum Spitzensteuersatz (Modell 2) verwendet werden. Zweitens kann der Tarif für alle Haushaltsgrößen gleich gestaltet werden, so daß sich die Eingangssteuersätze nach Überschreiten der Transfergrenzen an diesem Tarif orientieren (Modell 3). Drittens kann die Grenze des Erreichens des Spitzensteuersatzes festgehalten werden, und die Eingangssteuersätze für alle Haushaltsgrößen gleich hoch festgelegt werden. Dadurch ergeben sich mit steigendem Grundfreibetrag schärfere Progressionen (Modell 4). Der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach Freistellung des Existenzminimums wird in all diesen Modellen entsprochen.

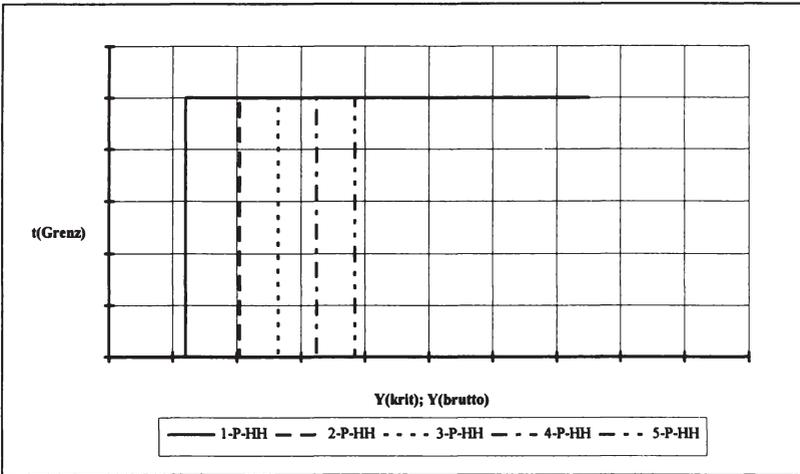


Abb. 4-2: Grenzsteuerverlauf nach Modell 1

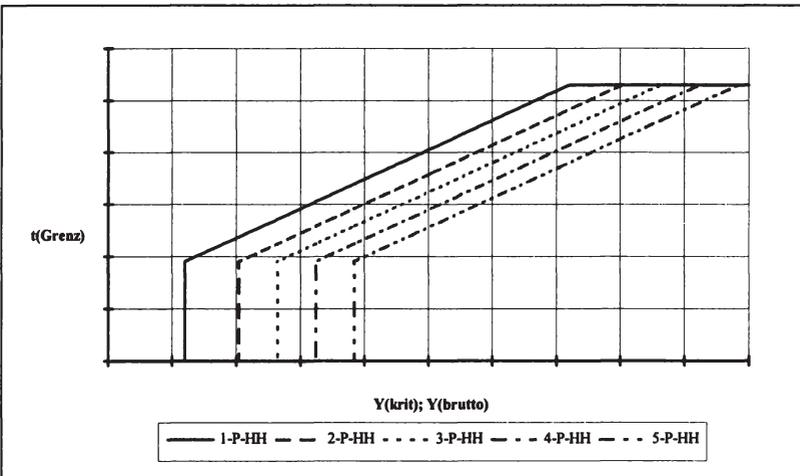


Abb. 4-3: Grenzsteuerverlauf nach Steuer-Tarif-Modell 2

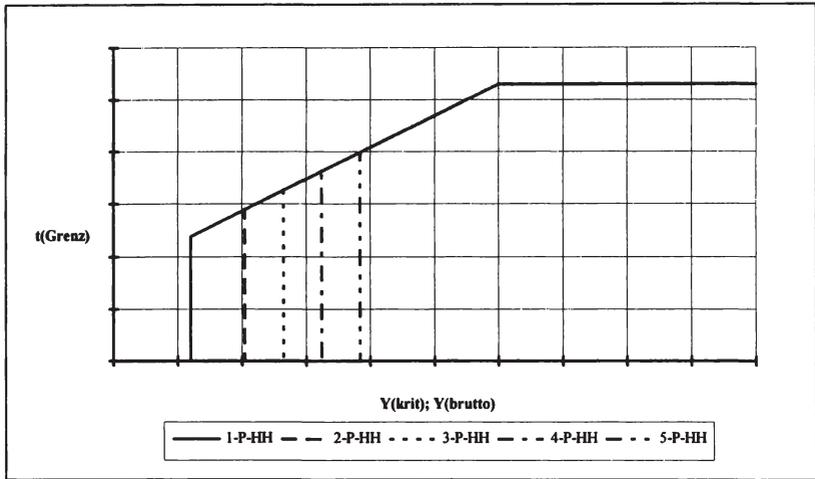


Abb. 4-4: Grenzsteuerverlauf nach Steuer-Tarif-Modell 3

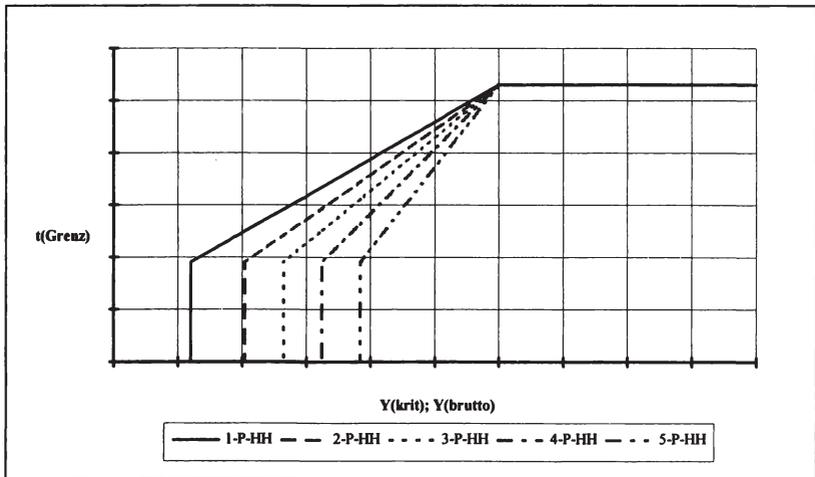


Abb. 4-5: Grenzsteuerverlauf nach Steuer-Tarif-Modell 4

Das Entscheidungskriterium für ein bestimmtes Steuer-Tarif-Modell ist das Leistungsfähigkeitsprinzip, das in der Forderung nach horizontaler (Steuerpflichtige in gleichen Positionen müssen gleich besteuert werden) und vertikaler Gleichbehandlung

(Steuerpflichtige in ungleichen Positionen müssen ungleich besteuert werden) zum Ausdruck kommt (vgl. Brümmerhoff 1989, 233). Jeder soll bei der Besteuerung nach seiner Fähigkeit, Opfer zu bringen, in Anspruch genommen werden, so daß man über die Forderung nach einer höheren Besteuerung höherer Einkommen zu Modellen mit progressivem Tarifverlauf gelangt.

Modell 1 sieht zwar für alle Steuerpflichtigen gleiche Eingangssteuersätze vor als auch einen identischen Steuertarif mit gleichbleibendem Grenzsteuersatz, womit die horizontale Gleichbehandlung erfüllt ist, allerdings verstößt dieser Tarif gegen die Forderung nach vertikaler Gleichbehandlung, da er höhere Einkommen nicht stärker besteuert werden als niedrigere. Modell 3 verstößt wegen der Festlegung verschieden hoher Eingangssteuersätze gegen die Forderung der horizontalen Gleichbehandlung. Modell 2 verstößt weder gegen die Forderung nach horizontalen noch nach vertikaler Gleichbehandlung. Nicht einzusehen ist allerdings, warum der Spitzensteuersatz in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße bei verschiedenen Einkommenshöhen erreicht werden soll. In den folgenden Untersuchungen soll somit Modell 4 zur Grundlage genommen werden, das gleiche Eingangssteuersätze und gleiche Einkommen für das Erreichen des Spitzensteuersatzes aufzeigt.

4.2.4 Ergebnis der Modellbildung

Als Ergebnis der Modellbildung zur Untersuchung der Effektivität und Effizienz einer Negative Einkommensteuer können folgende Charakteristika des im weiteren Verlauf zu untersuchenden Modells festgehalten werden:

Grundtyp

Die Transferzahlung erfolgt nach dem social-dividend-type, d.h. die Armutslücke wird voll geschlossen, das Mindesteinkommen ist auf das Existenzminimum festgelegt. Die Transfergrenze ergibt sich als Quotient aus Existenzminimum und Transferentzugsrate und wird in dieser Höhe Steuerzahlern, deren Nettoeinkommen die Transfergrenze überschreitet, als Grundfreibetrag gewährt.

Transferentzugsrate

Die folgenden Untersuchungen werden sich auf Transferentzugsraten von 50 %, 53 % und 55 % beschränken, da die Anreizwirkungen bei 70 % gegenüber der jetzigen Sozialhilferegelung vermutlich nicht viel höher liegen werden bzw. die Kosten bei einer Rate von 30 % zu hoch ausfallen.

Tarifverlauf und Grenzsteuersatz

Der Grenzsteuerverlauf des Modells soll grundsätzlich jenen in Abbildung 4-5 (Modell 4) dargestellten aufweisen, so daß der Grundfreibetrag nun nicht mehr nur dem Haushaltsvorstand, sondern dem gesamten Haushalt gewährt wird. Zur Entlastung der unteren Einkommenschichten soll der Tarifverlauf allerdings nicht linear-progressiv, sondern mit einem Knick versehen werden. Der Tarif besitzt einen Eingangssteuersatz für alle Haushaltsgrößen von 30 % und verläuft danach abschnittsweise linear-progressiv mit einer Steigungsänderung bei einem Einkommen von 90.000 DM. Der Spitzensteuersatz variiert zwischen 53 % und 55 % bei einem Einkommen von 120.000 DM. Für die Transfergrenze und damit den Grundfreibetrag ergeben sich bei einer Variation der Transferentzugsrate von 50, 53 und 55 % folgende Werte:

Haushaltsgröße	Transfergrenze bei Transferentzugsraten von		
	50 %	53 %	55 %
1 Person	24.000 DM	22.642 DM	21.818 DM
2 Personen	40.800 DM	38.491 DM	37.091 DM
3 Personen	52.800 DM	49.811 DM	48.000 DM
4 Personen	64.800 DM	61.132 DM	58.909 DM
5 Personen	76.800 DM	72.453 DM	69.818 DM

Tab. 4-6: Transfergrenze bei verschiedenen Transferentzugsraten von 50, 53 und 55 %

Die zu untersuchenden Modelle unterscheiden sich in Bezug auf ihre Anreizwirkung und damit ihrer Effektivität nur gering, da die Transferentzugsrate nur innerhalb eines

kleinen Bereiches variiert wird. Für die Effizienz spielen die verschiedenen Raten und Tarifverläufe allerdings eine bedeutende Rolle, wobei die folgenden drei Modelle nur eine Auswahl unter einer Fülle denkbarer Variationen darstellen und damit keinen Anspruch auf Absolutheit erheben, sondern nur Vorschläge für eine mögliche Finanzierung des Modells sind.

Alle Varianten besitzen einen Eingangssteuersatz von 30 % und einen Knick des progressiven Tarifverlaufes bei 90.000 DM. Der Spitzensteuersatz wird bei 120.000 DM erreicht. Variante 1 enthält eine Transferenzugsrate von 50 % und einen Spitzensteuersatz von 53 %. Bei Variante 2 und 3 betragen Transferenzugsrate und Spitzensteuersatz jeweils gleich 53 bzw. 55 %. Abbildungen 4-6 bis 4-8 zeigen die verschiedenen sich ergebenden Tarifverläufe in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße.

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Transferenzugsrate	50 %	53 %	55 %
Eingangssteuersatz	30 %	30 %	30 %
Spitzensteuersatz	53 %	53 %	55 %

Tab. 4-7: Varianten der Modelle der Negativen Einkommensteuer

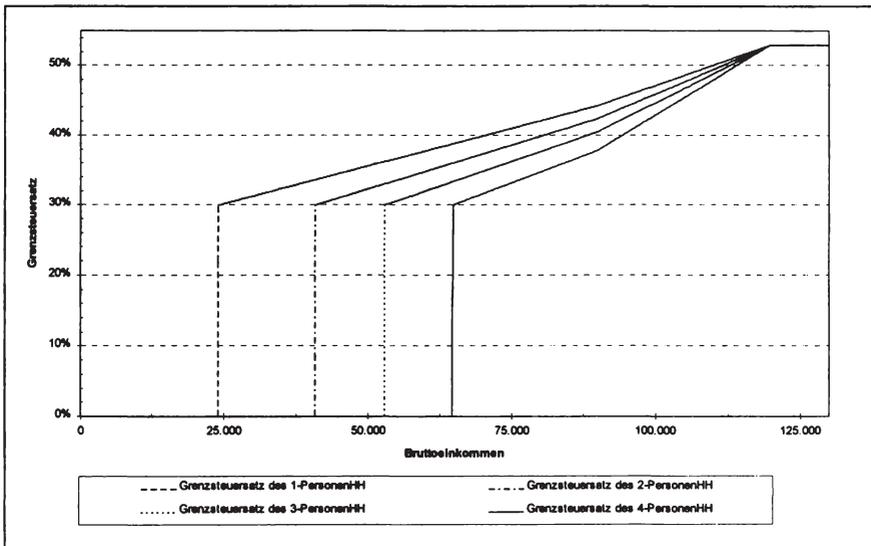


Abb. 4-6: Tarifverlauf Variante 1

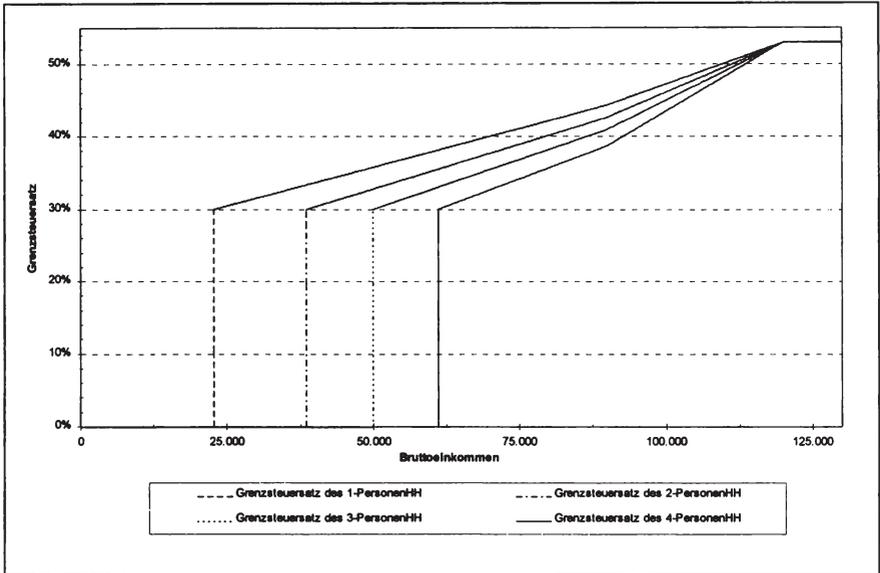


Abb. 4-7: Tarifverlauf Variante 2

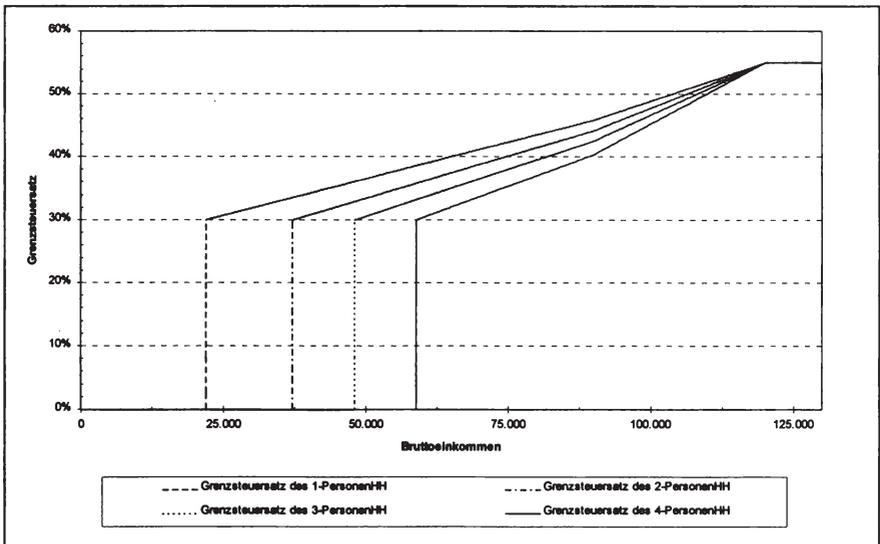


Abb. 4-8: Tarifverlauf Variante 3

Tab. 4-8 faßt alle Änderungen des bestehenden Steuer-Transfer-Systems durch das Modell der Negativen Einkommensteuer nochmals zusammen.

Steuersystem	Wegfall im bisherigen Steuer-Transfer-System	Ersatz im Modell der Negativen Einkommensteuer
Minderung des zu versteuernden Einkommens	Kinderfreibetrag	haushaltsgrößenabhängigem Grundfreibetrag
	Haushaltsfreibetrag	haushaltsgrößenabhängigem Grundfreibetrag
	Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen	haushaltsgrößenabhängigem Grundfreibetrag
	Ehegattensplitting	haushaltsgrößenabhängigem Grundfreibetrag
Tarifgestaltung	T '90	Variante 1 Transferentzugsrate von 50 % (Anrechnung auf Hauhaltsnettoeinkommen) Eingangssteuersatz : 30 % (=Bruttoeinkommen des Einpersonen-Haushaltes von 24.000 DM) Knick bei 90.000 DM (=Grenzsteuersatz von 44,25 % für den Einpersonen-Haushalt) Spitzensteuersatz bei 120.000 DM von 53 % für alle Haushaltsgrößen
		Variante 2 Transferentzugsrate von 53 % (Anrechnung auf Hauhaltsnettoeinkommen) Eingangssteuersatz : 30 % (=Bruttoeinkommen des Einpersonen-Haushaltes von 22.641 DM) Knick bei 90.000 DM (=Grenzsteuersatz von 44,37 % für den Einpersonen-Haushalt) Spitzensteuersatz bei 120.000 DM von 53 % für alle Haushaltsgrößen
		Variante 3 Transferentzugsrate von 55 % (Anrechnung auf Hauhaltsnettoeinkommen) Eingangssteuersatz : 30 % (=Bruttoeinkommen des Einpersonen-Haushaltes von 21.818 DM) Knick bei 90.000 DM (=Grenzsteuersatz von 45,83 % für den Einpersonen-Haushalt) Spitzensteuersatz bei 120.000 DM von 53 % für alle Haushaltsgrößen

Sozialversicherung	Wegfall im bisherigen Steuer-Transfer-System	Ersatz im Modell der Negativen Einkommensteuer
Gesetzliche Rentenversicherung	Zahlung der ersten 1.000 DM aus Beitragseinnahmen	Übernahme der ersten 1.000 DM durch die Negative Einkommensteuer ohne Beitragssenkung
		alternativ Senkung der Versicherungsbeiträge
Arbeitslosenversicherung	Zahlung der ersten 1.000 DM aus Beitragseinnahmen	Übernahme der ersten 1.000 DM durch die Negative Einkommensteuer ohne Beitragssenkung
		alternativ Senkung der Versicherungsbeiträge
Arbeitslosenhilfe	Streichung	Mindesteinkommen
Krankenversicherung	bleibt unverändert	Mindesteinkommen
Pflegeversicherung	bleibt unverändert	Mindesteinkommen
Transferleistungen		
Sozialhilfe (HbL, HLU)	Streichung	Mindesteinkommen
Wohngeld	Streichung	Mindesteinkommen
Kindergeld	Streichung	Mindesteinkommen
BAföG	Streichung	Mindesteinkommen
Erziehungsgeld	Streichung	Mindesteinkommen

Tab. 4-8: Veränderungen des bestehenden Steuer-Transfer-Systems durch das Modell der Negativen Einkommensteuer

4.3 Effektivität der Negativen Einkommensteuer

In diesem Abschnitt soll eine Abschätzung der Beschäftigungswirkung einer Negativen Einkommensteuer vorgenommen werden. Dazu ist sowohl die Arbeitsangebots- als auch die Arbeitsnachfrageseite zu betrachten.

Auf der Angebotsseite soll zunächst die Zielgruppe einer Anreizwirkung der Negativen Einkommensteuer bestimmt und quantitativ abgeschätzt werden. Anschließend wird mit Hilfe einer Cobb-Douglas-Funktion versucht, die resultierende Arbeitsangebotsfunktion nach Einführung einer Negativen Einkommensteuer zu bestimmen. Nachfrageseitig soll zunächst betrachtet werden, in welchen Bereichen überhaupt zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können. Da es sich hauptsächlich um Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich handeln dürfte, bietet sich hier der primäre Dienstleistungsbereich an, dessen

Potential für Deutschland durch einen Vergleich mit den USA abgeschätzt werden soll. Anschließend ist zu fragen, wieviele Arbeitsplätze sich über eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung schaffen ließen.

4.3.1 Abschätzung der Höhe der Arbeitsangebotswirkungen

4.3.1.1 Qualitative Zielgruppenbestimmung

Die Transferentzugsrate von 50 % der Negativen Einkommensteuer soll auf der Angebotsseite einen Anreiz bieten, das Arbeitsangebot auszuweiten, bzw. bei Personen ohne Beschäftigung zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses führen. Der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, ist im Niedriglohnbereich vor allem nach der Beseitigung der externen Ineffizienzen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe gegeben, da der Quasisteuersatz von 85 bzw. 100 % bei Sozialhilfeempfängern und die an der Bedürftigkeitsprüfung orientierte Arbeitslosenhilfe wegfällen. Der Effekt der Beschäftigungsausweitung im mittleren Einkommensbereich durch den Wegfall der hohen Grenzbelastungen an Fördergrenzen für Wohngeld, BAföG, Kindergeld und Erziehungsgeld wird im Vergleich dazu weniger, aber nicht unbedeutend sein.

Die Zielgruppe der Beschäftigungswirkungen einer Negativen Einkommensteuer sind deshalb vor allem die Empfänger von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe.

4.3.1.2 Quantitative Zielgruppenbestimmung

1993 waren in der Bundesrepublik Deutschland durchschnittlich 3,419 Mio. Menschen arbeitslos. Die Anreizwirkung der Negativen Einkommensteuer besteht allerdings, wie oben betrachtet, nur bei Beziehern von Arbeitslosenhilfe⁶⁴. Diese machten 1993 rund 760.000 Personen aus. Hinzuzufügen sind diejenigen Empfänger von laufender Sozialhilfe, die für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und nicht gleichzeitig

⁶⁴ Vgl. Fußnote 61.

Arbeitslosenhilfe erhalten⁶⁵. Mit Hilfe der haushaltsbezogenen Statistik der Sozialhilfe kann eine Näherung der Anzahl der Zielgruppe bestimmt werden:

Insgesamt erhielten 1993 2,16 Mio. Haushalte laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, wovon diejenigen Haushalte abzuziehen sind, deren Hauptursache der Hilfestellung in einer Krankheit liegt und die somit nicht zu den arbeitsfähigen Haushalten gezählt werden können. Aus gleichem Grund müssen Haushalte mit einem über 60jährigen Haushaltsvorstand abgezogen werden. Überschneidungen zwischen diesen und den Hilfebeziehern wegen Krankheit sind relativ gering, da bei älteren Personen unzureichende Versicherungs- bzw. Versorgungsansprüche die Hauptursache der Hilfestellung sein dürfte. Bei den verbleibenden Haushalten muß die Anzahl der arbeitsfähigen Personen abgeschätzt werden, zu denen zunächst alle erwachsenen Haushaltsmitglieder gezählt werden. Sind Kinder vorhanden, wird vereinfachend davon ausgegangen, daß bei Haushalten mit mehr als einem Kind eine Person wegen Erziehungsaufgaben nicht zum Arbeitsangebot zur Verfügung steht, während in Haushalten mit nur einem Kind alle erwachsenen Personen zumindest eine Teilzeitarbeit aufnehmen können. Die Anzahl der Mehr-Kinder-Haushalte, deren Kinder sich alle im Kindergarten- oder Schulalter befinden und somit für alle erwachsenen Personen des Haushalts zumindest eine Teilzeitarbeit möglich macht, wird dann zwar nicht erfaßt, diese Unterschätzung des Potentials wird aber vermutlich durch die Anzahl der Ein-Kind-Haushalte mit einem Kind unter 3 Jahren, bei denen eine Person wegen Erziehungsaufgaben nicht für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen wird, ausgeglichen, so daß sich die Vereinfachung der Rechnung kaum verfälschend auf das Endergebnis auswirken wird. Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden anschließend diejenigen Personen abgezogen, die zusätzlich Arbeitslosenhilfe erhalten. Hierbei lassen sich mit Hilfe der verfügbaren Statistiken allerdings nur solche Personen feststellen, die Arbeitslosenhilfe oder -geld beziehen; ebenso sind Doppelzählungen von Kranken und Arbeitslosenhilfeempfänger technisch nicht errechenbar. Somit ist die Zahl der unter (5) abgezogenen Personen tendenziell zu hoch angesetzt. Die Anzahl der Arbeitslosenhilfeempfänger wird dieser Summe hinzugefügt. Somit ergibt sich folgendes Bild:

⁶⁵ Bei den Sozialhilfeempfängern von Hilfe in besonderer Lebenslage wird davon ausgegangen, daß diese weiterhin arbeiten oder aufgrund eben der besonderen Lebenslagen auch bei einem zusätzlichen Anreiz dazu nicht in der Lage wären.

		1993
(1)	Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	2.157.188
(2)	- wegen Krankheit	103.254
(3)	- wegen Alter	273.724
	= verbleibende Haushalte	1.780.210
(4)	Für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Personen in diesen Haushalten	1.804.109
(5)	- Doppelzählungen (Empfänger von Arbeitslosenhilfe oder -geld)	282.494
	=	1.521.615
(6)	+ Bezieher von Arbeitslosenhilfe	759187
(7)	Zielgruppe der Anreizwirkung	2.280.802

Tab. 4-9: Quantitative Zielgruppenbestimmung⁶⁶

Die Zielgruppe der Negativen Einkommensteuer bezüglich einer Arbeitsaufnahme oder Erweiterung der Arbeitszeit beträgt somit rund 2,3 Mio. Personen, wobei diese Zahl eventuell wegen der beschriebenen Schwierigkeiten der Doppelzählungen von Empfängern von Arbeitslosenhilfe etwas nach oben zu korrigieren ist.

4.3.1.3 Arbeitsangebotsfunktion

Um den Stundenumfang des zusätzlichen Arbeitsangebots in Abhängigkeit von den Lohnsätzen abschätzen zu können, benötigt man die sich nach Einführung einer Negativen Einkommensteuer ergebende Arbeitsangebotsfunktion. Näherungsweise kann das mit Hilfe einer Cobb-Douglas-Nutzenfunktion geschehen, die den indifferenten Nutzen eines Individuums bezüglich eines möglichen Konsums aus Arbeitseinkommen oder Freizeit darstellt (vgl. Prinz 1989, 118):

⁶⁶ Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe; Teil II Nachweis der Empfänger von Sozialhilfe 1993: (1) u. (6), 36; (2), 33; (3) 31; (5) 37; (6) Bundesanstalt für Arbeit.

$$(1) \quad U = C^\alpha \cdot L^\beta$$

mit: U Nutzen
 C Konsum
 L Freizeit
 $\alpha + \beta = 1$

α und β geben die Gewichtung der Präferenzen bzgl. Einkommen und Freizeit an. Ist das Verhältnis β/α kleiner 1, besagt dies, daß Freizeit relativ schwächer gewichtet wird als das Einkommen und umgekehrt. Das Verhältnis β/α beschreibt die Grenznutzenelastizität der Freizeit bzgl. des Konsums, da gilt (vgl. Prinz 1989, 120):

$$\beta/\alpha = \frac{\partial U / \partial L}{\partial U / \partial C} \cdot \frac{L}{C}$$

Die Nutzenfunktion ist demnach unter der Nebenbedingung zu maximieren, daß der mögliche Konsum dem verfügbaren Einkommen entspricht, nämlich dem maximalen Transfer (= Mindesteinkommen) plus dem Lohn abzüglich dem Transferentzug:

$$C = Y_{mind} + w \cdot (1 - t) \cdot H$$

mit: C Konsum
 Y_{mind} maximale Transferzahlung im Rahmen der Negativen Einkommensteuer
 w Lohnsatz pro Stunde
 t Transferentzugsrate
 H Arbeitszeit, wobei $H = L_0 - L$
 L_0 Zeitbudget

Damit erhält man als optimales Arbeitsangebot:

$$H = \frac{\alpha \cdot L_0 - \beta \cdot Y_{mind}}{(1 - t) \cdot w}$$

H soll in Stunden angegeben werden. Geht man von 22 Arbeitstagen im Monat zu je 16 Stunden aus, so ergeben sich für das zur Verfügung stehende Zeitbudget L_0 352 Stunden. Das Mindesteinkommen Y_{\min} beträgt, wie oben beschrieben, 1000 DM, die Transferentzugsrate 50 %, so daß sich in Abhängigkeit des Verhältnisses von β zu α verschiedene Arbeitsangebotsfunktionen ergeben:

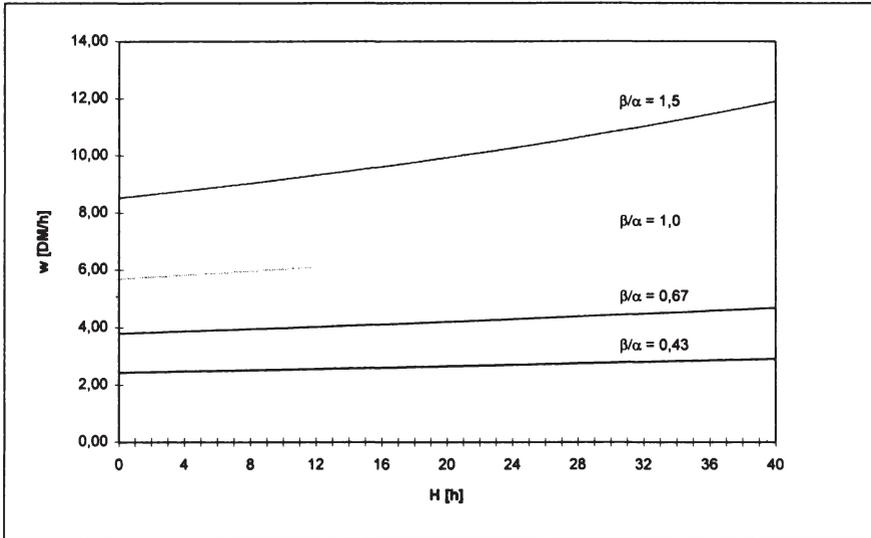


Abb. 4-9: Vier verschiedene Arbeitsangebotsfunktionen (mit $\beta/\alpha=0,43$; $\beta/\alpha=0,67$ und $\beta/\alpha=1$ und $\beta/\alpha=1,5$)

Personen mit relativ hoher Freizeitpräferenz ($\beta > 0,5$) werden bei den jeweiligen Lohnsätzen dementsprechend weniger Arbeit anbieten als Personen mit geringerer Freizeitpräferenz.

Geht man davon aus, daß bisherige Sozialhilfeempfänger aufgrund der motivationsmindernden Regelung des Sozialhilfegesetzes gar keine Arbeit angeboten haben, so kann die oben bestimmte Zielgruppe ein Mehrarbeitsangebot realisieren, das in Abhängigkeit vom Lohnsatz mit Hilfe dieser Arbeitsangebotsfunktion bestimmbar ist.

4.3.2 Quantitative Abschätzung der Arbeitsnachfragewirkungen

4.3.2.1 Quantifizierung der Wirkungen ohne Lohnnebenkostensenkung

Die oben dargestellte Zielgruppe der Beschäftigungswirkung einer Negativen Einkommensteuer könnte angesprochen werden, ihr Arbeitsangebot auszuweiten. Ob es allerdings tatsächlich zu neuen Beschäftigungsverhältnissen kommt, hängt auch von der Nachfrageseite ab, d. h. wieviel Arbeitsverhältnisse zusätzlich zu den bestehenden Beschäftigungsverhältnissen nachgefragt werden könnten. Betrachtet man den Qualifikationsgrad der Personen in der Zielgruppe, so kann dort durchschnittlich eine geringe Qualifikation erwartet werden (vgl. Leibfried/Leisering u. a. 1995, 100), weshalb eine Beschäftigung dieser Zielgruppe besonders in Bereichen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und niedrigem Lohn möglich erscheint. Allerdings ist es problematisch, sowohl bestehende Arbeitsverhältnisse in diesem "low-wage-Segment" zu quantifizieren als auch das Potential der dort bei einer nach unten gerichteten Lohnöffnung möglichen Beschäftigungsverhältnisse abzuschätzen.

Die Lohn- und Beschäftigungsentwicklungen in den USA der letzten 10 bis 15 Jahre können einen Hinweis sowohl auf die Art als auch die Anzahl der zu schaffenden Arbeitsverhältnisse geben. Seit 1970 haben die Reallöhne in den USA, gemessen an den durchschnittlichen realen Stundenlöhnen, trendmäßig von etwas über 8 Dollar auf 7,37 Dollar in 1993 abgenommen (vgl. Gaß/Schmid 1994, 294). Die Lohnentwicklung ist allerdings je nach Qualifikationsniveau der betrachteten Beschäftigten höchst unterschiedlich. Während die College-Absolventen im untersuchten Zeitraum durchschnittlich mit einer Reallohnsteigerung rechnen konnten, mußten Schulabbrecher und High-School-Absolventen starke Lohneinbußen hinnehmen. Im etwa gleichen Zeitraum stieg die Beschäftigung in den USA von 70,4 Mio. im Jahr 1969 auf 110,5 Mio. Personen in 1993. Dagegen schufen die europäischen Staaten von 1965 bis 1993 zusammen nur 6,2 Mio. Arbeitsplätze (vgl. Auer 1995, 21). Allein 1993 wurden in den USA weitere 2 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, zum größten Teil im Dienstleistungssektor: Gaststättengewerbe, Dienstleistungen für Unternehmen, Leiharbeit, Gesundheitsdienstleistungen, soziale Dienstleistungen und bei den Kommunen (vgl. Schettkat 1994, 363). Ein genereller Zusammenhang zwischen Lohnniveausenkung und Beschäftigungszuwachs kann allerdings nicht festgestellt werden, ebenso ist die vielfach

anzutreffende Behauptung falsch, das Arbeitsplätzewachstum habe nur bad jobs hervorgebracht, also eine Beschäftigung Geringqualifizierter zu niedrigen Löhnen (vgl. Gaß/Schmid 1994, 295 f.). Zwar liegt die Mehrzahl der neuen Stellen in Branchen mit unterdurchschnittlichen Löhnen, nimmt man allerdings die Berufskategorien als Anhaltspunkt, so ergibt sich auch ein großer Zuwachs bei Beschäftigten im Bereich mittlerer und höherer Löhne (vgl. Auer 1995, 22 f.). Teilt man die Beschäftigten in den USA entsprechend ihrer Löhne von 1993 in Quartile, so entfielen 28 % auf den Zuwachs im untersten Quartil bei einem gesamten Zuwachs von rund 21 Mio. Beschäftigten von 1983-1993 (vgl. Tab. 4-10).

Einkommens- quartile	wöchent- liches Einkommen	Anzahl der Beschäftigten 1983		Anzahl der Beschäftigten 1993		Beschäftigungs- zuwachs 1983-1993	
		Personen	%	Personen	%	Personen	%
gesamt	\$111-1.131	92.586	100,0	112.312	100,0	19.726	100,0
1	\$551-1.131	22.534	24,3	28.282	25,2	5.748	29,1
2	\$378-540	21.177	22,9	26.012	23,2	4.834	24,5
3	\$259-374	26.227	28,3	29.839	26,6	3.612	18,3
4	\$111-249	22.648	24,5	28.179	25,1	5.531	28,0

Tab. 4-10: Beschäftigungszuwachs in den USA in Abhängigkeit von Einkommensquartilen, 1983-1993 (vgl. Rosenthal 1995, 50)

Diesem untersten Einkommensquartil gehören ausschließlich Berufsgruppen aus dem Dienstleistungsbereich an, wobei Verkäufer im Einzelhandel (3,5 Mio. Beschäftigte), Hausmeister und Reinigungspersonal (2,8 Mio.), Kassierer (1,9 Mio.) und Kellner (1,8 Mio.) die größten Gruppen stellen (vgl. Rosenthal 1995, 47). Das hohe Wachstum in diesem Bereich verbunden mit einem realen Einkommensverlust der Niedrigqualifizierten läßt einen Zusammenhang von Reallohn, Arbeitsnachfrageentwicklung und Beschäftigung zumindest vermuten. „Unklar bleibt, ob die zurückgehenden Löhne die Beschäftigungszunahme bewirkt haben oder das Arbeitskräfteangebot in diesem unteren Lohnsegment gestiegen ist und dadurch die Reallöhne gesunken sind.“ (Gaß/Schmid 1994, 295) Für Deutschland könnte im Modell der Negativen Einkommensteuer sowohl ein Impuls von der Angebotsseite ausgehen, quantifiziert durch die oben betrachtete Zielgruppe, und zum anderen könnte, flankiert durch die

Transfers an Haushalte mit Einkommen unter der Transfergrenze, die Bereitschaft dieser Gruppe steigen, zu niedrigeren Löhnen Arbeit anzubieten.

Wachstumsraten, die höher als das gesamte Beschäftigungswachstum in Deutschland von 10 % sind, wurden im unteren Einkommensquartil in den USA bei folgenden Berufsgruppen beobachtet:

Berufe (Wachstum > 9,9 %)	Zuwachs 1983-93	absolute Beschäftigung 1993 (Tsd.)
Home health aides	+195,8 %	363
Child care workers	+100,0 %	300
Corrections offocers	+73,5 %	286
Food preparation workers	+49,9 %	1.257
Cashiers	+45,0 %	2.746
Cooks, restaurant	+43,7 %	586
Janitors and cleaners	+27,3 %	2.815
Food counter, fountain, and related workers	+24,4 %	1.615
Waiters and waitresses	+23,6 %	1.805
other Food preparation and service occupations	+30,1 %	1.016
nursing aides, orderlies, and attendants	+18,6 %	1.324
salespersons, retail	+16,0 %	3.493
Summe		17.606

Tab. 4-11: Beschäftigte in den USA mit Berufen des untersten Einkommensquartils mit Wachstum über 9,9 % (vgl. Rosenthal 1995, 47)

Angenommen ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot verbunden mit Lohnsenkungen könnte in Deutschland zu ähnlichen Entwicklungen führen, so wären die in der Vergangenheit mit einem hohen Beschäftigungswachstum verbundenen Berufsfelder in den USA mit denen in Deutschland zu vergleichen, um eine Abschätzung über die Anzahl der zusätzlich möglichen Beschäftigungsverhältnisse in diesen Bereichen vornehmen zu können. Insgesamt finden in den USA knapp 18 Mio. Personen in diesem Bereich niedriger Einkommen (unterstes Quartil) und höherem Beschäfti-

gungswachstum als das gesamte Beschäftigungswachstum der Jahre 1983-93 in Deutschland Arbeit. Bezogen auf die Bevölkerungszahl sind dies knapp 6,8 %. Dementsprechend könnten, gleiche Lohn- und Nachfragestrukturen in USA und Deutschland vorausgesetzt, ca. 5,55 Mio. Personen in diesen Bereichen Arbeit finden (vgl. Tab. 4-12).

USA		Deutschland	
(1) Teil des unteren Einkommensquartils der USA mit Wachstum über 9,9 % (Personen, absolut, 1993)	17.606 Tsd	(4) Wachstum abh. Beschäftigte D (West) 1983-1993	9,9 %
(2) Bevölkerung USA 1993	257, 6 Mio.	(5) Bevölkerung D 1993	81,2 Mio.
(3) Beschäftigungsquote von (1) bezogen auf die Bevölkerung ⁶⁷	0,0683	(6) Potential für Deutschland ⁶⁸	5,55 Mio.

Tab. 4-12: Berechnung eines Beschäftigungspotentials im "low-wage-Bereich"

Das Potential der zusätzlich möglichen Beschäftigungsverhältnisse ergibt sich nach Abzug der in Deutschland bestehenden Verhältnisse in diesen Berufen. Die Schwierigkeiten des angestrebten Vergleichs der Beschäftigtenzahl sind allerdings vielfältig. Zunächst liegen detaillierte Betrachtungen von Berufsgruppen bezüglich Einkommen und Beschäftigtenanzahl für Deutschland nicht vor, sondern lediglich Analysen der Wirtschaftszweigstrukturen bzw. wirtschaftszweigspezifischen Beschäftigungsveränderungen bzw. Berufsgruppenzugehörigkeiten ohne Angabe der Durchschnittsverdienste. Bei der Analyse der Wirtschaftszweigstrukturen spielen allerdings Klassifizierungsprobleme hinsichtlich der Zuordnung zum industriellen bzw. tertiären Sektor eine um so größere Rolle je differenzierter die vorgenommenen Betrachtungen werden. Weiterhin ist die Auslagerung von produktionsnahen Dienstleistungen in den USA weit fortgeschrittener als in Deutschland, so daß ausgelagerte Tätigkeiten in den USA oftmals von spezialisierten Dienstleistungsunternehmen erbracht werden und somit dem Dienstleistungssektor zugeordnet sind, während in Deutschland die gleichen Tätigkeiten in Betrieben des Produzierenden Gewerbes erbracht werden und somit zum Gütersektor zählen (vgl. Schettkat 1994, 367). Als

⁶⁷ (1)/(2) = (3)

⁶⁸ (3)*(5) = (6)

Ausweg bietet sich an, eine Analyse der Beschäftigung im Bereich der Geringverdiener, also der sozialversicherungsfrei Beschäftigten in Deutschland durchzuführen. 1992 waren in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland 2,6 Mio. Personen sozialversicherungsfrei beschäftigt. Dazu gehören Schüler, Studenten, Rentner und Pensionäre, die eines Sozialversicherungsschutzes noch nicht oder nicht mehr bedürfen, sowie Bezieher von Leistungen nach dem AFG oder dem Bundessozialhilfegesetz und Beschäftigte, die ausschließlich aus dieser Tätigkeit ein eigenes Einkommen erzielen.

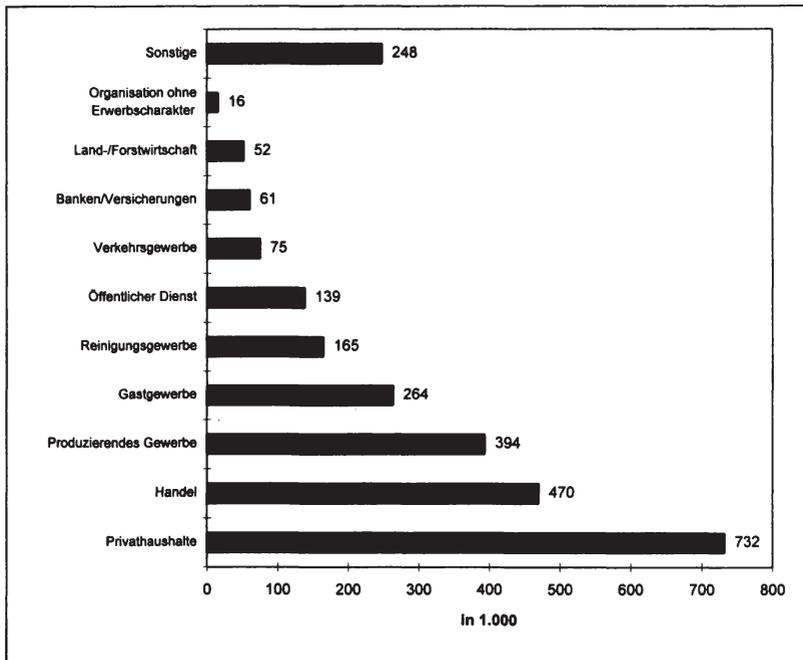


Abb. 4-10: Branchenverteilung sozialversicherungsfreier Beschäftigter 1992 in den alten Ländern (Quelle: ISG Forschungsbericht 1992, insgesamt sozialversicherungsfrei Beschäftigte: 2.616.000)

Ein großer Anteil dieser Beschäftigung findet sich in Privathaushalten, gefolgt vom Handel, produzierendem Gewerbe, Gastgewerbe und Reinigungsgewerbe, so daß die Hauptbeschäftigungsbranchen für diese Tätigkeiten in ähnlichen Bereichen liegen, wie diejenigen Tätigkeiten, die sich aus der Betrachtung des Potentials im Vergleich zu den USA ergeben (vgl. Abb. 4-10).

Eine Differenzierung nach Tätigkeiten der sozialversicherungsfrei Beschäftigten zeigt ebenfalls, daß der Großteil der Beschäftigten in Bereichen angesiedelt ist, die sich in der USA durch geringe Entlohnung auszeichnen und in denen keine hohe Qualifikation erforderlich ist (vgl. Tab. 4-13).

Art der Tätigkeit	Sozialversicherungsfrei Beschäftigte	
	in 1.000	in %
Putztätigkeit in Privathaushalten	456	17,4
Ferien, Semesterjob	310	11,8
Putztätigkeit in Betrieb	303	11,6
Aushilfe im Kaufhaus	221	8,4
Tätigkeit in Saisonbetrieb	213	8,1
Kinder-, Haushaltsbetreuung	178	6,8
Handwerkstätigkeiten für Private	136	5,2
Zeitungsaustragen etc.	153	5,8
Schreifarbeiten	141	5,4
Verkaufs-, Werbetätigkeiten	90	3,5
nebenberufliche Lehrtätigkeit	76	2,9
Fahrertätigkeit	49	1,9
Buchhaltertätigkeit	41	1,6
Programmierarbeiten	38	1,4
Tätigkeiten für Bank, Versicherung	26	1,0
bezahlter Übungsleiter Verein	10	0,4
sonstige Tätigkeit	310	11,8
insgesamt	2616	100,0

Tab. 4-13: Art der Tätigkeiten sozialversicherungsfrei Beschäftigter (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1993, A10)

Teile dieser Beschäftigten müssen vom errechneten Potential der Bundesrepublik Deutschland abgezogen werden, da sie heute schon genau den untersuchten niedrig entlohnten Berufen nachgehen bzw. in Branchen arbeiten, in denen diese Berufe

vermutlich häufig anzutreffen sind. Sie belaufen sich auf ca. 1,5 Mio.⁶⁹, wobei der Abzug allerdings nicht in voller Höhe durchgeführt wird, da sich die beobachtbaren durchschnittlichen Arbeitszeiten in den USA und Deutschland stark unterscheiden. Diese betrug bei den sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen mit 13,3 Stunden (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1993, 107) etwa die Hälfte der Arbeitszeit der vergleichbaren Beschäftigungsverhältnisse in den USA (vgl. Schettkat 1994, 364), so daß aufgrund der durchschnittlich halb so hohen Arbeitszeit nur die Hälfte (0,75 Mio.) auf das errechnete Potential von 5,55 Mio. Personen angerechnet werden muß. Neuere Zahlen zeigen allerdings, daß die sozialversicherungsfreie Beschäftigung stark abgenommen hat und sich 1994 nur noch auf rund 1 Mio. Personen belief. Allerdings liegt für dieses Jahr keine Analyse nach der Art der Tätigkeiten vor, sondern nur nach Branchen. Legt man diese Zahlen zugrunde und subtrahiert die Hälfte der Anzahl der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse in den Branchen verarbeitendes Gewerbe (172 Mio.), Einzelhandel (177 Mio.) und private Haushalte (73 Mio.) ab, so verringert sich das Potential lediglich um 430.000 Personen (vgl. o. V. 1995b, 2).

Weiterhin könnte die Anzahl der Beschäftigten in solchen Berufen abgezogen werden, die denjenigen des oben bestimmten Potential sehr nahe kommen. Dazu zählen nach der Klassifizierung der Bundesanstalt für Arbeit Verkäufer, Pförtner, Kellner, Stewards, sonstige Gästebetreuer, Raumpfleger, Köche und Konservierer. Somit ergibt sich ein gesamtes Potential an zusätzlich erreichbaren Beschäftigungsverhältnissen von ca. 2,7 Mio. (vgl. Tab. 4-14).

Eine Plausibilitätsprüfung dieser Prognose der zusätzlichen Arbeitsnachfrage kann mit Hilfe einer Abschätzung des Potentials allein über das beobachtbare Beschäftigungswachstum unabhängig von einer Berufsgruppenzuordnung durchgeführt werden. Unterstellt man, das Beschäftigungswachstum in den USA der letzten 10 Jahre beruhe zum einen auf dem Effekt der Lohnsenkungen bzw. dem zusätzlichen Arbeitskräfte-

⁶⁹ Sozialversicherungsfrei Beschäftigte in den Branchen Privathaushalte, produzierendes Gewerbe, Gastgewerbe und Einzelhandel; letzterer beschäftigt etwa 370.000 der unter dem gesamten Handel ausgewiesenen sozialversicherungsfrei Beschäftigten (vgl. o. V. 1995a, 7) bzw. sozialversicherungsfrei Beschäftigte mit den Tätigkeiten: Putztätigkeit, Kinder-, Haushaltsbetreuung, Aushilfe Kaufhaus, Zeitungsaustragen, Tätigkeit in Saisonbetrieb, Fahrertätigkeit.

angebot aber zum anderen auch auf dem Wirtschaftswachstum, so kann durch die Übertragung dieser Effekte auf

(1) Potential im Dienstleistungsbereich nach Tab. 4-12 (6)	5,55 Mio.
(2) Sozialversicherungsfrei Beschäftigte (1992) in Privathaushalten, Einzelhandel, Gastgewerbe und Reinigungsgewerbe bzw. mit Putztätigkeiten, Kinder-, Haushaltsbetreuung, Aushilfe Kaufhaus, Zeitungsaustragen, Tätigkeit in Saisonbetrieb, Fahrertätigkeit	
/ Arbeitszeitfaktor = 1,5 Mio. / 2 =	0,75 Mio.
(3) Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte (1994) in Verarbeitendem Gewerbe, Einzelhandel, Private Dienstleistungen, Private Haushalte / Arbeitszeitfaktor = 860.000 / 2 =	430.000
(4) Sozialversicherungspflichtige (1994) Beschäftigte in den Berufen:	
Köche	322.878
Konservierer	9308
Verkäufer	1.173.003
Pförtner	125.317
Kellner, Stewards	136.669
sonstige Gästebetreuer	85.982
Raumpfleger	514.719
= Summe	2,37 Mio.
(5) Potential zusätzlich erreichbarer Beschäftigungsverhältnisse ⁷⁰	2,75 Mio.

Tab. 4-14: Berechnung des Potentials zusätzlich erreichbarer Beschäftigungsverhältnisse (berufsbezogen)

Deutschland eine obere Grenze des Zielkorridors geschaffen werden: Das Beschäftigungswachstum von 1983-93 betrug in den USA, wie oben beschrieben, 21,3 %, während in Deutschland (früheres Bundesgebiet) im gleichen Zeitraum nur ein rund zehnprozentiges Wachstum der abhängig Beschäftigten von 23,3 Mio. auf 25,6 Mio. zu verzeichnen war (vgl. Statistisches Bundesamt 1995a, 104 f.). Allerdings unterlagen beide Staaten einem realen Wirtschaftswachstum in unterschiedlicher Höhe

⁷⁰ (1) - (3) - (4) = (5)

(27,5 % USA und 29 % Deutschland, früheres Bundesgebiet, vgl. International Monetary Fund 1995, 781 und Statistisches Bundesamt 1995, 655) mit Auswirkungen auf die Beschäftigung, weshalb das Potential um den Faktor 1,05⁷¹ vergrößert werden muß. Somit müßte durch eine Lohnsenkung bzw. Arbeitsangebotsausweitung im selben Maße, wie dies in den USA in den letzten 10 Jahren geschehen ist, noch ein Beschäftigungswachstum von ca. 11,8 % möglich sein. Bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten in 1983 wäre dies ein Potential von rund 2,76 Mio. Personen.

Beide vorgenommenen Überlegungen unterscheiden sich somit im Ergebnis kaum voneinander, so daß beide Rechnungen mit den genannten Einschränkungen als plausibel erachtet werden können und sich somit ein zusätzliches Beschäftigungspotential von ca. 2,7 Mio. Personen ergibt.

4.3.2.2 Senkung der Lohnnebenkosten

Unabhängig von den bisher angestellten Überlegungen ergäbe sich arbeitsnachfrageseitig allein aus einer Senkung der Lohnnebenkosten ein möglicher Beschäftigungszuwachs. Das IAB berechnete eine solche Wirkung für die Arbeitslosenversicherung quantitativ mit Hilfe eines Simulationsmodells (vgl. Buttler 1994, 25). Abbildung 4-11 stellt den dort errechneten linearen Zusammenhang zwischen einer Senkung des Beitragssatzes zur ALV und den sich daraus ergebenden mittel- sowie kurzfristigen Beschäftigungswirkungen graphisch dar.

Eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung könnte durch die zu erwartende Verringerung der Ausgaben in Folge der Übernahme der ersten 1000 DM für die Bezieher von Arbeitslosengeld durch die Negative Einkommensteuer erfolgen. 1994 betragen die Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit durch Beiträge rund 80 Mrd. DM. Die Entlastung durch die Übernahme der ersten 1000 DM für die knapp 2 Mio. Bezieher von Arbeitslosengeld beträgt rund 23 Mrd. DM. Entschiede man sich zu einer Senkung der Beiträge, so könnten die nach der Entlastung noch notwendigen Einnahmen über Beiträge von rund 62 Mrd. DM durch einen niedrigeren Beitragssatz von 5,0 % realisiert werden.

⁷¹ (29 / 27,5)

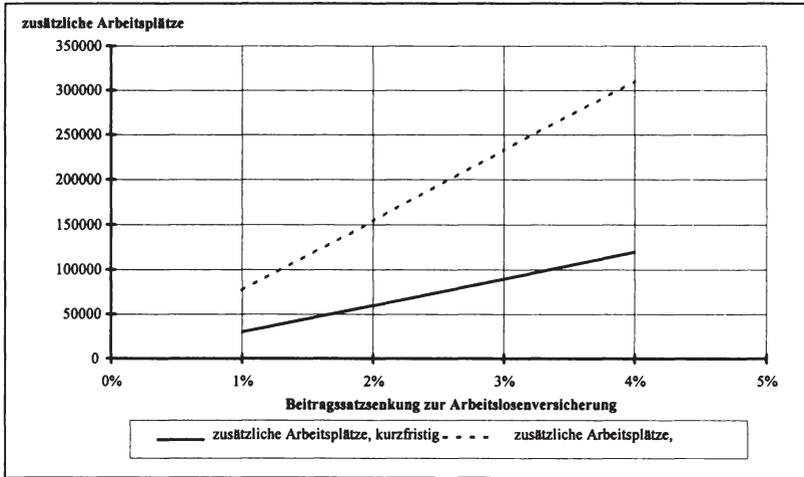


Abb. 4-11: Zusätzliche Beschäftigung durch Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung (Westdeutschland) (vgl. Buttler 1994, 25)

Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit 1994	89.657 Mio. DM
davon Beiträge (Beitragssatz 6,5 %)	81.536 Mio. DM
Entlastung durch Negative Einkommensteuer (Übernahme der ersten 1000 DM des Arbeitslosengeldes)	(-) 19.409 Mio. DM
noch erforderliche Beitragseinnahmen ⇒ neuer Beitragssatz: 5,0 % ⁷²	= 62.127 Mio. DM

Tab. 4-15: Berechnung des neuen Beitragssatzes nach Entlastung der BA durch die Negative Einkommensteuer (Quelle: Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 1995a, 470 und unveröffentlichte Daten der Bundesanstalt für Arbeit)

Legt man den oben dargestellten linearen Zusammenhang auch für Ostdeutschland zugrunde und rechnet die Beschäftigungswirkung über das Bevölkerungsverhältnis hoch, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Eine Senkung der Beiträge der Arbeitslosenversicherung von derzeit 6,5 % auf 5,0 % würde zu einer kurzfristigen Beschäftigungswirkung (innerhalb eines Jahres) von rund 45.000 mehr Beschäftigten in Westdeutschland und von rund 11.000 neuen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland

⁷² $6,5\% * 62.127 / 81.536 = 5,0\%$

führen. Langfristig ergeben sich Beschäftigungswirkungen von rund 115.000 für Westdeutschland und knapp 28.000 mehr Beschäftigte für Ostdeutschland.

Gleiche Überlegungen können über eine Senkung der Beitragssätze für die Rentenversicherung angestellt werden. Die Einnahmen der Rentenversicherer betragen 1994 336 Mrd. DM, wovon 260 Mrd. DM durch Beiträge erfolgten. Die Negative Einkommensteuer könnte zu einer Entlastung der Versicherer durch die Übernahme der ersten 1000 DM bei den Rentenversicherungsleistungen führen. Die Entlastungswirkungen ergeben sich in Abhängigkeit von den Rentenhöhen und belaufen sich auf insgesamt rund 114 Mrd. DM. Angerechnet auf die Beiträge ergäbe sich eine neue, benötigte Beitragssumme von 146 Mrd. DM, die durch einen verminderten Beitragssatz von 10,5 % realisiert werden kann (vgl. Tab. 4-16).

Einnahmen der Rentenversicherer 1994	335.614 Mio. DM
davon Beiträge (Beitragssatz 18,6 %)	260.004 Mio. DM
Entlastung durch Negative Einkommensteuer wegen Bezieher von	
< 200 DM/ Monat	170 Mio. DM
< 400 DM/ Monat	627 Mio. DM
< 600 DM/ Monat	788 Mio. DM
< 800 DM/ Monat	926 Mio. DM
< 1000 DM/ Monat	1.317 Mio. DM
> 1000 DM/ Monat	5.681 Mio. DM
Summe	= 114.116 Mio. DM
noch erforderliche Beitragseinnahmen	145.888 Mio. DM
==> neuer Beitragssatz: 10,5 %	

Tab. 4-16: Berechnung des neuen Beitragssatzes nach Entlastung der Rentenversicherer durch die Negative Einkommensteuer (Eigene Berechnungen nach Angaben des VDR und Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 1995, 58 f.⁷³)

⁷³ Der VDR führt Statistiken über die Verteilung nach Rentenarten sowie nach der Höhe des Rentenzahlbetrages. Verwendet wurden die Daten zum Rentenbestand 31.12.94. Zur Vermeidung von Doppelzählungen bei Beziehern von mehreren Renten, wurden Rentnerinnen, die sowohl

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Diese Verminderung des Beitragssatzes um 8,1 % könnte - unterstellte man für die Rentenversicherungsbeiträge gleiche Wirkung wie bei der Arbeitslosenversicherung - zu einer kurzfristigen Mehrbeschäftigung von 240.000 Personen für Westdeutschland und 58.000 für Ostdeutschland, mittelfristig von 620.000 Personen im Westen und 150.000 im Osten führen.

Tabelle 4-17 faßt die Ergebnisse der Beschäftigungswirkungen zusammen:

	kurzfristig (1996)	mittelfristig (2000)
Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 5,0 %:		
- Beschäftigungswirkung Westdeutschland	44.595	115.515
- Beschäftigungswirkung Ostdeutschland	10.718	27.762
Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf 10,5 %:		
- Beschäftigungswirkung Westdeutschland	240.813	623.781
- Beschäftigungswirkung Ostdeutschland	57.875	149.915
Gesamte Beschäftigungswirkung durch Beitragssenkungen in der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung für Gesamtdeutschland	354.001	916.910

Tab. 4-17: Beschäftigungswirkungen einer Senkung der Beitragssätze der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung (Quelle: eigene Berechnungen)

Kurzfristig ließen sich demnach in Gesamtdeutschland durch eine Verminderung der Beiträge für Arbeitslosen- und Rentenversicherung ca. 350.000 mehr Beschäftigte schaffen, mittelfristig sogar rund 900.000.

Nicht berücksichtigt wurde bei dieser Berechnung der negative Beschäftigungseffekt einer Erhöhung von Steuern zur Finanzierung der Beitragssenkungen. Diese dynamische Betrachtung der Beschäftigungswirkungen einer Negativen Einkommensteuer soll am Schluß des Kapitels erfolgen (vgl. 4.6).

Rente als auch Witwenrente bezogen, extra verrechnet. Bei anderen Personengruppen ist der Effekt der Rentenkumulation vernachlässigbar gering (vgl. Dünnwald/Kuhn/Löffler 1995).

4.3.3 Resultierende Beschäftigungswirkungen

Niedrigere Löhne in Verbindung mit einer Existenzsicherung durch das Mindesteinkommen via Negativer Einkommensteuer führen, unterstellt man ähnliche Entwicklungen im low-wage-Bereich der primären Dienstleistungen wie in den USA der letzten 10 Jahre, zu einem nachfrageseitigen Mehrbeschäftigungspotential von ca. 2,75 Mio. Auf der Angebotsseite beträgt die Anzahl der Personen in der Zielgruppe der Negativen Einkommensteuer knapp 2,3 Mio. Diese Zahl muß aber (vgl. 4.2.1.2) wegen Überschneidungsproblemen nach oben korrigiert werden. Zudem ergibt sich eine weitere, nicht quantifizierbare Angebotserhöhung durch den Wegfall der hohen Grenzbelastungen an den bislang bestehenden Transfergrenzen (vgl. 4.1.3.6). Somit errechnet sich eine zusätzliche Beschäftigung im Niedriglohnbereich mit Hilfe der Negativen Einkommensteuer von ca. 2,5 Mio. Personen.

Dieser Zuwachs ließe sich noch außerhalb des Niedriglohnbereichs erhöhen, würde man die Entlastung der Renten- und Arbeitslosenversicherung durch die Negative Einkommensteuer an Arbeitgeber und -nehmer mittels niedrigerer Beitragssätze weitergeben und somit eine Senkung der Lohnnebenkosten herbeiführen. Diese Maßnahme alleine würde zu einer Mehrbeschäftigung von kurzfristig (1996) rund 350.000 und mittelfristig (2000) rund 900.000 Personen führen. Ob die Durchführung beider Maßnahmen gleichzeitig allerdings die Kumulation der Beschäftigungseffekte zu Ergebnis hat, ist zumindest fraglich.

Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der für das Beschäftigungswachstum relevanten Berufsgruppen in den USA beträgt ca. 30 Stunden, so daß je nach Arbeits-/Freizeitpräferenz der Zielgruppe in Deutschland unterschiedliche Stundenlöhne, die sich aus den veränderten Arbeitsangebotsfunktionen ergeben (vgl. 4.3.1.3) und sich zwischen 4,40 DM und 10,80 DM bewegen, realisiert werden müßten, um das Potential in ein Beschäftigungsverhältnis zu überführen. Eine genaue Angabe ist wegen der unbekanntenen Präferenzstruktur nicht möglich, die Größenordnung läßt das Ergebnis aber zumindest plausibel erscheinen.

4.4 Effizienz der Negativen Einkommensteuer

In diesem Kapitel werden die Kosten des Modells der Negativen Einkommensteuer dargestellt, wie sie sich durch die Simulation ergeben. Zunächst wird die grundsätzliche Vorgehensweise bei der Ermittlung der Kosten beschrieben, um anschließend die Ergebnisse der durchgeführten Simulation vorzustellen.

4.4.1 Systematik der Kostenermittlung

Ziel der Effizienzbetrachtung ist es, die Nettokosten des Wechsels vom derzeitigen zu einem integrierten Steuer- und Transfersystem zu ermitteln und zu beurteilen.

Die Nettokosten des integrierten Steuer-Transfer-Systems für die öffentlichen Haushalte ergeben sich aus Veränderungen sowohl beim Einkommensteueraufkommen - nämlich aus dem Steuerausfall als Differenz zwischen neuem und altem Steueraufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer - als auch auf der Seite der staatlich finanzierten Transfers wegen zusätzlicher Transferzahlungen, die sich als Differenz zwischen auszahlendem Transfer und zu substituierenden Transferzahlungen ergeben.

Da von der Einführung der Negativen Einkommensteuer weder jetzige Steuerzahler noch Transferempfänger unbetroffen bleiben, stellt sich die Frage, auf welche Weise alle gesellschaftlichen Gruppen am besten umfassend zu berücksichtigen seien. Hier bietet sich eine Erfassung nach der überwiegenden Einkommensquelle bzw. nach Stellung im Erwerbsleben an, also nach sozioökonomischen Gruppen. Diese enthalten die Angestellten und die Arbeiter, die Beamten, Landwirte, Selbständige, Rentner und Pensionäre. Weiterhin können die Arbeitslosen, die Sozialhilfeempfänger, soweit sie nicht gleichzeitig zu einer der o.g. Gruppen zählen, und die Studenten hinzugerechnet werden.

4.4.1.1 Ermittlung des Steueraufkommens

Zunächst ist das Steueraufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer für 1995 nach dem derzeitigen System durch eine Fortschreibung der zur Verfügung stehenden Daten

Werner Sesselmeier, Roland Klopffleisch and Martin Setzer - 978-3-631-75052-0

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 08:48:47AM

via free access

zu ermitteln. Nach Möglichkeit sollte das gesamte Bundesgebiet, soweit dies die Datenlage für die neuen Bundesländer zuläßt, erfaßt werden. Diesem Aufkommen wird das Steueraufkommen, das sich nach der Integration des Transfersystems unter Anwendung verschiedener Tarifvarianten ergibt, gegenübergestellt. Von Bedeutung ist hier die Anwendung des Haushaltsprinzips in der Einkommensbesteuerung: Da der Grundfreibetrag im integrierten Steuer-Transfer-System haushaltsgrößenabhängig ist, müssen die statistischen Modelle zur Berechnung einer individuellen Steuer nach Haushaltsgrößen gestaffelt sein. Eine detaillierte Beschreibung der Simulationsmodelle befindet sich im Anhang.

4.4.1.2 Ermittlung der Transferzahlungen

Die Berechnung der Höhe der jeweiligen Transferzahlungen erfordert zunächst die Ermittlung des Nettoeinkommens, das sich aus dem Bruttoeinkommen aus verschiedenen Einkommensarten und eventuell zu zahlenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ergibt. Dieses wird dann auf die haushaltsabhängige Transfergrenze angerechnet, woraus sich, falls das Nettoeinkommen die Transfergrenze unterschreitet, eine Transferzahlung ergibt. Mögliche Empfänger von Transfers sind alle Zugehörigen der erwähnten sozioökonomischen Gruppen. Zu beachten sind mögliche Überschneidungen, die sich bei der Erfassung nach Einkommensquellen zwangsweise ergeben. Eine mehrfache Erfassung würde zu einer Überschätzung der Summe der Transfers führen.⁷⁴

4.4.1.3 Ermittlung der zu substituierenden Transferleistungen

Den Transferzahlungen aufgrund des Modells der Negativen Einkommensteuer wiederum sind die Transferzahlungen, die bisher von öffentlichen Haushalten finanziert wurden und nun entfallen sollen, als Einsparungen entgegenzustellen. Hierzu

⁷⁴ Es ist beispielsweise denkbar, daß ein Arbeiter mit niedrigem Erwerbseinkommen sowohl als Arbeiter als auch als Empfänger von Transfers, wie z.B. Sozialhilfe, registriert ist. Ebenso ist es möglich, daß ein Selbständiger in geringem Maße Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit bezieht und damit ungerechtfertigterweise bei einer Erfassung als Nichtselbständiger Transferbezieher würde.

zählen die Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe, die Wohn-, Kinder- und Erziehungsgelder und die BAföG-Leistungen.

4.4.2 Simulation und Ermittlung der Kosten des integrierten Steuer-Transfer-Modells

Zweck der Simulationen ist es, einen Vergleich des derzeitigen Steuer- und Transfersystems mit dem integrierten Steuer-Transfer-System hinsichtlich der Kosten anzustellen. Die Kosten der Negativen Einkommensteuer ergeben sich aus der Differenz des Steueraufkommens nach dem Tarif '90, also dem linear-progressiven Verlauf mit einem Eingangssteuersatz von 0,19 und einem Spitzensteuersatz von 0,53 bei 120000 DM unter Berücksichtigung des Grundfreibetrags von 5616 DM, und dem neuen Steueraufkommen zuzüglich des Transfers im Rahmen der Negativen Einkommensteuer und abzüglich der einzusparenden Transfers.

Steueraufkommen nach Tarif '90

- Steueraufkommen nach Tarif der Negativen Einkommensteuer

+ Transfer im Rahmen der Negativen Einkommensteuer

- einzusparende Transfers

= Kosten des integrierten Steuer-Transfer-Modells

Tab. 4-18: Ermittlung der Kosten des integrierten Steuer-Transfer-Modells

Das Steueraufkommen nach dem derzeitigen Einkommensteuergesetz setzt sich zusammen aus den Berechnungen für alle drei Modelle (Lohnsteuermodell West- und Ostdeutschland und Einkommensteuermodell Westdeutschland⁷⁵). Hier ergeben sich 1995 gesamte Steuereinnahmen von 370,9 Mrd. DM.

Das Steueraufkommen nach Einführung des integrierten Steuer-Transfer-Systems ergibt sich ebenfalls als Summe der Steueraufkommen aus den drei Modellen. Aufgrund der hohen Freibeträge ergeben sich je nach Variante nur noch Steuerauf-

⁷⁵ Eine detaillierte Beschreibung der Modelle befindet sich im Anhang.

kommen zwischen 294 und 325 Mrd., so daß die Steuerausfälle zwischen 76 und 45,6 Mrd. DM liegen.

Die Transfersumme umfaßt Transferzahlungen an Lohn- und Einkommensteuerpflichtige, soweit die Nettoeinkommen unterhalb der haushaltsabhängigen Transfergrenze liegen, Transferzahlungen an sämtliche vormals Sozialhilfeempfänger, also Sozialhilfeempfänger ohne angerechnetes Einkommen sowie Sozialhilfeempfänger mit angerechnetem Erwerbseinkommen, Rente, Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosengeld und sonstigen Einkünften. Weiterhin wird durch die Streichung der Arbeitslosenhilfe nun sämtlichen Arbeitslosenhilfeempfängern Transfers im Rahmen der Negativen Einkommensteuer gezahlt, wobei diejenigen, die bereits in der Sozialhilfe berücksichtigt werden, herausgerechnet werden. Ebenso erhalten Studenten mit eigenem Haushalt Transferzahlungen. Weitere Zahlungen ergeben sich durch die Übernahme der ersten 1000 DM der Ansprüche an die Rentenversicherer sowie der Arbeitslosengelder. Hierbei werden allerdings nur die Kosten berücksichtigt, die durch die Aufstockung der bisherigen Ansprüche auf 1000 DM anfallen. Die Zahlungen der bisherigen Rentenversicherungen, die durch die Transfers der Negativen Einkommensteuer ersetzt werden, sind kostenneutral, solange die Einsparungen der Versicherungsträger nicht über niedrigere Beiträge an die Beitragszahler weitergegeben werden. Das Problem der bereits erwähnten Überschneidungen bei der Bestimmung der Transferempfänger wird durch eine Reihe von Annahmen gelöst, die sich aus dem Anhang ergeben.

Die Transferzahlungen an die bislang Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen belaufen sich nach der Simulation mit den Lohn- und Einkommensteuermodellen je nach Variante auf 65 bis 80 Mrd. DM. Die übrigen Transferzahlungen, vor allem an die jetzigen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger sowie sonstigen Sozialhilfeberechtigten, die derzeit aber keine Sozialhilfe beziehen, sowie Studenten mit eigenem Haushalt, liegen je nach Transferentzugsrate bei rund 70 Mrd. DM.

Gruppe	Transferzahlungen bei t = 50 % (Mrd. DM)
Sozialhilfeempfänger ohne Einkünfte aus nichtselbst. Arbeit	19,4
Sozialhilfeempfänger mit Einkünften aus nichtselbst. Arbeit	3,5
Empfänger von Arbeitslosenhilfe ohne Sozialhilfeempfänger	19,0
Studenten mit eigenem Haushalt	13,5
Sozialhilfeberechtigte "Dunkelziffer der Armut"	15,0
Summe	70,5

Tab. 4-19: Transferzahlungen an Empfänger außerhalb der Lohn- und Einkommensteuerstatistik ohne Rentner und Arbeitslosengeldempfänger bei einer Transferentzugsrate von 50 %

Die Einsparungen ergeben sich aus den bisherigen Kosten der Transfers, die nun durch die Transferzahlungen im Rahmen der Negativen Einkommensteuer ersetzt werden: Hierzu zählt die Sozialhilfe, die komplett wegfällt, wobei allerdings der Teil der "Hilfe in besonderen Lebenslagen", welcher bereits durch die Pflegeversicherung eingespart wird, nicht der Negativen Einkommensteuer zugerechnet werden kann. Weiterhin wird die Arbeitslosenhilfe gestrichen, ebenso das Wohngeld. Weitere Einsparungen ergeben sich aus dem Wegfall der familienpolitisch motivierten Transfers, nämlich des Kindergeldes, Erziehungsgeldes sowie der BAföG-Zahlungen. Für die Studenten mit eigenem Haushalt, die damit Transfers erhalten, kann weiterhin im Haushalt der Eltern kein Grundfreibetrag mehr geltend gemacht werden. Die gesamten Einsparungen belaufen sich damit auf rund 85 Mio. DM.

Stellt man Steuerausfälle, Transferzahlungen im Rahmen der Negativen Einkommensteuer und Einsparungen zusammen ergeben sich gesamte Kosten des integrierten Steuer-Transfer-Modells von 95 bis 140,2 Mrd. DM.

Leistung	Kosten 1994 (Mio. DM)
Einsparungen Sozialhilfe	31.767
davon Sozialhilfe, HLU	+ 16.971
Sozialhilfe, HbL	+ 32.562
Hilfe zur Pflege	- 17.766
Arbeitslosenhilfe	17.431
Wohngeld	6.169
Kindergeld	21.069
Erziehungsgeld	6.681
BAföG	2.283 (ohne Darlehen)
Summe (1994)	85.400

Tab. 4-20: Einsparungen von Transfers durch Einführung der Negativen Einkommensteuer (vgl. Statistisches Bundesamt 1995a, 475, 470, 460, 459 und Mitteilung für die Presse 271/95)

	Variante 1 (Mrd. DM)	Variante 2 (Mrd. DM)	Variante 3 (Mrd. DM)
Steuerausfall aus LS/EkStModellen	76,2	62,2	45,6
Transferzahlungen aus LS/EkStModellen	79,1	70,4	65,1
sonstige Transferzahlungen	70,5	70,1	69,8
Transfereinsparungen	- 85,4	- 85,4	- 85,4
Berücksichtigung des Existenzminimums	- 14,0	- 14,0	- 14,0
Summe	126,4	103,3	81,1

Tab. 4-21: Variantenabhängige Kosten des integrierten Steuer-Transfer-Modells

Falls die Umgestaltung des Tarifs '90 zum Einbau des sozialhilfegleichen, steuerfreien Existenzminimums aufkommensneutral gestaltet wird, behalten diese ermittelten Kosten ihre Aktualität. Im Jahressteuergesetz wurde jedoch ein neuer Tarifverlauf beschlossen, der nach Berechnungen des DIW einen Steuerausfall von ca. 14 Mrd. DM

mit sich bringt (vgl. Teichmann/Vesper 1995, 604). Die Kosten müssen also, will man sie mit dem neuen Tarif vergleichen, um diese 14 Mrd. DM gesenkt werden⁷⁶. Die Ergebnisse der Simulation der verschiedenen Varianten zeigt Tabelle 4-21. Eine detaillierte Aufstellung der Simulationsergebnisse befindet sich im Anhang.

4.5 *Dynamisierung der Beschäftigungswirkungen*

Sowohl die Effektivitäts- als auch die Effizienzbetrachtungen des Modells der Negativen Einkommensteuer wurden statisch vorgenommen, d. h. es wurden sowohl die eventuell negativen Beschäftigungswirkungen einer möglichen Finanzierung des Modells beispielsweise durch eine Umsatzsteuererhöhung als auch die Reduktion der Kosten durch die erwartete höhere Beschäftigung außer acht gelassen. Diese Betrachtungen setzen ein makroökonomisches Modell voraus. Die Beschäftigungswirkungen einer Finanzierung der Beitragssenkung zur Arbeitslosenversicherung wurde mit Hilfe eines solchen Modells von Buttler (1994) berechnet. Er kommt zum Ergebnis, daß mittelfristig eine Erhöhung der Mehrwertsteuer einen fast neutralen Effekt auf die Beschäftigung besitzt. Kurzfristig würde die Erhöhung um einen Prozentpunkt zwar zu einem Rückgang der Beschäftigung in Westdeutschland um bis zu 80.000 führen, nach ca. 5 Jahren ist aber das vorherige bzw. das um die positive Wirkung der Beitragssenkung gestiegene Niveau erreicht. Kurzfristig betrachtet schneidet die Erhöhung der Mineralölsteuer am besten ab, weist aber auch noch mittelfristig negative Beschäftigungswirkungen auf (vgl. Buttler 1994, 27 f.).

Kosteneinsparungen treten vor allem dann auf, wenn die erwartete Beschäftigungszunahme direkt zu zusätzlichen Steuereinnahmen führt bzw. Multiplikatoreffekte realisiert werden können. Unter Beachtung der Dynamik sollten die zu erwartenden Kosten also niedriger als die errechneten sein, wobei - unterstellt man eine beschäftigungsneutrale Finanzierung beispielsweise über eine Mehrwertsteuer - die

⁷⁶ Die Kosten der Existenzminimumfreistellung von 14 Mrd. DM fallen allerdings nur deshalb so gering aus, weil der neue ab 1.1.96 gültige Tarif ein Abschmelzen des Grundfreibetrags mit steigendem Einkommen vornimmt. Dies ist im Modell der Negativen Einkommensteuer nicht der Fall, so daß aufgrund der unterschiedlichen Qualität der Existenzminimumfreistellung die entstehenden Kosten nicht uneingeschränkt vergleichbar sind.

berechneten Werte einer Beschäftigungszunahme zumindest mittelfristig als weitgehend realistisch einzuschätzen sind.

4.6 Zwischenfazit

Um die Effizienz der Negativen Einkommensteuer hinsichtlich des beschäftigungspolitischen Ziels quantitativ beurteilen zu können, bietet sich die Errechnung der Kosten pro zusätzlich geschaffenem Beschäftigungsverhältnis an. Dieser Effizienzquotient beträgt beim Modell der Negativen Einkommensteuer je nach Variante 50.480, 41.280 und 32.400 Mrd. DM, wobei nicht die dynamische Betrachtung der Wirkung des Anstiegs der Beschäftigung berücksichtigt ist, da dort eine Quantifizierung kaum möglich ist (vgl. 4.5).

Die Finanzierung der ersten 1000 DM der Renten- und Arbeitslosenversicherungsleistungen gestaltet sich in den bisherigen Überlegungen kostenneutral, d. h. die Entlastung der Versicherungsträger wird nicht an die Beitragszahler weitergegeben, sondern zur Finanzierung des Modells verwendet. Würde man eine Beitragssenkung durchführen, könnten weitere Arbeitsplätze auch in mittleren und höheren Einkommenschichten realisiert werden. Diese Maßnahme ist aber zunächst unabhängig von der Ausgestaltung des Modells und der intendierten Wirkungsweise, Beschäftigungsverhältnisse im unteren Lohnsegment zu schaffen, zu betrachten. Die durch den Wegfall des Finanzierungsbeitrages entstehenden Kosten belaufen sich auf rund 133 Mrd. DM (vgl. 4.3.2.2), wobei der induzierte Beschäftigungsanstieg kurzfristig bei ca. 350.000 und mittelfristig bei gut 900.000 Personen liegt. Der Effizienzquotient dieser Maßnahme ist somit wesentlich ungünstiger nämlich kurzfristig 375.000 DM bzw. mittelfristig 145.000 DM pro zusätzlich geschaffenem Beschäftigungsverhältnis. Dies liegt sicherlich nicht zuletzt an den geringeren Reallohnelastizitäten bei voll ausgebildeten Arbeitern im Vergleich zu unausgebildeten Arbeitskräften, so daß der Wirkungsgrad der alle Einkommenschichten erfassenden Lohnnebenkostensenkung geringer ausfällt als die nur auf untere Einkommenschichten ausgerichtete Negative Einkommensteuer (vgl. dazu Franz 1995, 38).

5. Schlußfolgerungen

Aus den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit lassen sich auf den folgenden drei Ebenen verschiedene Schlußfolgerungen formulieren:

1. So können zunächst einmal Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer-Tarif-Systems mit denen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verglichen werden. Dabei stellt sich natürlich das Problem, daß die negative Einkommensteuer - wie in der Einleitung bereits erwähnt - hier zwar bezüglich des Zieles Schaffung von Arbeitsplätzen analysiert wurde, dieses Ziel jedoch eher ein Subziel im Rahmen sozialpolitischer Vorstellungen darstellt. Damit fließen jedoch auch Zahlungen in die Betrachtung mit ein, die nicht direkt mit dem beschäftigungspolitischen Ziel in Verbindung stehen.
2. Auf einer zweiten Ebene ist nach den generellen unterschiedlichen Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik auf der einen Seite und negativer Einkommensteuer auf der anderen Seite zu fragen. Dabei geht es in diesem Schlußabschnitt weniger um die direkt meßbaren Effekte, sondern vielmehr um generelle Allokations- und Distributionseffekte am Arbeitsmarkt.
3. Schließlich muß auf einer dritten Ebene noch die Kompatibilität einer negativen Einkommensteuer mit den im ersten Kapitel skizzierten Zielen und Prinzipien sozialpolitischer Maßnahmen diskutiert werden.

Wie die verschiedenen Berechnungen im vorangehenden Kapitel gezeigt haben, hängen die Kosten eines integrierten Steuer-Transfer-Systems mit einer Negativen Einkommensteuer in entscheidender Weise von der Setzung der drei Größen Transfergrenze, Transferentzugsrate und Mindesteinkommen, aber auch und gerade vom Verlauf der Steuertarife im positiven Teil des Steuer-Transfers-Systems ab. Eine einfache Gegenüberstellung der Kosten einer Negativen Einkommensteuer zu den Kosten der Arbeitsmarktpolitik verbietet sich daher. Allerdings weisen die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit, die für 1994 bei 104 Mrd. DM lagen, sowie die Berechnungen zu den verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ein erhebliches Einsparungspotential hin, das bei einer Beschäftigungserhöhung bzw.

einem Arbeitslosigkeitsabbau infolge einer Negativen Einkommensteuer freigesetzt werden kann. Zudem wurden innerhalb der Berechnungen zur Negativen Einkommensteuer auch keine aus der Mehrbeschäftigung resultierenden Multiplikatoreffekte berücksichtigt, welche bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit 40 % der direkten Effekte angesetzt wurden. Gerade dieser Punkt ist von Bedeutung, wenn man sich die Effizienzquotienten für ABM in Höhe von 45.300 DM und FuU von 31.380 DM einerseits und die der Negativen Einkommensteuer betrachtet, die je nach Modellvariante bei 32.400 DM, 41.280 DM bzw. 50.480 DM liegen. Ohne die Multiplikatorwirkungen wären diese Werte für ABM und FuU entsprechend höher. Auch bei einem Vergleich der drei Effizienzquotienten der Negativen Einkommensteuer mit den rein fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit pro Person, welche 1994 bei 40.702 DM lagen, ist ein integriertes Steuer-Transfer-System eher positiv zu beurteilen. Daneben sollte man noch faktische "arbeitsmarktpolitische" Maßnahmen von Unternehmen und Gewerkschaften berücksichtigen, die in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung so nicht vorgesehen waren, also einen Mißbrauch dieser Möglichkeiten verglichen zu deren ursprünglichen Intention darstellen. Insbesondere ist hier an Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien und den Betriebsräten über Frühverrentungsmodelle zu denken, welche nach entsprechenden Schätzungen des BMA bis zu 140 Mrd. DM kosten könnten. Vor diesem Hintergrund kann es letztendlich gar nicht um die Frage gehen, daß die Einführung einer Negativen Einkommensteuer mit Kosten verbunden ist, sondern vielmehr darum, das aller Wahrscheinlichkeit nach notwendige Finanzierungsvolumen möglichst effektiv und effizient zu erzielen und vor allem zu verwenden. Schließlich muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß Einsparungspotentiale durch eine Negative Einkommensteuer - neben der Vermeidung von Leistungskumulationen - üblicherweise im administrativen Bereich gesehen werden, welche hier aufgrund der Fragestellung ebenfalls nicht berücksichtigt wurden.

Bei der Betrachtung der Effektivität traditioneller arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen kann man prinzipiell zu dem Schluß gelangen, daß diese Maßnahmen einen relativ hohen Wirkungsgrad besitzen. Von einzelnen kritischen Anmerkungen zu den verschiedenen Arbeitsmarktpolitiken und deren Abschätzungen abgesehen, stellt sich jedoch die Frage, inwieweit diese zur Spaltung in einen ersten und einen zweiten Arbeitsmarkt beitragen. Ohne an dieser Stelle Inhalte und Implikationen des Konzeptes eines zweiten Arbeitsmarktes zu diskutieren (vgl. hierzu Ehrlich 1996), kann doch

davon ausgegangen werden, daß sich im Zeitablauf zwei voneinander relativ unabhängige Kreisläufe mit jeweils eigenen Erwerbs- und Transferbiographien herausbilden, die nur eine eher kleine Schnittmenge haben. Aus diesem Blickwinkel heraus erscheint eine Negative Einkommensteuer vorteilhafter, da sie an Stelle der Schaffung eines zweiten auf eine Vergrößerung des ersten Arbeitsmarktes ausgerichtet ist. Für die Arbeitnehmer kann dies auch deshalb von Vorteil sein, da mit den klassischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - und auch mit Lohnsubventionen - entsprechende nachfrageseitige Diskriminierungen verbunden sind, die den (Wieder)einstieg in den ersten Arbeitsmarkt nicht erleichtern.

Daneben kann man die Beschäftigungswirkungen einer Negativen Einkommensteuer auch hinsichtlich des Zeitfaktors und der Unmittelbarkeit der Wirkung betrachten. Kurz- und mittelfristig können direkte Wirkungen in Form von Mehreinstellungen aufgrund der geänderten institutionellen Vorgaben erwartet werden. Langfristig - und dies ist die relevantere Entwicklung - ist von einer positiven Wirkung auf den Arbeitsmarkt in Folge veränderter Anreizstrukturen bei Arbeitsangebot und -nachfrage auszugehen. Mit dieser Betrachtung ist man bei der dritten Diskussionsebene der Implikationen eines integrierten Steuer-Transfer-Systems angelangt. Denn wird eine Negative Einkommensteuer alternativ zur bisherigen Arbeitsmarktpolitik bewertet, so muß sie hinsichtlich der für die Arbeitsmarktpolitik im besonderen und die Sozialpolitik generell konstitutiven Ordnungsprinzipien hinterfragt werden. Dabei wird eine Akzentverschiebung zwischen diesen Prinzipien erkennbar: Sowohl das Solidaritätsprinzip als auch das Prinzip der Selbstverantwortung erfahren eine Aufwertung, was zusammen mit der relativ höheren Ordnungskonformität zu einer vergleichsweise hohen Akzeptanz in einem prinzipiell marktwirtschaftlich orientierten System führen sollte. Das Prinzip der Subsidiarität wird hingegen abgeschwächt, da die negative Einkommensteuer unabhängig vom Bedarfsfall ist. Ebenso wird die soziale Selbstverwaltung relativiert. Insgesamt kann man dies als eine Stärkung marktkonformer Regeln betrachten, so daß aus ordnungspolitischer Sicht nichts gegen, sondern vieles für eine Negative Einkommensteuer als mögliche Alternative zu Teilen der Arbeitsmarktpolitik spricht.

Gleichwohl ist zu betonen, daß trotz oder auch gerade wegen des hohen Grades an Ordnungskonformität ein Wandel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dahingehend vollzogen wird, daß **Eigenverantwortung, Flexibilität und Mobilität gefördert werden.**

Werner Sesselmeier, Roland Klopffleisch and Martin Setzer - 978-3-631-75052-0

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 08:48:47AM

via free access

Materielle Hilfeleistungen in Form arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen werden demgegenüber reduziert, der Schwerpunkt liegt auf der (monetären) Hilfe zur Selbsthilfe. Diese Akzentverschiebung muß aber nicht deswegen per se abgelehnt werden, weil sie - aus teilweise sehr verschiedenen Gründen - in angelsächsischen Ländern seit längerem vehement verfolgt und aus sozialpolitischer Sicht ebenso vehement kritisiert wird.

Ausgeblendet, und darauf soll abschließend noch hingewiesen werden, wurde in der vorstehenden Analyse der in seinen Auswirkungen auf das lohnarbeitszentrierte Sozial(versicherungs)system nicht zu unterschätzende Strukturwandel. Dieser Strukturwandel läuft insbesondere in vier Bereichen ab:

- der demographische Wandel hin zu einer schrumpfenden und älter werdenden Gesellschaft (vgl. Rürup/Sesselmeier 1995);
- der sektorale Wandel innerhalb der Wirtschaft;
- der Wandel der individuellen Arbeitsbeziehungen weg vom Normalarbeitsverhältnis hin zu den verschiedensten atypischen Arbeitsverhältnissen;
- der Wandel der weltwirtschaftlichen Strukturen hin zu globalisierten Märkten und Unternehmen (vgl. Rürup 1995) und zu Herausforderungen sowie komplexen Beziehungen für das institutionelle Regime sowohl der Weltwirtschaft als auch nationaler Regelungsmechanismen (vgl. Rürup/Setzer 1996).

Diese Veränderungen fordern in der Tendenz alle eine Abkoppelung der sozialen Sicherungssysteme vom Lohneinkommen (Rürup/Sesselmeier 1996) und unterstützen in der Tendenz die im vorliegenden Band präsentierten Ergebnisse.

In der Summe überwiegen die Vorteile einer Negativen Einkommensteuer auch und gerade in beschäftigungspolitischer Hinsicht, so daß die politische Umsetzung durchaus anzustreben wäre. Vor dem Hintergrund der verschiedensten, mehr oder weniger gescheiterten nachfrage- und angebotstheoretischen Konzepte zum Abbau der Arbeitslosigkeit spricht manches für eine generelle Neuordnung des sozialen Sicherungssystems innerhalb und für eine funktionierende Marktwirtschaft.

Anhang

I. Datenquellen

Um die Nettokosten der Modellvarianten festzustellen, besteht die Notwendigkeit, alle betroffenen Personenkreise statistisch zu erfassen. Dies erfolgt, wie bereits erwähnt, nach ihrer hauptsächlichsten Einkommensquelle, die entweder aus steuerpflichtigen Einkünften gemäß § 2 EStG oder aus steuerfreien Lohnersatzleistungen bzw. Transfereinkommen bestehen kann und damit die Zugehörigkeit zu sozioökonomischen Gruppen bestimmt. Um die Erfassung zu erleichtern, wurden die Gruppen modifiziert: Die der Arbeiter und Angestellten wurden zur Gruppe der Bezieher von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zusammengefaßt. Die Gruppen der Landwirte, der Selbständigen und der Bezieher der übrigen Einkommensarten des § 2 EStG werden zu den Beziehern von Einkommen aus nicht überwiegend nichtselbständiger Arbeit gezählt. Weitere Gruppen sind die Arbeitslosen, die Rentner, die Studenten und die Sozialhilfeempfänger, die ebenfalls über entsprechende Statistiken zu erfassen sind.

Zur Modellbildung wird der Personenkreis derjenigen erfaßt, die Einkommen gemäß § 2 EStG erhalten, als

- Lohnsteuerzahler, d.h. Empfänger von Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit,
- Einkommensteuerzahler mit überwiegenden Einkünften nicht aus nichtselbständiger Arbeit.

Bei denjenigen, die überwiegend keine Einkünfte gemäß § 2 EStG erhalten, sondern überwiegend Lohnersatzleistungen sowie Transfers, handelt es sich um Studenten, Arbeitslose, Rentner und sonstige Personen.

Im Modell werden diese berücksichtigt als

- Studenten/Schüler,
- Arbeitslosengeldempfänger,

- Arbeitslosenhilfeempfänger,
- Sozialhilfeempfänger
- Empfänger gesetzlicher Rente.

Die aufgeführten Gruppen sind in verschiedenen Statistiken - zum Teil mehrfach-vorhanden, beispielsweise können Arbeitslosenhilfeempfänger gleichzeitig Sozialhilfeempfänger sein. Deshalb ist für die Modellbildung unerlässlich, bei vollständiger Erfassung sämtlicher Personenkreise die Mehrfacherfassungen herauszurechnen.

Für die Modellbildung wurden folgende Statistiken herangezogen:

- Lohnsteuerstatistik 1989,
- Sozio-ökonomisches Panel 1990,
- Einkommensteuerstatistik 1989,
- Sozialhilfestatistik 1992,
- Wohngeldstatistik 1992,
- BAföG-Statistik 1993,
- Rentenverbandsstatistik 1994,
- Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1993,
- Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1993.

Zahlreiche weitere Daten wurden dem Statistischen Jahrbuch 1994 und 1995 entnommen.

In der Lohnsteuerstatistik 1989 sind alle veranlagten und nichtveranlagten lohnsteuerpflichtigen Arbeitnehmer Westdeutschlands erfaßt. „Als Arbeitnehmer gelten Personen, die in einem Arbeits-/Dienstverhältnis stehen (Personen mit Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, einem Teil der Erwerbstätigen, Anm. d. Verf.) oder standen (Teile der Rentner und Pensionäre, Anm. d. Verf.) und daraus Einnahmen beziehen; dazu zählen sowohl die nicht mehr aktiv im Arbeitsleben stehenden Versorgungsempfänger im Sinne des § 19 Abs. 1 Nr. 2. EStG als auch die

Rechtsnachfolger dieser Personen, soweit sie Arbeitslohn aus dem früheren Dienstverhältnis ihres Rechtsvorgängers beziehen (...), wie z.B. Witwen oder Waisen.

Arbeitnehmer, deren Lohnsteuerbelege keinen eingetragenen Bruttolohn aufwiesen, wurden nicht in die Statistik einbezogen“ (Statistisches Bundesamt, Lohnsteuer 1989, 11).

Die verwendeten Tabellen der Lohnsteuerstatistik sind in zweifacher Hinsicht gegliedert: Zum einen sind die Steuerpflichtigen in Lohnsteuerklassen eingeteilt, zum anderen nach der Höhe ihres Bruttoeinkommens geschichtet. Die Einteilung in Lohnsteuerklassen ermöglicht Rückschlüsse auf die jeweilige Haushaltsgröße.

Bei dem sozio-ökonomischen Panel (SOEP) handelt es sich um eine in verschiedenen Zeitabständen durchgeführte Befragung von Haushalten. Die Daten des Panels stellen die derzeit einzige verfügbare Datenquelle über die Einkommensverhältnisse in Ostdeutschland dar.

Der Entwicklung eines Modells muß zunächst eine Hochrechnung der Stichprobe auf die Grundgesamtheit, d.h. auf die Bevölkerung Ostdeutschlands, vorausgehen. Hier stand ein Gutachten des DIW zur Verfügung, in dem aus den Paneldaten durch eine solche Hochrechnung eine Einkommensschichtung für Ostdeutschland ermittelt wurde (vgl. DIW 1991a). Diese Einkommensschichtung ist gegliedert in ledige und verheiratete abhängig Beschäftigte, einen und zwei Einkommensbezieher und nach der Kinderzahl.

Die restlichen 6 Einkunftsarten werden mit Hilfe der Einkommensteuerstatistik 1989 für Westdeutschland erfaßt. Einkommensteuerzahler sind u. a. Teile der Rentner/Pensionäre, Selbständige, Gewerbetreibende usw. Um die Überschneidungen zwischen Lohnsteuer- und Einkommensteuerstatistik zu minimieren, wurden lediglich diejenigen erfaßt, die nicht überwiegend Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit bezogen, also überwiegend Einkünfte aus den oben genannten 6 Einkunftsarten.

Die verwendete Tabelle ist nach der Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte sowie nach der Grund- bzw. Splitting-Tabelle Besteuerter, also Ledige und Verheiratete, gegliedert.

Die reine Einkommensbesteuerung in Ostdeutschland dürfte lt. DIW noch keinen merklichen Einfluß auf das Steueraufkommen der BRD haben und bleibt daher unberücksichtigt (vgl. Meinhardt, Teichmann, Wagner 1994, 628).

Die BAföG-Empfänger unter den Studenten wurden der BAföG-Statistik 1993 entnommen. Von Bedeutung ist für die Anwendung des Haushaltsprinzips bei Besteuerung und Transfergewährung hier insbesondere die Unterscheidung in Studenten, die zuhause wohnen, und Studenten mit eigenem Haushalt.

Die Erfassung der Rentner, soweit sie benötigt wird, erfolgt über die Rentenverbandsstatistik, jene der Arbeitslosen, also Empfänger von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe, über den Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1993.

In der Sozialhilfestatistik werden diejenigen erfaßt, die mangels eigenen Einkommens in Höhe des Existenzminimums von der staatlichen Fürsorge unterstützt werden. Hier wird unterschieden in Haushalte ohne und Haushalte mit angerechnetem Einkommen, wobei diese weiterhin nach der Art des angerechneten Einkommens differenziert werden. Weiterhin ist die Sozialhilfestatistik nach Haushaltsgrößen gegliedert.

Die Statistiken des Wohngeldes und der Jugendhilfe wurden herangezogen, um etwaige Kompensationsmöglichkeiten für die Kosten der Negativen Einkommensteuer beziffern zu können.

II. Steuermodelle zur Simulation des integrierten Steuer-Transfer-Modells

Die Modelle wurden aus den oben genannten Datenquellen der Lohnsteuerstatistik '89, der Einkommensteuerstatistik '89 und der auf dem sozio-ökonomische Panel beruhenden Einkommensschichtung in Ostdeutschland erstellt, um die Simulationen durchzuführen. In ihrer Systematik gleichen sie den Modellen, die vom DIW für die Analyse steuerpolitischer Fragen verwendet werden (vgl. Meinhardt/Teichmann/Wagner 1994, 628).

Das Lohnsteuermodell für Westdeutschland beruht auf den Ergebnissen der Lohnsteuerstatistik von 1989. Es setzt sich aus vier Steuerklassen, nämlich den Lohnsteuerklassen I (ledige und geschiedene sowie verwitwete Arbeitnehmer), II (wie I jedoch mit mindestens einem Kind), III (verheiratete Alleinverdiener) und III/V bzw. IV/IV (2 Einkommensbezieher) zusammen. Jede Lohnsteuerklasse ist in 32 Einkommensschichten unterteilt, die wiederum über eine Aufteilung der Kinderfreibeträge nach Haushaltsgrößen gestaffelt sind.

Um die Einkommensschichtung auf das Jahr 1995 fortzuschreiben, werden die Einkommensdaten, d.h. Bruttolohnsumme und Freibeträge, unter Berücksichtigung von Gesetzesänderungen mit Hilfe von Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aktualisiert. Gleiches gilt für die Zahl der Steuerpflichtigen. Die Entwicklung der Kinderzahl wurde an die Entwicklung des Kindergeldes angepaßt. Für das Jahr 1995 wurden als Zuwachsraten entweder Schätzungen des DIW oder eine Fortschreibung der Zuwachsraten der letzten Jahre verwendet.

Modellcharakter erhalten die erfaßten Daten durch die Tatsache, daß das zu versteuernde Einkommen und damit auch das Steueraufkommen als Funktion der Löhne und der Freibeträge dargestellt wird. Die programmtechnische Umsetzung dieses Konzepts erfolgte über das Tabellenkalkulationsprogramm Microsoft Excel 5.0.

Für das Lohnsteuermodell Ostdeutschland wurde die auf Basis des sozio-ökonomischen Panels vom DIW erstellte Einkommensschichtung verwendet. Aufbau und Struktur des Modells für Ostdeutschland entsprechen weitgehend dem Lohnsteuermodell für Westdeutschland. Das Modell enthält drei Steuerklassen, nämlich ledige Steuerpflichtige (Lohnsteuerklasse I/II), verheiratete Alleinverdiener (Lohnsteuerklasse III) und Ehepaare, bei denen beide Partner erwerbstätig sind (Lohnsteuerklasse III/V bzw. IV/IV). Die Lohnsteuerklassen sind wiederum nach der Höhe des Bruttoeinkommens in 17 Einkommensschichten gegliedert, die in sich nach Anzahl der Kinder, d.h. der Haushaltsgröße, gestaffelt sind.

Die Fortschreibung der erfaßten Daten erfolgte in der selben Weise wie beim Lohnsteuermodell Westdeutschland, es wurden lediglich die für Ostdeutschland relevanten Daten verwendet.

Die programmtechnische Umsetzung des Modells erfolgte ebenso wie beim westdeutschen Modell auf Excel 5.0.

Das Einkommensteuermodell für Westdeutschland entspricht seinem Aufbau nach weitestgehend den beiden anderen Modellen. Es basiert auf den Ergebnissen der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1989. Von Bedeutung ist, daß nicht alle Einkommensteuerpflichtigen erfaßt wurden, sondern lediglich diejenigen, die ihre Einkünfte überwiegend nicht aus nichtselbständiger Arbeit bezogen, womit Überschneidungen mit der Lohnsteuerstatistik minimiert werden.

Das Einkommensteuermodell ist in 2 Einkommensteuerklassen eingeteilt, nämlich in nach der Grund- bzw. nach der Splittingtabelle Besteuerte. Diese Einkommensteuerklassen sind in 16 Einkommensschichten unterteilt, die in sich wiederum nach der Kinderzahl gestaffelt sind.

Die Fortschreibung der Daten erfolgte mit der Entwicklung des in der VGR ausgewiesenen Bruttoeinkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, im übrigen mit den bereits in den anderen Modellen verwendeten Zuwachsraten.

III. Überschneidungen bei der Erfassung der Transferzahlungen

Eine problematische Überschneidung ergibt sich aus der Tatsache, daß in der Lohnsteuerstatistik nicht nur diejenigen erfaßt sind, die überwiegend Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit beziehen, sondern alle Lohnsteuerpflichtigen. Bei der Berechnung der Transferzahlungen entsteht deshalb ein nicht unerheblicher Teil des Transferanspruchs in unteren Einkommenschichten, bei denen anzunehmen ist, daß sie z. Zt. entweder zusätzlich Sozialhilfe empfangen und damit als Sozialhilfeempfänger erfaßt sind, hauptsächlich Einkommen aus selbständiger Arbeit beziehen und damit möglicherweise keiner Transferzahlungen bedürfen, oder aber den Gruppen der Rentner oder Studenten zuzurechnen sind, die kurzzeitig oder geringfügig Erwerbseinkommen beziehen, in jedem Fall aber finanziell auf andere Weise abgesichert sind. Das Problem wurde beseitigt, indem bei der Berechnung der Summe der Transferzahlungen in den Lohn- und Einkommensteuermodellen kein Haushalt Transfer bezog, dessen Einkommen unter dem haushaltsgrößenabhängigen Sozialhilfesatz lag, weil

hier mit Sicherheit eine zusätzliche Einkommensquelle und damit eine Doppelerfassung vorliegt. Ein Überschneidungsproblem ergibt sich weiterhin in der Gruppe der Sozialhilfeempfänger mit angerechnetem Einkommen. Bei dem angerechneten Einkommen kann es sich sowohl um Erwerbseinkommen als auch um steuerfreie Einkommen gemäß §3 EStG, wie z. B. das Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung handeln, deren Erfassung sich mit den jeweiligen Statistiken überschneidet. Soweit das angerechnete Einkommen aus den Einkunftsarten des § 2 EStG stammt, wurde die Doppelerfassung bereits durch die Streichung der Bezieher geringer Einkommen als Transferempfänger in den Lohn- und Einkommensteuermodellen berücksichtigt. Die Leistungen aus der Arbeitslosenhilfe werden in dem integrierten Steuer-Transfer-Systems gestrichen. Der Teil der Arbeitslosenhilfeempfänger, der wie oben erwähnt bereits in der Sozialhilfestatistik erfaßt wurde, wurde bei der Berechnung des Transferanspruchs der Arbeitslosenempfänger herausgerechnet, so daß nur der noch nicht in der Sozialhilfestatistik erfaßte Arbeitslosenhilfeempfänger einen Anspruch auf Transferzahlungen hat. Zur Berechnung dieser Größen wird der Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1993 verwendet. Ebenfalls berücksichtigt wurden die Mehrfachnennungen in den restlichen o.g. Statistiken. Bei Rentner hingegen stellt sich das Überschneidungsproblem nicht, weil diese Transferzahlungen nur bei einer Rente unter dem Existenzminimum erhalten und diese Zahlungen etwa derjenigen der bestehenden Sozialhilfe entsprechen.

IV. Ergebnisse der Simulation

Variante 1

Lohnsteuermodell Westdeutschland

	Letkl. I Mrd. DM	Letkl. II Mrd. DM	Letkl. III Mrd. DM	Letkl. III-V/IV-IV Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM
LSt/EkSt nach Tarif '90	70,4	5,3	51,7	117,4	244,8
Steueraufkommen nach					
Variante 1	48,6	3,0	30,7	102,8	186,1
Transferzahlungen	12,3	2,2	28,1	17,0	59,7
Nettokosten	34,1	4,6	49,2	31,6	119,4

Einkommensteuermodell Westdeutschland

	Grundtabelle Mrd. DM	Spaltungstabelle Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM
LSt/EkSt nach Tarif '90	21,8	66,8	88,6
Steueraufkommen nach			
Variante 1	20,4	70,6	91,0
Transferzahlungen	6,0	6,4	12,4
Nettokosten	7,4	2,6	10,0

Lohnsteuermodell Ostdeutschland

	Letkl. I/II Mrd. DM	Letkl. III Mrd. DM	Letkl. III-V/IV-IV Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM	Summen der Modelle Mrd. DM
LSt/EkSt nach Tarif '90	10,9	2,1	24,4	37,6	370,9
Steueraufkommen nach					
Variante 1	4,5	0,4	13,7	18,6	294,7
Transferzahlungen	1,7	1,0	4,3	7,0	79,1
Nettokosten	8,1	2,7	16,0	25,9	166,2

Gesamtkosten der Variante 1	
	Mrd. DM
Steuerausfall aus LSt/EkSt-Modellen	76,2
Transferzahlungen aus LSt/EkSt-Modellen	79,1
sonstige Transfers	70,5
Einsparungen (Transfer und Existenzminimumfreistellung)	-99,4
Summe	126,3

Variante 2

Lohnsteuermodell Westdeutschland

	Letkl. I Mrd. DM	Letkl. II Mrd. DM	Letkl. III Mrd. DM	Letkl. III-V/IV-IV Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM
LS/EkSt nach Tarif '90	70,4	5,3	51,7	117,4	244,8
Steueraufkommen nach					
Variante 2	51,3	3,3	33,2	107,9	195,7
Transferzahlungen	11,1	2,0	25,2	15,0	53,3
Nettokosten	30,2	4,0	43,7	24,6	102,4

Einkommensteuermodell Westdeutschland

	Grundtabelle Mrd. DM	Spittingtabelle Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM
LS/EkSt nach Tarif '90	21,8	66,8	88,6
Steueraufkommen nach			
Variante 2	20,6	71,4	92,1
Transferzahlungen	5,6	6,0	11,6
Nettokosten	6,8	1,3	8,1

Lohnsteuermodell Ostdeutschland

	Letkl. VII Mrd. DM	Letkl. III Mrd. DM	Letkl. III-V/IV-IV Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM	Summen der Modelle Mrd. DM
LS/EkSt nach Tarif '90	10,9	2,1	24,4	37,6	370,9
Steueraufkommen nach					
Variante 2	5,1	0,5	15,4	21,0	308,7
Transferzahlungen	1,3	0,8	3,4	5,6	70,4
Nettokosten	7,1	2,6	12,4	22,0	132,5

Gesamtkosten der Variante 2	
	Mrd. DM
Steuerausfall aus LS/EkStModellen	62,2
Transferzahlungen aus LS/EkStModellen	70,4
sonstige Transfer	70,1
Einsparungen (Transfer und Existenzminimumfreistellung)	-99,4
Summe	103,2

Variante 3

Lohnsteuermodell Westdeutschland

	Letkl. I Mrd. DM	Letkl. II Mrd. DM	Letkl. III Mrd. DM	Letkl. III-V/IV-JV Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM
LS/EkSt nach Tarif '90	70,4	5,3	51,7	117,4	244,8
Steueraufkommen nach					
Variante 3	53,8	3,5	35,6	113,8	206,6
Transferzahlungen	10,4	1,8	23,3	13,8	49,4
Nettokosten	27,1	3,6	39,4	17,4	87,5

Einkommensteuermodell Westdeutschland

	Grundtabelle Mrd. DM	Spaltungstabelle Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM
LS/EkSt nach Tarif '90	21,8	66,8	88,6
Steueraufkommen nach			
Variante 3	21,5	74,5	96,9
Transferzahlungen	5,3	5,7	11,0
Nettokosten	6,7	-2,0	3,7

Lohnsteuermodell Ostdeutschland

	Letkl. VII Mrd. DM	Letkl. III Mrd. DM	Letkl. III-V/IV-JV Mrd. DM	Gesamt Mrd. DM	Summen der Modelle Mrd. DM
LS/EkSt nach Tarif '90	10,9	2,1	24,4	37,6	370,9
Steueraufkommen nach					
Variante 3	5,5	0,5	16,7	22,7	325,3
Transferzahlungen	1,0	0,8	2,9	4,7	65,1
Nettokosten	6,4	2,4	10,7	19,4	110,7

Gesamtkosten der Variante 3	
	Mrd. DM
Steuerausfall aus LS/EkStModellen	45,6
Transferzahlungen aus LS/EkStModellen	65,1
sonstige Transfer	69,8
Einsparungen (Transfer und Existenzminimumfreistellung)	-99,4
Summe	81,1

Literaturverzeichnis

- Almsick, J. van (1981): Die negative Einkommensteuer. Finanztheoretische Struktur, Arbeitsangebotswirkungen und sozialpolitische Konzeptionen, Berlin.
- Auer, P. (1995): Das amerikanische Beschäftigungswunder, in: *inforMISEP*, Nr. 49, 21-31.
- Autorengemeinschaft (1978): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 11. Jg., 50 ff.
- Autorengemeinschaft (1983): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1983 und 1984, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 16. Jg., Heft 4, 325 ff.
- Autorengemeinschaft (1985): Der Arbeitsmarkt 1985 und 1986 in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 18. Jg., Heft 4.
- Autorengemeinschaft (1988): Der Arbeitsmarkt 1988 und 1989 in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 21. Jg., Heft 4.
- Autorengemeinschaft (1993): Der Arbeitsmarkt 1993 und 1994 in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 26. Jg., Heft 4, 445-466.
- Autorengemeinschaft (1994): Der Arbeitsmarkt 1994 und 1995 in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 27. Jg., Heft 4, 269-299.
- Bach, H.-U. et al. (1993): Wirkungsforschung zur Arbeitsmarktpolitik, Aufsatz des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 19.08.1993, Nürnberg.
- Bach, H.-U./ Spitznagel, E. (1992): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: Brinkmann, C./ Schober, K. (Hrsg.): *Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 163, Nürnberg, 207-228.
- Bach, H.-U./ Spitznagel, E. (1994): Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 auf 116 Mrd DM gestiegen, in: *IAB Kurzbericht*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 6/11.3.1994, Nürnberg.
- Bäcker, G./ Bispinck, R./ Hofemann, K. et al. (1989): *Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland*, Band I: Arbeit, Einkommen, Qualifikation, Köln.
- Bäcker, G./ Steffen, J. (1995): Zwangsbeschäftigung, Negativsteuer, Bürgergeld und die Folgen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 40, 55-66.

- Bäcker, G./Steffen, J. (1995a): Markttradikaler Umbau mittels Sozialpolitik, in: Schmitthenner, H. (Hrsg.): Der schlanke Staat. Zukunft des Sozialstaates - Sozialstaat der Zukunft, Hamburg, 39-53.
- Barr, N. (1987): The economics of the welfare state.
- Bawden, D./Glen, G./Hausman, L. (1971): The family assistance plan: an analysis and evaluation, IRP series No. 72.
- Bellamy, E. (1888): Looking Backward 2000-1887, Cleveland/New York.
- Beveridge, W. (1943): Der Beveridgeplan. sozialversicherung und verwandte Leistungen, Zürich.
- Bogai, D. (1995): Verfestigte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., Heft 3, 131-139.
- Brümmerhoff, D. (1989): Finanzwissenschaft, München.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1993): Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, Forschungsbericht 181a, Bonn.
- Burda, M./ Wyplosz, Ch. (1994): Makroökonomik. Eine europäische Perspektive, München.
- Buttler, F. (1992): Zwei aktuelle Arbeitsmarktprobleme, in: Kantzenbach, E./ Mayer, O. G. (Hrsg.): Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 219, Duncker und Humblodt, Berlin, 89-118.
- Buttler, F. (1994): Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, IAB Werkstattbericht Nr.8.
- Cassel, D./ Thieme, H. J. (1990): Stabilitätspolitik, in: Bender, Dieter et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, Verlag Vahlen, München, 295-363.
- Chrysant, I./Rürup, B. (1971): Zum Problem negativer Einkommensteuern, in: StuW 4/1971, 359-368.
- Clausnitzer, K. (1993): Erfolge und neue Anforderungen, Die öffentliche Arbeitsvermittlung im Wandel, in: Soziale Sicherheit, 42. Jg., Heft 10/1993, 305-310.
- Cournot, A. (1924): Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums, Jena.
- Dichmann, W. (1995): Einführung einer negativen Einkommensteuer als integriertes Steuer-Transfer-System oder als Stückwerk Sozialtechnik ? in: List-Forum 21.
- Dieckheuer, G. (1993): Makroökonomik. Theorie und Politik, Berlin u.a.
- DIW (1991): Erstellung einer Schichtung der Steuerpflichtigen in der DDR nach ihren Einkünften und sozio-demographischen Charakteristika auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels, Berlin.

- Dornbusch, R./ Fischer, (1994): Makroökonomik, München/Wien.
- Dünwald, M./ Kuhn, M./ Löffler, M. (1995): Rentenkumulation - Statistische Aussagen verbessert, in: Bundesarbeitsblatt, 24-28.
- Ehrlich, V. (1996): Arbeitslosigkeit und zweiter Arbeitsmarkt: Theoretische Grundlagen und empirische Erfahrungen, Dissertation TH Darmstadt (im Erscheinen).
- Einkommensteuer-Kommission (1994): Thesen zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer.
- Engelen-Kefer, U. et al. (1995): Beschäftigungspolitik, Bund-Verlag, Köln.
- Engels, W./ Gutowski, A. (1986): Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Bd. 11, Bad Homburg.
- Flechsengar, R. (1978): Kurzarbeit - Kosten und Finanzierung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 11. Jg., 443 ff.
- Franz, W. (1995): Die Lohnfindung in Deutschland in einer internationalen Perspektive: Ist das deutsche System ein Auslaufmodell?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 43, Wege aus der Arbeitslosigkeit, 31-57.
- Friedman, M. (1962): Capitalism and Freedom, Chicago.
- Friedman, M.(1980): Chancen, die ich meine. Berlin.
- Fritsche, B./ Loeffelholz, H. D. v. (1994): Grenzbelastungen der Einkommen durch das Steuer-Transfer-System, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 45, 235-260.
- Gagel, A. (1995): Einführung, in: Arbeitsförderungsgesetz, Textausgabe, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, IX-XXXIV.
- Gaß, G./ Schmid, A. (1994): Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Einige Anmerkungen zu neueren Tendenzen, in: WSI-Mitteilungen 47, 290-299.
- Görgens, E. (1981): Beschäftigungspolitik, Verlag Franz Vahlen, München.
- Green, C. (1966): Transfer-by-Taxation: An Approach to Improved Income Maintenance, Ph.Diss., University of Wisconsin.
- Hanesch, W. (1988): Armutspolitik in der Beschäftigungskrise: Bestandsaufnahme und Alternativen, Wiesbaden.
- Hansmeyer, K.-H. (1969): Zur Problematik einer negativen Einkommensteuer, in: Die Aussprache
- Helfert, M. (1991): Rationalisierungsverlierer - Neue Techniken, Polarisierung und Segmentierung der Beschäftigten, in: WSI-Arbeitsmaterialien Nr. 30, Düsseldorf.

- Hüther, M. (1994): Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaates, in: Wirtschaftsdienst 74, 1994/III, 127-135.
- Kaltenborn, B. (1995): Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich, Baden-Baden.
- Karrenberg, H./ Kitterer, W. (1979): Die Grenzbelastung von Arbeitnehmerhaushalten bei steigendem Einkommen, in: RWI-Mitteilungen 30, 125-150.
- Kath, D. (1990): Sozialpolitik, in: Bender, Dieter et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, Verlag Vahlen, München, 403-454.
- Keller, B./ Seifert, H. (1992): Vom steigerungsfähigen, aber begrenzten Nutzen des Arbeitsförderungsgesetzes, in: WSI-Mitteilungen, 45. Jg., Heft 7, 411-420.
- Keller, B./ Seifert, H. (1995): Chancen und Grenzen des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Seifert, Hartmut (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik: Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Bund-Verlag, Köln, 11-35.
- Klanberg, F./ Prinz, A. (1988): Soziale Grundsicherung - aber wie?, in: Rolf, G./Spahn, P.B./Wagner, G. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt/New York, 403-430.
- Klanberg, F./Prinz, A. (1983): Anatomie der Sozialhilfe, in: FA N.F. 41, 281-311.
- Klös, H.-P. (1994): Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 218, 5/1994, Köln.
- Koch, W. A.S. (1981): Konzepte und Probleme negativer Einkommensteuern (I), in: WISU 3/1981.
- Kress, U. (1994): Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutung: Ein Literaturbericht, in: MittAB 3/94, 246-254.
- Kromphardt, J. (1992): Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 25. Jg., Heft 3, 221-231.
- Kromphardt, J./ Schettkat, R. (1993): Wer soll das bezahlen? Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Diskussion, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., Heft 10, 518-525.
- Krupp, H.-J. (1995): „Bürgergeld“ oder zielorientierte soziale Sicherung?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 40, 291-313.
- Kühl, J. (1987): Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik, in: Bombach, G./ Gahlen, B./ Ott, A. (Hrsg.): Arbeitsmärkte und Beschäftigung - Fakten, Analysen, Perspektiven, Mohr, Tübingen, 355- 383.
- Lampert, H. (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 22. Jg., Heft 2, 173-186.

- Lampert, H. (1991): Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humboldt, Berlin.
- Lampert, H. (1994): Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg.
- Lampman, R.J. (1965): Approaches to the Reduction of Poverty, in: American Economic Review Bd. 55.
- Lampman, R.J. (1975): Scaling welfare benefits to income: An idea that is being overworked, IRP, Reprint Series No. 145.
- Leibfried, S/ Leisering, L. et al. (1995): Zeit der Armut - Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt/M.
- Leven, K. (1993): Auf dem Prüfstand der Politik, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Detail, in: Soziale Sicherheit, 42. Jg., Heft 10, 300-305.
- Marx, K. (1974): Kritik des Gothaer Programms, Berlin (DDR).
- Meinhardt, V./Teichmann, D./Wagner, G. (1994): "Bürgergeld": Kein sozial- und arbeitspolitischer deus ex machina, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 74, Heft 10, 624-635.
- Mertens, D. (1978): Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage, in: Lampert, H. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart/New York, 21-35.
- Mitschke, J. (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, 1. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden.
- Mitschke, J. (1995a): Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst 1995/II, 75-83.
- Mitschke, J. (1995b): Jenseits der Armenfürsorge, in: Die Zeit Nr. 50 vom 08.12.1995, 30-31.
- Molitor, B. (1973): Negative Einkommensteuer als Sozialpolitisches Instrument, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen, 39 ff.
- Molitor, B. (1976): Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Verlag Weltarchiv GmbH.
- Möller, R. (1987): Qualifizierungsoffensive zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Anmerkungen zur Ermittlung ihres Erfolgs, in: Arbeit und Beruf, 373 ff.
- o. V. (1995a): Bedeutung der 580-DM-Jobs wird stark überschätzt, in: Handelsblatt, Nr. 218, 7.
- o. V. (1995b): Geringfügige Beschäftigung - Versicherungspflicht kostet Stellen, in: iwd, Nr. 48, 2.
- Opielka, M./ Vobruba, G. (1986): Warum das Grundeinkommen diskutieren ? in: Opielka, M. et al.(Hrsg.): Das garantierte Grundeinkommen, Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt a.M.

- Otten, A. (1977): Die negative Einkommensteuer als sozialpolitische Alternative: Diskussionsstand und Erfahrungen in den USA und eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u.a.
- Otten, A. (1977): Die Negative Einkommensteuer als sozialpolitische Alternative: Diskussionsstand und Erfahrungen in den USA und eine Analyse für die Bundesrepublik, Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M.
- Pätzold, J. (1993): Stabilisierungspolitik: Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, 5. Auflage, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Pfaff, M. (1986): Garantiertes Einkommen oder garantierte Arbeit, in: Opielka, M. et al.(Hrsg.): Das garantierte Grundeinkommen, Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt a.M.
- Pflieger, K. (1994): Mismatch-Arbeitslosigkeit: Ursachen und Gegenmaßnahmen aus arbeitsmarktpolitischer und personalwirtschaftlicher Sicht, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 185, Nürnberg.
- Polanyi, K. (1978): The Great Transformation, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.
- Prinz, A. (1989): Wie beeinflussen Grundeinkommenssysteme das Arbeitsangebot?, in: Konjunkturpolitik 35, 110-128.
- Rhys-Williams, Lady J. (1953): Taxation and Incentive, Oxford University Press, New York.
- Rolph, E.R. (1968): Controversy surrounding Negative Income Taxation, in: Institute International des Finances Publiques, Public Finance and Social Security, Kongress in Turin.
- Rose, M. (Hrsg.) (1991): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Heidelberg.
- Rosenthal, N. H. (1995): The nature of occupational employment growth: 1983-93, in: Monthly Labor Review, June 1995, 45-54.
- Rürup, B. (1995): Internationalisierung der Wirtschaft und ihre Folgen für den Wohlfahrtsstaat, in: Soziale Sicherheit, Nr. 12, 446-452.
- Rürup, B./ Sesselmeier, W. (1995): Demographischer Wandel, in: Mitbestimmung, Nr. 12, 12-17.
- Rürup, B./ Sesselmeier, W. (1996): Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung, mimeo TH Darmstadt
- Rürup, B./ Setzer, M. (1995): Optionen des Familienlastenausgleichs - im Spannungsfeld familien- und sozialpolitischer Ansprüche und steuerrechtlicher Notwendigkeiten, in: forum, H. 7, 95-132.
- Rürup, B./Setzer, M. (1996): Ökonomische, finanzwissenschaftliche und technologische Bestimmungsgründe der Globalisierung, mimeo, TH Darmstadt.

- Scharpf, F. W. (1993): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 7 (1993).
- Scharpf, F. W. (1994): Die negative Einkommensteuer- Ein beschäftigungspolitisches Instrument, in: Wirtschaftsdienst; Heft 3 (1994).
- Scherf, H. (1986): Enttäuschte Hoffnungen - vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition 1969-1982, Göttingen.
- Schettkat, R. (1994): 2 Millionen neue Jobs in einem Jahr! - Die beschäftigungspolitische Bedeutung des tertiären Sektors in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 47, 363-370.
- Schmid, A. u.a. (1994): Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik: Modellarbeitsämter und Modellprojekte, in: WSI-Mitteilungen, 47. Jg., Heft 2, 84-94.
- Schmid, G. (1987): Der organisierte Arbeitsmarkt - Überlegungen zu einer institutionellen und politischen Theorie des Arbeitsmarktes, in: Buttler, F./ Gerlach, K./ Schmiede, R. (Hrsg): Arbeitsmarkt und Beschäftigung - Neuere Beiträge zur institutionalistischen Arbeitsmarktanalyse, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 24-63.
- Schmid, G./ Reissert, B./ Bruche, G. (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik - Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin.
- Schmid, T. (Hrsg.) (1986): Befreiung von falscher Arbeit - Thesen zum garantierten Mindesteinkommen, Berlin.
- Schneider, K. H. (1977): Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik, in: Albers, W./ Born, K. E./ Dürr, E./ u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Erster Band, Stuttgart und New York, 478-499.
- Schulz-Nieswandt, F. (1993): Einführung in die wohlfahrtsstaatliche Landeskunde der Bundesrepublik Deutschland, Weiden und Regensburg.
- Seifert, H. (1978): Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, in: WSI-Mitteilungen, 31. Jg., 514 ff.
- Seifert, H. (1995): Reform der Arbeitsmarktpolitik: Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Bund-Verlag, Köln.
- Sell, S. (1994): Umbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Perspektiven nach dem "Beschäftigungsförderungsgesetz", in: Soziale Sicherheit, 43. Jg., Heft 8-9, 288-293.
- Sell, S. (1994a): Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen, 47. Jg., Heft 9, 551-559.
- Sesselmeier, W. (1996): Einkommenstransfers als Instrument der Beschäftigungspolitik. Eine arbeitsmarkt- und public choice-theoretische Analyse, mimeo TH Darmstadt.
- Sesselmeier, W./ Blauermeil, G. (1990): Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick, Heidelberg

- Sperling, I. (1994): Probleme des "zweiten Arbeitsmarktes", in: *Wirtschaftsdienst*, 74. Jg., Heft 8, 396-402.
- Spermann, A. (1994a): Das Bürgergeld- ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel ? in: *Sozialer Fortschritt* 5, 43. Jg, Bonn.
- Spermann, A. (1994b): Die Reform der Sozialhilfe im Sinne der Bürgergeldidee, Diskussionsbeiträge: Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg i.Br., 37/1994.
- Spermann, A. (1995): Die Bürgergeldreform der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, Beitrag zur Tagung der Schleyer-Stiftung in Innsbruck.
- Spitznagel, E. (1989): Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in : *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 22. Jg., Heft 4, 523-539.
- Statistisches Bundesamt (1995b): 50 Mrd. DM Sozialhilfeausgaben im Jahr 1994, in: *Mitteilung für die Presse*, 271/95.
- Streit, M. (1991): *Theorie der Wirtschaftspolitik*, Düsseldorf.
- Teichmann, D./ Vesper, D. (1995): Öffentliche Haushalte 1995/96: Steuerpolitische Lösungen bleiben unbefriedigend, in: *DIW Wochenbericht*, Nr. 35, 601-617.
- Tobin, J./Pechman, J.A./ Mieszowski, P.M. (1967): Is a Negative Income Tax Practical ? in: *The Yale Law Journal*, Vol. 77 No.1.
- Transfer-Enquête-Kommission (1981): Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, Stuttgart u.a.
- Vaubel, R. (1995): Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer, unveröffentlichtes Gutachten für das Institut für Weltwirtschaft, Kiel, zitiert nach Kaltenborn (1995).
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (1995): *Geschäftsbericht für das Jahr 1994*, Frankfurt.
- Vobruba, G. (1991): Argumente für die Einführung eines garantierten Grundeinkommens, in: *Kurswechselheft* 01/1991.
- Vomfelde, W. (1985): *Abschied von Keynes? Eine Antwort auf die monetaristisch-neoklassische Gegenrevolution*, Frankfurt/New York.
- Walter, Ch. (1995): Wie effizient ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland? Ein Überblick über vorliegende Untersuchungen, in: *Die Weltwirtschaft* 2/1995, 180-192.

Weisbrod, B. A. (1970): On the Stigma Effects and the Demand for Welfare Programs - A Theoretical Note, Institute for Research on Poverty Discussion Paper No. 82-70, Madison/Wisc.

Statistiken

- Bundesanstalt für Arbeit (1985): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1984 - Jahreszahlen, 33. Jg., Sondernummer, 18. Juli 1985, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1988): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1987 - Jahreszahlen, 36. Jg., Sondernummer, 14. Juli 1988, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1990): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1989 - Jahreszahlen, 38. Jg., Sondernummer, 25. Juli 1990, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1992): Statistisches Taschenbuch der Bundesanstalt für Arbeit - Jahreszahlen 1991 - und früher, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1993): Geschäftsbericht 1993, 48-49.
- Bundesanstalt für Arbeit (1994): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1993, 42. Jg., Sondernummer, 30. Mai 1994, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1994): Geschäftsbericht 1993, Zweiundvierzigster Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995): Geschäftsbericht 1994, Dreiundvierzigster Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995): Statistisches Taschenbuch der Bundesanstalt für Arbeit - Jahreszahlen 1994 - und früher, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995a): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt 1994, 43. Jg., Sondernummer, 16. Juni 1995, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1995): Wegweiser durch das Arbeitsförderungsgesetz, Bonn.
- o.V. (1995): Arbeitsmarkt und Berufsbildung, in: Jahresbericht 1994 der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Sonderdruck, Köln, 74-98.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1985): Gutachten 1984/85, Stuttgart-Mainz.
- Statistisches Bundesamt (1989): Einkommensteuer 1989, Fachserie 14, Reihe 7.1.
- Statistisches Bundesamt (1989): Lohnsteuer 1989, Fachserie 14, Reihe 7.3.
- Statistisches Bundesamt (1990): DDR 1990, Zahlen und Fakten, März 1990.
- Statistisches Bundesamt (1991): Wohngeld im früheren Bundesgebiet 1991, Fachserie 13, Reihe 4.

- Statistisches Bundesamt (1992): Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 1992, Fachserie 11, Reihe 7.
- Statistisches Bundesamt (1992): Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1992, Fachserie 13, Reihe 6.4.
- Statistisches Bundesamt (1992): Sozialhilfe 1992, Fachserie 13, Reihe 2.
- Statistisches Bundesamt (1992): Steuerhaushalt 4. Vierteljahr und Jahr 1992, Fachserie 14, Reihe 4.
- Statistisches Bundesamt (1992): Wohngeld im früheren Bundesgebiet 1992, Fachserie 13, Reihe 4.
- Statistisches Bundesamt (1993): Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 1993, Fachserie 11, Reihe 7.
- Statistisches Bundesamt (1993): Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1993, Fachserie 13, Reihe 6.4.
- Statistisches Bundesamt (1995): Sozialhilfe 1993, Arbeitsunterlage, Teil II: Nachweis der Empfänger von Sozialhilfe 1993, Juni 1995.
- Statistisches Bundesamt (1995a): Statistisches Jahrbuch 1995, Wiesbaden.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (1995): Statistik Rentenbestand am 31. Dezember 1994, April 1995.

SOZIALÖKONOMISCHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von Professor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup

- Band 1 Marietta Jass: Erfolgskontrolle des Abwasserabgabengesetzes. Ein Konzept zur Erfassung der Gesetzeswirkungen verbunden mit einer empirischen Untersuchung in der Papierindustrie. 1990.
- Band 2 Frank Schulz-Nieswandt: Stationäre Altenpflege und "Pflegenotstand" in der Bundesrepublik Deutschland. 1990.
- Band 3 Helmut Böhme, Alois Peressin (Hrsg.): Sozialraum Europa. Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes. 1990.
- Band 4 Stephan Ruß: Telekommunikation als Standortfaktor für Klein- und Mittelbetriebe. Telekommunikative Entwicklungstendenzen und regionale Wirtschaftspolitik am Beispiel Hessen. 1991.
- Band 5 Reinhard Grünewald: Tertiärisierungsdefizite im Industrieland Bundesrepublik Deutschland. Nachweis und politische Konsequenzen. 1992.
- Band 6 Bert Rürup, Uwe H. Schneider (Hrsg.): Umwelt und Technik in den Europäischen Gemeinschaften. Teil I: Die grenzüberschreitende Entsorgung von Abfällen. Bearbeitet von: Thomas Kemmler, Thomas Steinbacher. 1993.
- Band 7 Mihai Nedelea: Erfordernisse und Möglichkeiten einer wachstumsorientierten Steuerpolitik in Rumänien. Dargestellt am Beispiel der Textil- und Bekleidungsindustrie. 1995.
- Band 8 Andreas Schade: Ganzjährige Beschäftigung in der Bauwirtschaft – Eine Wirkungsanalyse. Analyse und Ansätze für eine Reform der Winterbauförderung. 1995.
- Band 9 Frank Schulz-Nieswandt: Ökonomik der Transformation als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Problem. Eine Einführung aus wirtschaftsanthropologischer Sicht. 1996.
- Band 10 Werner Sesselmeier / Roland Klopffleisch / Martin Setzer: Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommensteuer. Zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer- und Transfersystems. 1996.