

Reformkonzepte für die Sozialhilfe und ihre Konsequenzen für Fiskus und Arbeitsangebot

Mikroökonomische Analyse mit dem Sozio-ökonomischen Panel 1986 bis 1996 und dem Simulationsmodell SimTrans

Bruno Kaltenborn*

Die quantitative Bedeutung der Sozialhilfe hat vor allem seit Beginn der achtziger Jahre deutlich zugenommen. Dies hat verschiedene politische Akteure zu sehr unterschiedlichen Therapieansätzen veranlasst. Arbeitgeber und die frühere Bundesregierung verfolg(t)en mit einem Kombilohn-Konzept ebenso wie die Befürworter einer negativen Einkommensteuer arbeitsmarktpolitische Ziele; sie woll(t)en durch eine Reduktion der Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen auf die Sozialhilfe die Attraktivität einer Beschäftigung steigern. Die SPD beabsichtigt ein besonderes Leistungssystem für bestimmte Personengruppen zu schaffen, um sie nicht mehr auf die Sozialhilfe zu verweisen. In die gleiche Richtung weisen die Vorstellungen der rotgrünen Bundesregierung und der Gewerkschaften. Grüne, PDS und der Paritätische Wohlfahrtsverband schließlich beabsichtigen die Leistungen zu erhöhen, um die materielle Lage der Sozialhilfeempfänger zu verbessern.

Vorliegend werden die Wirkungen verschiedener Reformkonzepte auf Fiskus und Arbeitsangebot unter Verwendung des eigenen Modells SimTrans zur Mikrosimulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems mit mikroökonomischen Methoden auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) für West- und Ostdeutschland für 1986 bzw. 1991 bis 1996 prognostiziert. Das Simulationsmodell SimTrans erlaubt u.a. die Kalkulation der Nettoeinkommen beliebiger Haushalte, die mit unterschiedlichen Erwerbsumfängen ihrer Mitglieder vor und nach einer Reform der Sozialhilfe verbunden sind. Dabei werden neben Sozialabgaben und direkten Steuern die wesentlichen staatlichen Sozialleistungen ebenso wie private Unterhaltsleistungen berücksichtigt.

Die arbeitsmarktpolitischen Konzepte dürften weitgehend wirkungslos bzw. sogar kontraproduktiv sein. Die anderen Konzepte erweisen sich als kostenträchtig und beschäftigungspolitisch riskant. Dies gilt in besonderem Maße für den PDS-Vorschlag, gefolgt von den Konzepten der Grünen, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und der SPD.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Reformkonzepte
 - 2.1 Vorschläge mit arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung
 - 2.2 Vorschläge für ein vorrangiges Sicherungssystem zu Gunsten bestimmter Personengruppen
 - 2.3 Vorschläge zur materiellen Verbesserung der Sozialhilfe
 - 2.4 Bedarfe und Lohnabstand
- 3 Methodik der eigenen Untersuchung
- 4 Wirkungen auf Fiskus und Arbeitsangebot
 - 4.1 Literaturüberblick
 - 4.2 Eigene Prognosen
- 5 Resümee

1 Einleitung

Die quantitative Bedeutung der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe hat vor allem seit Beginn der achtziger Jahre deutlich und nahezu durchgehend zugenommen.¹ Selbst das Asylbewerberleistungsgesetz, das ab November 1993 besondere Leistungen für Asylbewerber anstelle von Sozialhilfe vorsieht, hat diesen Trend nicht nachhaltig brechen können. Am Jahresende 1998 bezogen im vereinten Deutschland fast 2,9 Millionen Personen bzw. 3,5 % der Bevölkerung Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen. Überproportional häufig beziehen insbesondere Kinder, aber auch Jugendliche und junge Erwachsene bis 24 Jahre Sozialhilfe, Ältere (insbesondere ab 50 Jahre) hingegen deutlich seltener. Von den Sozialhilfebeziehern werden zwischen 29 % und 41 % als aktuell arbeitsfähig angesehen, lediglich sechs bis sieben Prozent sind tatsächlich erwerbstätig oder in Aus- oder Fortbildung (vgl. Statistisches Bundesamt 1999a : 28f und Krug / Meckes 1997 : 7). Gleichzeitig beanspruchte die Sozialhilfe (außerhalb von Einrichtungen) 1998 netto 17,6 Mrd. DM. Dies entspricht zwar etwa lediglich dem Finanzvolumen eines Beitragsatzpunktes der Sozialversicherung, doch nicht diese, sondern die Kommunen finanzieren dies mit durchschnittlich sechs bis sieben Prozent ihrer Haushalte (Kaltenborn 2000a : 37).

Die gestiegene quantitative Bedeutung der Sozialhilfe veranlasst jedoch offenbar zu sehr unterschiedlichen Vorschlägen zu ihrer Reform. Einige Reformkonzepte verfolgen beschäftigungspolitische Ziele, ihr Erfolg würde die Empfängerzahl reduzieren. Andere wollen für bestimmte Personengruppen

* Dr. Bruno Kaltenborn ist freiberuflicher Politikberater in Bonn. Aloys Prinz gilt mein Dank für wertvolle Diskussionen der empirischen Untersuchung, François Laisney für die kritische Diskussion der ökonomischen Schätzungen. Zwei anonymen Gutachtern danke ich für ihre Anregungen zu einer früheren Fassung. Die empirischen Analysen wurden im Rahmen einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Dissertation durchgeführt. Die verwendeten Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) wurden freundlicherweise vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, bereitgestellt.

¹ Der Aufsatz hat ausschließlich die Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt zum Gegenstand, die im Folgenden vereinfachend als „Sozialhilfe“ bezeichnet wird. Die Angaben zu ihrer quantitativen Bedeutung stammen vom Statistischen Bundesamt (1999b, 1999c).

ein vorrangiges Sicherungssystem schaffen, auch dies würde die Sozialhilfe entlasten. Eine dritte, sehr heterogene Gruppe von Vorschlägen schließlich beabsichtigt, die materielle Lage der Sozialhilfeempfänger zu verbessern. Trotz der sehr unterschiedlichen Zielsetzungen sind für die Reformdiskussion die vorliegend betrachteten Wirkungen der Konzepte auf Fiskus und Arbeitsmarkt relevant. Damit wird allerdings keine wohlfahrtsökonomische Analyse ersetzt.

2 Reformkonzepte²

2.1 Vorschläge mit arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung

Vorschläge zur Reform der Sozialhilfe mit arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung sehen regelmäßig vor, (1) den Abstand der Nettoeinkommen mit und ohne Erwerbstätigkeit zu erhöhen, um (2) die Arbeitsbereitschaft (Arbeitsangebot) zu steigern und (3) damit schließlich Beschäftigungsgewinne zu erzielen. Der Einkommensabstand wird determiniert durch den Sozialhilfebedarf (vgl. Tabelle 1 in Abschnitt 2.4), das erzielbare Nettoerwerbseinkommen und die Regelungen über die Einkommensanrechnung. Üblicherweise wird Nettoerwerbseinkommen nicht auf die Sozialhilfe angerechnet, soweit es 135 DM monatlich nicht übersteigt. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird zu 85 % angerechnet, wobei insgesamt höchstens ein Betrag von 270 DM monatlich anrechnungsfrei bleibt. Abbildung 1 illustriert für einen allein Stehenden (ohne Kind) mit einem Bruttostundenlohn von 20 DM den Zusammenhang zwischen Arbeitszeit und Nettoeinkommen. Durch die Anrechnung des Nettoerwerbseinkommens zu 85 % bzw. 100 % ist in weiten Bereichen bis zu einer wöchentlichen Arbeitszeit von etwa 19 Stunden eine Ausweitung des Erwerbsumfanges nicht mit einer nennenswerten Erhöhung des Nettoeinkommens verbunden. Bei größeren Familien wird dies verschärft, weil deren Sozialhilfebedarfe höher sind (vgl. Tabelle 1).

Auf eine ähnliche Problematik weist auch der in Tabelle 1 dargestellte Abstand zwischen dem Haushaltsnettoeinkommen bei Hilfsarbeit und dem Sozialhilfebedarf hin: Mit zunehmender Familiengröße sinkt der relative Abstand.³ Diese Diskrepanz liegt wesentlich an den unterschiedlichen Maßstäben für die Einkommensbemessung: Während die Sozialhilfe dem Bedarfsdeckungsprinzip folgt, ist das (Brutto-) Erwerbseinkommen wesentlich vom Leistungsprinzip determiniert.

Eine Vergrößerung des genannten Einkommensabstandes kann durch eine Senkung der Sozialhilfe oder eine Erhöhung des Nettoeinkommens von Geringverdienern erreicht wer-

den. Während eine Leistungsreduktion mit materiellen Nachteilen für die betroffenen Leistungsempfänger einhergeht, gilt dies für die andere Variante nicht. Auch die Beschränkung einer Leistungsreduktion auf Arbeitsfähige könnte materielle Nachteile nur teilweise ausschließen, denn zum einen kann eine Fehlklassifikation als „arbeitsfähig“ nicht ausgeschlossen werden und zum anderen wird eine Arbeitsaufnahme (mit einem Nettoeinkommen mindestens in Höhe der ungekürzten Sozialleistung) nicht auch immer möglich sein. Demgegenüber ergeben sich bei einer Verbesserung der Einkommenssituation von Geringverdienern gegensätzliche Wirkungen auf die Arbeitsbereitschaft:⁴ Eine gering entlohnte Tätigkeit wird im Vergleich zu allen anderen Alternativen attraktiver, daher können zwar bislang nicht Erwerbstätige zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit veranlasst werden, gleichzeitig jedoch kann für andere die Reduktion ihrer Arbeitszeit vorteilhaft sein. Überdies konzentrieren sich die theoretischen Betrachtungen üblicherweise auf allein Stehende und vernachlässigen somit den Familienkontext (vgl. zu dessen Relevanz Abschnitt 4.2). Insgesamt ist Aufschluss über die Wirkungen eher von empirischen als von ausschließlich theoretischen Untersuchungen zu erwarten.

Die aktuelle arbeitsmarktpolitische Diskussion konzentriert sich auf Strategien für eine Verbesserung der Einkommenssituation von Geringverdienern.⁵ Die Untersuchung berücksichtigt drei derartige Reformvarianten für die Sozialhilfe, die eine Reduktion der Anrechnung von Erwerbseinkommen vorsehen.

Im Sommer 1997 hat die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1997) (BDA) einen Vorschlag für ein „Kombi-Einkommen“ bzw. einen „Kombilohn“ vorgestellt. Nettoerwerbseinkommen bis zu einem Freibetrag in Höhe von 80 DM monatlich bei allein Stehenden und 150 DM monatlich bei Ehepaaren zuzüglich 50 DM monatlich je Kind soll nicht angerechnet werden. Übersteigendes Einkommen soll zunächst mit 70 %, dann mit 80 %, 90 % und schließlich mit 100 % auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Gegenüber dem Status quo der Sozialhilfe profitieren davon insbesondere allein Erziehende und Ehepaare mit einem Nettoerwerbseinkommen in Höhe etwa des Sozialhilfebedarfs. Darüber hinaus ist der Wegfall der Arbeitslosenhilfe und eine Befristung des Arbeitslosengeldes generell auf zwölf Monate vorgesehen.

Die Reformidee der BDA wurde von der früheren konservativ-liberalen Bundesregierung aufgegriffen, ein entsprechender, jedoch weniger weitreichender Verordnungsentwurf scheiterte im Juni 1998 am SPD-dominierten Bundesrat (1997, 1998). Der Entwurf sah bei der Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen einen Freibetrag von 15 % des Eckregelsatzes, weiteren 15 % bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und zusätzlich 4 % für jedes Kind vor. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen sollte zunächst zu 90 % und dann zu 100 % angerechnet werden.

Sehr viel weitergehender sind die Forderungen nach einer negativen Einkommensteuer oder Negativsteuer, in Deutschland auch bekannt als Bürgergeld, wie sie im politischen Raum etwa von der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft und der F.D.P. erhoben werden. Derartige Konzepte verfolgen zweierlei:

- Einkommensteuer und steuerfinanzierte Sozialleistungen sollen zu einem einheitlichen System zusammengefasst werden, indem der (positive) Einkommensteuertarif für niedrige Einkommen um einen negativen Ast ergänzt wird. In Analo-

² Die Darstellung der verschiedenen Reformvorschläge basiert wesentlich auf Kaltenborn (1998); dort sind auch nähere Literaturangaben zu finden.

³ Für Juli 1999 ermittelte Breuer / Engels (1999) insbesondere aufgrund höherer Sozialhilfebedarfe um 10 bis 17 Prozentpunkte geringere Lohnabstände. Sie berücksichtigen einerseits die höheren einmaligen Bedarfe bei langfristigen Sozialhilfebezug und andererseits die tendenziell höheren Wohnkosten bei lediglich kurzfristigen Sozialhilfebezug. Insofern dürften die von ihnen angesetzten Sozialhilfebedarfe die tatsächlichen durchschnittlichen Niveaus überschätzen.

⁴ Vgl. für analytische Darstellungen etwa Prinz (1989) und hierauf aufbauend Kaltenborn (2000a : 58-83); Siebert / Stähler (1995) verzichten in ihrer Analyse auf eine explizite Modellierung der dichotomen Entscheidung für und gegen einen Transferbezug und nehmen stattdessen irrtümlich an, eine ausschließlich marginale Optimierung diskriminiere zwischen den beiden Alternativen (überdies enthalten ihre Gleichungen 4 und 5 jeweils einige Vorzeichenfehler bzw. seitenverkehrte Ungleichheitszeichen); für grafische Illustrationen vgl. darüber hinaus auch Sesselmeier (1997 : 53-58), Vierling (1996) und Weeber (1992).

⁵ Dabei werden neben einer Reform der Sozialhilfe in jüngster Zeit verstärkt auch dauerhafte, universelle Zuschüsse zu den Sozialabgaben von Geringverdienern diskutiert. Für Übersichten über Konzepte und Wirkungsanalysen vgl. Fels u.a. (2000) und Kaltenborn (1999d, 2000c), zu den Konzepten vgl. auch Bergemann u.a. (1999 : 139-144), Deutscher Bundestag (1999a), Voß (1999) und Weinkopf (1999).

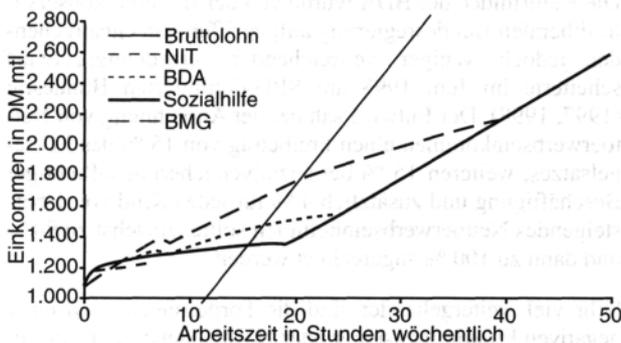
gie zu Zahlungen des Bürgers bei Leistungsfähigkeit erhält hier der Bürger bei Bedürftigkeit, verstanden als negative Leistungsfähigkeit, staatliche Unterstützung. Dadurch sollen Transparenz und Konsistenz des Gesamtsystems verbessert werden und die Verwaltung vereinfacht werden.

- Durch eine Reduktion der gegenwärtig als prohibitiv hoch angesehenen Anrechnung von Erwerbseinkommen auf staatliche Transferleistungen sollen die Arbeitsanreize gestärkt werden. Dabei wird häufig eine Anrechnung von (etwa) 50 % vorgeschlagen.

In den hiesigen empirischen Analysen wird eine stark vereinfachte Variante einer negativen Einkommensteuer, die nur die arbeitsmarktpolitische Komponente berücksichtigt, zugrundegelegt: Nettoerwerbseinkommen wird durchgehend zu 50 % auf die Sozialhilfe angerechnet.

Die Wirkungen der drei arbeitsmarktpolitischen Reformkonzepte auf das Haushaltsnettoeinkommen bei alternativen Erwerbsumfängen illustriert Abbildung 1 beispielhaft für einen allein Stehenden (ohne Kind) mit einem Bruttostundenlohn in Höhe von 20 DM. Danach führt das Konzept der früheren Bundesregierung (BMG) kaum zu relevanten Änderungen gegenüber dem Status quo (Sozialhilfe). Nach dem Vorschlag der Arbeitgeber (BDA) führt eine Ausweitung des Erwerbsumfanges durchgehend auch zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens. Die Änderung ist hier besonders relevant im Bereich „regulärer“ Teilzeitarbeit. Allerdings verschiebt sich nun die Transfergrenze, jene Arbeitszeit, bis zu der Sozialhilfe bzw. ein „Kombilohn“ gewährt wird, von 19 auf 24 Stunden wöchentlich. Gleichwohl unterschreitet bereits ab einer wöchentlichen Arbeitszeit von 17 Stunden (Status quo: 16 Stunden) das Nettoeinkommen den Bruttolohn, d.h. der Staat einschließlich Sozialversicherung erhält an direkten Zahlungen mehr als dem Sozialhilfeempfänger gewährt wird (gesamtfiskalische Gewinnschwelle). Die Änderungen gegenüber dem Status quo fallen noch deutlicher für die hier untersuchte einfache Variante einer negativen Einkommensteuer aus. Eine gering entlohnte Tätigkeit wird attraktiver, gleichzeitig wird die gesamtfiskalische Gewinnschwelle auf eine wöchentliche Arbeitszeit von 21 Stunden und die Transfergrenze auf 40 Stunden nach oben verschoben.

Abbildung 1: Nettoeinkommen eines westdeutschen allein Stehenden im Januar 1999



Quelle: B. Kaltenborn (2000a : 243).

2.2 Vorschläge für ein vorrangiges Sicherungssystem zu Gunsten bestimmter Personengruppen

Die Vorschläge zur Sicherung des Existenzminimums durch ein gegenüber der Sozialhilfe vorrangiges Sicherungssystem zu Gunsten bestimmter Personengruppen sehen vor, bestimmte Standardrisiken innerhalb der vorgelagerten Sozial-

versicherungssysteme zu bekämpfen. Damit führen diese Vorschläge zu einer Parallelität von Sozialhilfe und dem vorrangigen Sicherungssystem.

Die SPD-Bundestagsfraktion (1998) verfügt über ein detailliertes, jedoch nur teilweise veröffentlichtes Konzept für eine „soziale Grundsicherung“ (vgl. auch Ebert 1993). „Soziale Grundsicherung“ soll – zunächst – bei Alter und Invalidität gewährt werden. Später sollen auch Arbeitslose und bestimmte allein Erziehende Leistungen erhalten können. Für kindergeldberechtigte Kinder der in die „soziale Grundsicherung“ einbezogenen Erwachsenen sollen Zuschläge gezahlt werden. Im Übrigen sind für Angehörige der einbezogenen Erwachsenen, etwa den Ehepartner, grundsätzlich keine Leistungen vorgesehen. Gegenüber der Sozialhilfe sieht das SPD-Konzept eine stärkere Pauschalierung der Leistungen vor. Der Bedarf soll aus einem pauschalen Grundbetrag für einen Erwachsenen in einem Mehrpersonenhaushalt, einem Zuschlag für allein Stehende, Kinderzuschlägen für kindergeldberechtigte Kinder und den warmen Wohnkosten bestehen. Möglicherweise soll Elternpaaren, bei denen ein Partner Grundsicherung wegen Arbeitslosigkeit bezieht, darüber hinaus ein Erziehungszuschlag gewährt werden. Ergänzend sollen für bestimmte Leistungsempfänger Renten- und Krankenversicherungsbeiträge auf Basis von 80 % der Bezugsgröße übernommen werden (Beiträge im Jahr 2000 über 1.100 DM monatlich). Eigenes Nettoeinkommen, beispielsweise vorrangige Sozialleistungen, soll grundsätzlich voll angerechnet werden. Arbeitseinkommen soll allerdings nur zu 80% anrechenbar sein (zumindest bei „sozialer Grundsicherung“ wegen Alters oder Invalidität). Im Vergleich zur Sozialhilfe soll der Vorrang familiärer Unterhaltsansprüche dahingehend eingeschränkt werden, dass Ansprüche gegenüber Verwandten außerhalb des eigenen Haushalts (Eltern, Kinder) nicht mehr vorrangig geltend gemacht werden müssen. Falls die Leistungen der „sozialen Grundsicherung“ (aufgrund der Pauschalierung) geringer sind als die Sozialhilfe, soll ergänzend Sozialhilfe gewährt werden.

Die Überlegungen der rotgrünen Bundesregierung greifen weitgehend auf das SPD-Konzept zurück. Sie beabsichtigt als ersten Schritt „(...) die Einführung einer sozialen Grundsicherung zur Vermeidung von Armut im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit (...)“ für Personen ab 65 Jahren und für aus medizinischen Gründen Erwerbsunfähige (Deutscher Bundestag 1999b : 1).

In eine ähnliche Richtung weisen auch die Vorschläge der Gewerkschaften (Deutscher Gewerkschaftsbund 1992 und ÖTV 1996), die allerdings weitaus weniger konkret und daher einer empirischen Untersuchung kaum zugänglich sind.

2.3 Vorschläge zur materiellen Verbesserung der Sozialhilfe

Die Reformvorschläge, die grundsätzlich eine materielle Verbesserung für alle ohne ausreichende eigene Mittel erreichen wollen, sind sehr heterogen.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband (1997), der seinen Vorschlag für eine „einkommens- und bedarfsorientierte Grundsicherung“ zuletzt 1997 in überarbeiteter Fassung vorgelegt hat, orientiert sich strukturell stark an der gegenwärtigen Sozialhilfe, die Leistungen sollen jedoch durchgängig erhöht und die einmaligen Leistungen für Kleidung pauschaliert werden. Erwerbstätige und Erwachsene, die aus anerkannten Gründen nicht erwerbstätig sind oder arbeitssuchend sind, sollen durch einen Mehrbedarfszuschlag „belohnt“ werden. Außerdem sollen Rentenversicherungsbeiträge übernommen

werden. Sowohl das Nettoerwerbseinkommen als auch Lohnersatzleistungen einschließlich Renten sollen nur zu 80 % auf die Leistungen angerechnet werden; Kindergeld soll gänzlich anrechnungsfrei bleiben. Außerhalb der Kernfamilie (eheliche und nichteheliche Paare, Eltern und ihre minderjährigen Kinder) sollen nur noch Kinder bis 26 Jahre in Ausbildung ihre Eltern vorrangig in Anspruch nehmen müssen. Eltern von anderen Kindern und Kinder sollen also nicht mehr vorrangig in Anspruch genommen werden müssen.

Bündnis 90/Die Grünen (1997) haben in überarbeiteter Fassung zuletzt im November 1997 ein Konzept für eine „Grüne Grundsicherung“ verabschiedet.⁶ Die Leistungen sollen aus einer allgemeinen Pauschale, den warmen Wohnkosten und ggf. einem Mehrbedarfszuschlag bestehen. Die allgemeine Pauschale soll nur nach der Haushaltsgröße differenziert werden. Für einen allein Stehenden soll sie 800 DM monatlich betragen, für jede weitere Person sollen zusätzlich 70 % dieses Betrages gewährt werden. Die warmen Wohnkosten sollen grundsätzlich in tatsächlicher Höhe übernommen werden, mindestens soll jedoch ein Betrag in Höhe der durchschnittlichen Wohnkosten vergleichbarer Grundsicherungsempfänger vor Ort gezahlt werden. Ein Mehrbedarfszuschlag soll bei einem erhöhten Lebensbedarf, etwa für Ältere und Behinderte, gewährt werden. Außerhalb der Kernfamilie sollen Unterhaltsansprüche nur von Kindern in Erstausbildung bis zum Alter von 26 Jahren gegenüber ihren Eltern vorrangig geltend gemacht werden müssen. Überdies sollen Kinder unabhängig von den Verhältnissen des erziehenden Elternteils Leistungen erhalten, wenn der andere Elternteil getrennt lebt. Die Arbeitslosenhilfe und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sollen zu Gunsten des neuen Systems entfallen.

Die PDS-Bundestagsgruppe hat zuletzt im Januar 1996 eine überarbeitete parlamentarische Initiative für eine „soziale Grundsicherung“ vorgelegt (Deutscher Bundestag 1996). Der gegenüber dem Status quo sehr deutlich erhöhte Bedarf soll aus einer einheitlichen Pauschale in Höhe von 1.425 DM monatlich für jeden Erwachsenen bestehen. Für Kinder sind altersgestaffelte Pauschalen von 570 bis 740 DM monatlich vorgesehen. Daneben soll Wohngeld bezogen werden können. Die Arbeitslosenhilfe soll zu Gunsten des neuen Systems entfallen.

2.4 Bedarfe und Lohnabstand

Die Finanzbedarfe werden erheblich von den vorgesehenen Leistungsniveaus abhängen, relevant für den Arbeitsmarkt dürften darüber hinaus die Lohnabstände sein. Tabelle 1 gibt einen entsprechenden Überblick über die durchschnittlichen Bedarfe der Sozialhilfe und der Reformkonzepte sowie den gegenwärtigen Lohnabstand für verschiedene Familientypen. Da die arbeitsmarktpolitisch orientierten Reformkonzepte grundsätzlich keine Niveauänderung gegenüber dem Status quo vorsehen, sind sie nicht aufgeführt. Im Zusammenhang mit diesen Konzepten wurde in Abschnitt 2.1 bereits auf Sozialhilfebedarf und Lohnabstand eingegangen.

Wie Tabelle 1 zeigt, sieht die PDS in der Regel die deutlichste Leistungserhöhung vor, gefolgt von den Grünen, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband und der SPD. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Leistungserhöhung nach dem SPD-

⁶ An der zugrunde liegenden Konzeption des im Oktober 1996 veröffentlichten (Fischer u.a. 1996), jedoch später kostenträchtig modifizierten Vorschlags war der Autor maßgeblich beteiligt.

⁷ Eine ausführliche Darstellung der Methodik gibt Kaltenborn (2000a); für Untersuchungen der Konsequenzen anderer Reformkonzepte mit vergleichbarer Methodik vgl. Kaltenborn (1999a, 1999b, 1999c). Für eine nähere Beschreibung des SOEP vgl. etwa Burkhauser / Kreyenfeld / Wagner (1997).

Tabelle 1: Bedarfe und Lohnabstand verschiedener Familientypen in Westdeutschland im Januar 1999

Modell	allein Stehende(r)	allein Erziehende, Kind 5 Jahre	Ehepaar	allein Erziehende, 2 Kinder 5 und 10 Jahre	Ehepaar, Kind 5 Jahre	Ehepaar, 2 Kinder 5 und 10 Jahre
	Bedarf ^a bei durchschnittlichen Verhältnissen in DM monatlich (Veränderung gegenüber der Sozialhilfe)					
Sozialhilfe	1.083	1.769	1.714	2.291	2.132	2.640
SPD ^b	1.229 (+13%)	1.797 (+2%)	1.966 (+15%)	2.339 (+2%)	2.401 (+13%)	2.930 (+11%)
DPWV ^c	1.248 (+15%)	2.117 (+20%)	2.013 (+17%)	2.925 (+28%)	2.716 (+27%)	3.510 (+33%)
Grüne	1.423 (+31%)	2.229 (+26%)	2.236 (+30%)	2.984 (+30%)	2.970 (+39%)	3.675 (+39%)
PDS ^d	1.477 (+36%)	2.068 (+17%)	2.954 (+72%)	2.747 (+20%)	3.544 (+66%)	4.224 (+60%)
	Haushaltsnettoeinkommen bei Hilfsarbeit ^e in DM monatlich (Abstand gegenüber der Sozialhilfe)					
	2.458 (+127%)	2.630 (+49%)	3.037 (+77%)	2.920 (+27%)	3.301 (+55%)	3.561 (+35%)

- a Ohne Sozialversicherungsbeiträge; es wird unterstellt, daß die Familien zugleich einen vollständigen Haushalt bilden.
b Bei allein Erziehenden einschließlich einem nicht zweifelsfrei im SPD-Konzept vorgesehenen zusätzlichen Mehrbedarfszuschlag in Höhe von 16% des Grundbetrages (110 DM mtl.).
c Einschließlich anrechnungsfreies Kindergeld; bei nur einem Erwachsenen wurde die Bekleidungs-pauschale für eine Frau angesetzt.
d Ohne ergänzendes Wohngeld.
e Beschäftigung eines Mannes (bei den allein Erziehenden: einer Frau) als Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3; Berücksichtigung von anteiligen einmaligen Zahlungen, Sozialabgaben, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, Kirchensteuer, Kindergeld und Wohngeld.

Anmerkung: DPWV: Paritätischer Wohlfahrtsverband; bei den Vorschlägen mit arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung ist grundsätzlich keine Änderung der Bedarfe gegenüber dem Status quo vorgesehen.

Quelle: Eigene Berechnungen (Bedarfe nach Variante L entsprechend der Methodik von Kaltenborn 2000a; Haushaltsnettoeinkommen bei Hilfsarbeit entsprechend der Methodik von Breuer / Engels 1999).

Konzept nur für einen begrenzten Personenkreis gelten soll. Bemerkenswert ist auch, dass die SPD und PDS die deutlichsten Erhöhungen für Ehepaare mit und ohne Kinder vorsehen, während der Paritätische Wohlfahrtsverband vor allem Leistungsverbesserungen für Familien mit Kind(ern) vorsieht. Bei den Grünen sind die Unterschiede zwischen den Familientypen weniger stark ausgeprägt, Ehepaare mit Kind(ern) werden etwas stärker bevorzugt.

3 Methodik der eigenen Untersuchung

Die empirische Untersuchung der Finanzbedarfe und der Arbeitsangebotseffekte der Reformkonzepte basiert auf den anonymisierten Individualdaten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP).⁷ Das SOEP ist eine Wiederholungsbefragung von etwa 7.000 Haushalten und ihren erwachsenen Mitgliedern in Westdeutschland seit 1984 und in Ostdeutschland seit 1990.

Für jeden Haushalt bzw. jede Person im SOEP werden mit dem eigenen Simulationsmodell SimTrans gegenwärtige Sozialhilfeansprüche und deren Veränderung durch die alternativen Reformkonzepte ermittelt. Hierzu werden ausgehend insbesondere von Markt- und Alterseinkommen (Renten, Pensionen) direkte Steuern, Abgaben und Sozialleistungen ermittelt. Im Einzelnen werden - neben der Sozialhilfe - die wesentlichen Komponenten des deutschen Steuer-Transfer-Systems berücksichtigt: Sozialabgaben, Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Kirchensteuer, Kindergeld, Kindergeldzuschlag (bis 1995), Erziehungsgeld, Arbeitslosengeld und -hilfe, Ausbildungsförderungsleistungen nach dem BAföG, familiäre Unterhaltsleistungen und -verpflichtungen, Unterhaltsvorschuss (für Kinder von allein Erziehenden) und Wohngeld. Insgesamt berücksichtigt die Simulation weitgehend die bestehenden institutionellen Regelungen, so werden etwa Einkommen nach verschiedenen Definitionen zugrunde gelegt, die Bemessung der verschiedenen Komponenten erfolgt für unterschiedliche Personengemeinschaften (insbesondere Ehepaar, Kernfamilie, Haushalt) und familiäre Beziehungen werden nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen Haushalten berücksichtigt.

Hinsichtlich der Berechnung der Sozialhilfe und alternativer Reformvarianten berücksichtigt das Simulationsmodell SimTrans zwei Varianten. Grundsätzlich wird von einer individuell langfristigen Perspektive ausgegangen (Variante L). Hier werden einmalige Bedarfe berücksichtigt, jedoch werden die kalten Wohnkosten nur als angemessen angesehen, soweit sie bestimmte Obergrenzen in Anlehnung an das Wohngeldgesetz nicht überschreiten. Demgegenüber wird für die fiskalischen Prognosen alternativ auch eine individuell kurzfristige Perspektive (Variante K) unterstellt. Hier werden keine einmaligen Bedarfe, jedoch die kalten Wohnkosten in tatsächlicher Höhe als angemessen anerkannt.

Mit den Angaben des SOEP für 1996 und dem Simulationsmodell SimTrans werden die (jährlich anfallenden) Einführungskosten (ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen) der verschiedenen Reformkonzepte prognostiziert. Die Prognose der Arbeitsangebotseffekte basiert darüber hinaus auf mikroökonomischen Schätzungen.

Die ökonomischen Schätzungen zur Quantifizierung des Arbeitsangebots erfolgen als gepooltes binomiales Probit, wobei als abhängige Variable die dichotome Arbeitsmarktpartizipation (Erwerbsbeteiligung) dient. Der Erwerbsumfang (Arbeitszeit) wird nicht berücksichtigt. Die verwendete tatsächliche Erwerbsbeteiligung dürfte stärker als die gewünschte auch von der Arbeitsnachfrage (Arbeitsplatzangebot) abhängen. Daher wird nicht ein „reines“ Arbeitsangebot geschätzt, es wird durch die Bedingungen des Arbeitsmarktes restringiert und kann daher als „nachfragerestringiertes“ Arbeitsangebot bezeichnet werden.

Die Partizipationsschätzungen erfolgen getrennt für alle relevanten Gruppen (allein stehende und partnergebundene Frauen und Männer sowie allein erziehende Mütter) der west- und ostdeutschen Bevölkerung (zehn Gruppen). Dadurch wird der Möglichkeit Rechnung getragen, dass die verschiedenen Gruppen strukturell unterschiedlich auf die verschiedenen berücksichtigten Einflussgrößen reagieren. Den Schätzungen für Westdeutschland liegen die SOEP-Daten für die Jahre 1986 bis 1996 und für Ostdeutschland jene für die Jahre 1991 bis 1996 zugrunde.

Als potenzielle Einflussgröße für eine Erwerbsbeteiligung wird - wie auch die ökonomische Theorie nahe legt - das (Haus-

halts-) Nettoeinkommen ohne Erwerbsbeteiligung (RSH0) und das durch eine Beschäftigung zusätzlich erzielbare (Haushalts-) Nettoeinkommen berücksichtigt. Dabei wird von einer Vollzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38 Stunden ausgegangen (RSH02). Bei jenen Personengruppen, für die Teilzeitbeschäftigungen quantitativ relevant sind (allein erziehende Mütter in Westdeutschland und Frauen mit Partner), wird das durch eine Vollzeitbeschäftigung zusätzlich erzielbare Nettoeinkommen aufgeteilt, indem das durch eine Teilzeitbeschäftigung zusätzlich erzielbare Nettoeinkommen (RSH01) und das durch eine Vollzeit- anstelle einer Teilzeitbeschäftigung zusätzlich erzielbare Nettoeinkommen (RSH12) berücksichtigt werden.

Darüber hinaus werden als potenzielle Einflussgrößen für eine Erwerbsbeteiligung Variablen für die familiären Verhältnisse, Indikatoren für die regionale und in Westdeutschland auch die qualifikationsspezifische Arbeitsmarktlage, das Lebensalter sowie zur Abbildung möglicher Heterogenität über die Zeit Dummies für die einzelnen Jahre berücksichtigt. Nicht nur die Verwendung der tatsächlichen Arbeitszeit als endogene Variable, sondern auch die Berücksichtigung von Indikatoren für die Arbeitsmarktlage als exogene Variable führen tendenziell dazu, dass nicht ein „reines“, sondern ein „nachfragerestringiertes“ Arbeitsangebot geschätzt wird.

Die möglicherweise für eine Arbeitsmarktpartizipation wichtigen Haushaltsnettoeinkommen werden entscheidend durch den erzielbaren Bruttostundenlohn beeinflusst. Dieser ist jedoch nur für eine Teilpopulation, nämlich die Beschäftigten ermittelbar. Für die übrigen Personen muss der Bruttostundenlohn daher prognostiziert werden. Diese Prognose basiert auf einer Lohnschätzung für die abhängig Beschäftigten, die als *ordinary least squares* (OLS) erfolgt. Die Lohnschätzung erfolgt getrennt für west- und ostdeutsche Frauen und Männer (vier Gruppen).

Dieses Prognose-Verfahren beinhaltet ein Selektionsproblem: Die Schätzung basiert nur auf der systematisch selektierten Teilpopulation der Beschäftigten, gleichwohl muss sie für die Prognose auch Gültigkeit für den nicht einbezogenen Personenkreis beanspruchen. Die mögliche Selektionsverzerrung wird durch ein von Heckman (1979) vorgeschlagenes Verfahren korrigiert. Zunächst wird eine Schätzung für die Selektion in die beiden Teilpopulationen (Beschäftigte und Nicht-Beschäftigte), also eine weitere Schätzung der Arbeitsmarktpartizipation (in der reduzierten Form) durchgeführt. Diese erfolgt wiederum als binomiales Probit getrennt für die zehn bereits genannten Gruppen. Daraus lässt sich eine Korrekturgröße errechnen, die als zusätzlicher Regressor in die Lohnschätzung eingeht.

Besser als die unmittelbar geschätzten Koeffizienten lassen sich die aus ihnen ermittelten Elastizitäten interpretieren. Die Elastizität gibt die relative Veränderung der Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung an, wenn sich eine exogene Variable um 1 % erhöht. Tabelle 2 zeigt die Elastizitäten für den besonders interessierenden Einfluss der verschiedenen - durch die Reformkonzepte beeinflussten - Haushaltsnettoeinkommen bei verschiedenen Erwerbsstadien auf das (nachfragerestringierte) Arbeitsangebot.

Die Höhe des (realen) Haushaltsnettoeinkommens ohne Erwerbstätigkeit der betrachteten Person („RSH0“) wirkt sich bei verschiedenen Personengruppen in unterschiedlicher Richtung auf die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung aus. Bei den westdeutschen Frauen mit Partner, den westdeutschen Männern, den ostdeutschen Frauen mit Kind

Tabelle 2: Ausgewählte Elastizitäten des Arbeitsangebots

Variable	Frauen			Männer	
	ohne Partner		mit Partner	ohne Partnerin	mit Partnerin
	ohne Kind(er)	mit Kind(ern)		ohne Kind(er)	
Westdeutschland					
RSH0	0,0064	0,4372	-0,1758	-0,0385	-0,0428
RSH01	–	0,2078	0,3703	–	–
RSH12	–	0,1424	0,1340	–	–
RSH02	0,0730	–	–	0,0471	0,0378
Ostdeutschland					
RSH0	0,0435	-0,1162	-0,1497	0,1607	-0,0821
RSH01	–	–	0,2120	–	–
RSH12	–	–	0,1476	–	–
RSH02	0,0881	0,1424	–	0,0641	0,1147

Kursiv: Zugrunde liegender Parameter signifikant von Null verschieden bei einem zweiseitigen Test mit einem Signifikanzniveau von 1%.

Fett: Zugrunde liegender Parameter signifikant von Null verschieden bei einem zweiseitigen Test mit einem Signifikanzniveau von 5%.

Anmerkung: Gewichteter Durchschnitt der individuell prognostizierten Elastizitäten; Gewichtung mit einem Zwei-Wellen-Längsschnitt für die jeweilige und die folgende Welle. Die Elastizität gibt das Verhältnis der relativen Änderung der endogenen Variablen (hier: Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsmarktpartizipation) zur marginalen relativen Veränderung einer exogenen Variablen an.

Quelle: Kaltenborn (1999a: 52 = 2000a : 146) auf Basis des SOEP.

oder Partner sowie den ostdeutschen Männern mit Partnerin ist eine Erhöhung dieses Haushaltsnettoeinkommens mit einer Reduktion der Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung verbunden. So führt etwa bei den Frauen mit Partner eine Erhöhung dieses Haushaltsnettoeinkommens um ein Prozent zu einer Reduktion der Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung in Westdeutschland um 0,18 % und in Ostdeutschland um 0,15%. Die übrigen negativen Elastizitäten sind dem Betrag nach kleiner. Insbesondere bei den westdeutschen allein erziehenden Frauen und den ostdeutschen allein stehenden Männern führt eine Erhöhung dieses Haushaltsnettoeinkommens auch zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung, und zwar um 0,43 % bzw. um 0,16 %. Aus theoretischer Sicht ist dies zwar nicht ausgeschlossen, erscheint jedoch eher unplausibel. Eine besondere Ursache für das Auftreten einer derartigen Reaktion gerade bei diesen beiden Personengruppen ist nicht ersichtlich.

Eine Erhöhung des zusätzlich durch eine Beschäftigung erzielbaren (realen) Haushaltsnettoeinkommens erhöht stets auch die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung. Diese Reaktion ist erwartungsgemäß, wenngleich ebenfalls aus theoretischer Perspektive das gegenteilige Ergebnis nicht ausgeschlossen ist. Besonders sensitiv reagieren Frauen mit Kind(ern) oder Partner, insbesondere in Westdeutschland. So führt etwa eine Erhöhung des durch eine Teilzeitbeschäftigung von 18 Stunden wöchentlich zusätzlich erzielbaren Haushaltsnettoeinkommens um 1 % zu einer Zunahme der

Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung bei den westdeutschen Frauen mit Partner um 0,37 % („RSH01“). Eine Erhöhung des durch eine Vollzeit- anstelle einer Teilzeitbeschäftigung zusätzlich erzielbaren Haushaltsnettoeinkommens um 1 % führt bei der gleichen Personengruppe zu einer Zunahme dieser Wahrscheinlichkeit um 0,13 % („RSH12“). Demgegenüber bewirkt eine Erhöhung des durch eine Vollzeitbeschäftigung zusätzlich erzielbaren Haushaltsnettoeinkommens um 1 % bei allein erziehenden Frauen in Ostdeutschland eine Zunahme der Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsbeteiligung um 0,14 % („RSH02“).

Auf Basis dieser Schätzungen werden die Wirkungen der verschiedenen Reformkonzepte auf das (nachfragerestringierte) Arbeitsangebot prognostiziert, indem in die geschätzten Partizipationsgleichungen (für 1996) die für die einzelnen Reformkonzepte kalkulierten Haushaltsnettoeinkommen eingesetzt werden. Dabei wird die in den Reformkonzepten teilweise vorgesehene Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen zu Gunsten der Empfänger ebenso wie teilweise vorgesehene Reformen anderer Leistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) als der Sozialhilfe nicht berücksichtigt.

4 Wirkungen auf Fiskus und Arbeitsangebot

4.1 Literaturüberblick

Die negative Einkommensteuer dürfte wohl unter den Reformkonzepten, die (auch) eine Reform der Sozialhilfe vorsehen, dasjenige sein, dem die Wissenschaft die größte Aufmerksamkeit gewidmet hat. Dabei gehen die gewöhnlich diskutierten und ggf. empirisch untersuchten Konzepte einer negativen Einkommensteuer über die hier näher analysierte einfache Variante einer deutlichen Reduktion der Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen auf die Sozialhilfe hinaus. Üblicherweise wird auch eine Integration zahlreicher (steuerfinanzierter) Sozialleistungen und der Einkommensbesteuerung unterstellt. Verschiedene Untersuchungen liegen insbesondere zum Finanzbedarf einer negativen Einkommensteuer vor.⁸ Dabei wird allerdings regelmäßig von den mit der Einführung einer negativen Einkommensteuer intendierten Beschäftigungsgewinnen abstrahiert. Prognostiziert werden je nach Untersuchung sowohl jährliche Einsparungen als auch jährliche Mehrausgaben in jeweils dreistelliger Milliardenhöhe. Die Vielfalt der Ergebnisse zeigt die Sensitivität der Resultate sowohl gegenüber der genauen Spezifikation des Reformkonzepts als auch gegenüber methodischen Entscheidungen (vgl. insbesondere Kaltenborn 2000a : 166-177).

Die deutliche Sensitivität des Finanzbedarfs gegenüber der Höhe des staatlich garantierten Existenzminimums und der Ausgestaltung der Einkommensanrechnung zeigen insbesondere die Untersuchungen von Meinhardt u.a. (1996) und von Gern (1999). Meinhardt u.a. (1996) ermitteln für eine Erhöhung des Existenzminimums eines Ehepaars um lediglich 200 DM monatlich einen zusätzlichen Mittelbedarf je nach übriger Ausgestaltung des Reformkonzepts in Höhe von 16 bis 28 Mrd. DM im Jahr 1996. Für eine Senkung des Anrechnungssatzes für Einkommen im Transferbereich um zehn Prozentpunkte sagen Meinhardt u.a. (1996) einen zusätzlichen Finanzbedarf zwischen 35 und 80 Mrd. DM im Jahr 1996 voraus, bei Gern (1999) reicht die Spanne von 2 bis 166 Mrd. DM.

Die Sensitivität des ermittelten Finanzbedarfs gegenüber der Methodik lässt sich durch die Ergebnisse verschiedener Berechnungen für die gleichen Reformkonzepte illustrieren. Für die Reformkonzepte von Mitschke (1985) und Grözing (1986) wird jeweils von den Autoren selbst Kostenneutralität

⁸ Vgl. Becker (1995; 1998), Gern (1999 : 132-177), Grözing (1986), Hüther (1990), Meinhardt / Teichmann / Wagner (1994a, 1994b), Meinhardt u.a. (1996), Mitschke (1985 : 213-243), Sesselmeier / Klopffleisch / Setzer (1996 : 128-147, 166-172, 179-185); für einen Überblick vgl. Kaltenborn (2000a : 166-177), für eine kritische Würdigung insbesondere Hüther (1997); die Kritik Hüthers (1997) an einer früheren Untersuchung trifft auch Gern (1999) (vgl. hierzu auch Kaltenborn 2000b).

prognostiziert, während Becker (1995) für 1982 einen Finanzbedarf in Höhe von 54 Mrd. DM bzw. 100 Mrd. DM vorhersagt und Hüther (1990) für 1983 mit Einsparungen in Höhe von 51 bis 145 Mrd. DM bzw. einem zusätzlichen Finanzbedarf in Höhe von 176 bis 238 Mrd. DM rechnet.⁹

Die vorliegenden Untersuchungen erlauben zwar keine eindeutigen Schlüsse über den Finanzbedarf, deuten jedoch trotz oder vielmehr wegen der erheblichen Bandbreite der Prognosen auf erhebliche fiskalische Risiken hin. So sind die „erhebliche[n] fiskalische[n] Kosten“ auch ein Grund für die Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ (1996 : 118, 128f) der früheren konservativ-liberalen Bundesregierung, sich gegen die Umsetzung einer negativen Einkommensteuer auszusprechen, wenngleich sie einzelnen ihrer Anliegen gegenüber aufgeschlossen ist.

Die häufig untersuchten fiskalischen Konsequenzen einer negativen Einkommensteuer sind allerdings – je nach Vorzeichen – nur erwünschte oder unerwünschte „Nebenfolge“ des Reformkonzepts. Die Auswirkungen auf Arbeitsbereitschaft und Beschäftigung sind bislang kaum empirisch analysiert. Gern (1999) prognostiziert insbesondere auf Basis veröffentlichter Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1989 für Westdeutschland die gesamtdeutschen Konsequenzen im Jahr 1996. Aus der Veränderung von Grenz- und Durchschnittsbesteuerung und anhand von Substitutions- und Einkommenselastizitäten aus der Literatur schließt der Autor auf die Arbeitsangebotswirkungen. Hinsichtlich der Nichterwerbstätigen nimmt er an, die Hälfte der Bezieher von Arbeitslosenhilfe und der arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher könne durch eine negative Einkommensteuer zu einer Erwerbstätigkeit veranlasst werden. Gern (1999 : 236) prognostiziert ohne Reduktion der staatlich garantierten Existenzminima negative Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot. Bei der Interpretation ist allerdings zu beachten, dass die Lohn- und Einkommensteuerstatistik nur sehr unzureichend die erforderliche Berücksichtigung einer Bedürftigkeitsprüfung ermöglicht und die - erwünschten - Angebotswirkungen der Nichterwerbstätigen freihändig gesetzt sind.¹⁰

Die Wirksamkeit verschiedener arbeitsmarktpolitischer Konzepte, die eine maßvolle Reduktion der Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen auf die Sozialhilfe vorsehen, wurde inzwischen verschiedentlich mit mikroökonomischen Methoden untersucht.

Buslei / Steiner (1999) quantifizieren mit einer Logit-Schätzung die Determinanten des nachfragerestringierten Arbeitsangebots der im SOEP 1995 für West- und Ostdeutschland repräsentierten Haushaltsvorstände und ihrer Ehepartner. Die relevanten Haushaltsnettoeinkommen werden auf Basis einer selektionskorrigierten OLS-Schätzung der Bruttostundenlöhne (Verfahren nach Heckman 1979) und eines eigenen Modells zur Simulation des Steuer-Transfer-Systems ermittelt. Prognostiziert werden die Wirkungen von drei spezifischen Varianten eines „Kombilohns“, die den Vorschlägen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der früheren konservativ-liberalen Bundesregierung nachgebil-

det sind. Danach wird für diese Varianten das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot tendenziell negativ beeinflusst, bestenfalls bleibt es unverändert. Für eine lineare Senkung des Sozialhilfebedarfs um 10 % prognostizieren sie eine Zunahme des gesamtdeutschen Arbeitsangebots um 44.300 Personen. Eine methodische Bewertung ist kaum möglich, weil die Studie weder eine vollständige Darstellung der berücksichtigten Variablen noch der geschätzten Koeffizienten und ihrer Signifikanzen enthält.

Sowohl Dreger u.a. (1998) (vgl. auch Trabert u.a. 1998) als auch Bergemann u.a. (1999) quantifizieren mit einer Tobit-Schätzung die Determinanten des Arbeitsangebots der erwerbsfähigen Bevölkerung in Sachsen-Anhalt mit dem landesspezifischen Arbeitsmarktmonitor des Jahres 1997 bzw. 1998. Dem voraus geht eine selektionskorrigierte (Heckman 1979) OLS-Schätzung der *Nettostundenlöhne*¹¹. Aufgrund des gewählten ökonomischen Ansatzes mit einer zwar nach unten beschränkten, aber im Übrigen stetigen abhängigen Variablen (Arbeitszeit) müssen die Autoren unterstellen, der eigene Nettostundenlohn und andere Nettoeinkommen des Haushalts einschließlich staatlicher Sozialleistungen seien unabhängig von der Arbeitszeit. Die untersuchten Reformkonzepte werden als Erhöhung des Nettostundenlohns abgebildet. Die Details der entsprechenden Berechnung werden dabei nicht deutlich.

Dreger u.a. (1998) bzw. Trabert u.a. (1998) prognostizieren für das Kombilohn-Konzept der früheren Bundesregierung eine Zunahme des Arbeitsangebots arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in Sachsen-Anhalt um 540 Personen. Offen bleibt allerdings, inwieweit dies durch eine Abnahme der Erwerbsneigung bislang Erwerbstätiger kompensiert oder sogar überkompensiert wird.

Bergemann u.a. (1999) untersuchen eine Variante des sogenannten Einstiegsgeldes von Spermann (1996). Diese Variante sieht vor, das „Nettoeinkommen“ vormals langzeitarbeitsloser Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher dauerhaft nur zu 50 % auf die jeweilige Sozialleistung anzurechnen. Offenbar soll dies jedoch nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe gelten (vgl. deren Abbildung V.16), deren Überschreiten mit einem vollständigen Entzug der jeweiligen Sozialleistung verbunden sein soll, so dass das Nettoeinkommen sprunghaft sinkt. Sie prognostizieren eine Zunahme des Arbeitsangebots um 2.470 Personen in Sachsen-Anhalt, ihre Hochrechnung anhand der Zahl der Bezieher von Arbeitslosenhilfe ergibt für Ostdeutschland ein zusätzliches Arbeitsangebot von 11.480 Personen. Nicht berücksichtigt sind dabei die Anreize, zunächst langzeitarbeitslos zu werden, um anschließend dauerhaft vom Einstiegsgeld zu profitieren. Überdies dürfte die unterstellte Reformvariante, die vormals Langzeitarbeitslose dauerhaft bevorzugt, kaum realistisch sein.

Die durch die Verwendung von Tobit-Schätzungen notwendige Unterstellung arbeitszeitunabhängiger Nettostundenlöhne und Sozialleistungen wird weder dem bestehenden Steuer-Transfer-System noch den untersuchten Reformkonzepten gerecht, die nicht eine Begünstigung geringer Stundenentgelte, sondern geringer Monatsentgelte bei Bedürftigkeit vorsehen.

Die Konsequenzen der Reformkonzepte, die keine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung verfolgen, sind bislang kaum empirisch untersucht worden. Becker (1998) untersucht die Einführungskosten (ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen) verschiedener, nicht nur arbeitsmarktpolitischer

⁹ Zur Methodik von Mitschke (1985) und Hüther (1990) und zur Kritik hieran vgl. auch Becker (1995).

¹⁰ Zur Kritik vgl. auch Kaltenborn (2000b).

¹¹ Dieser errechnet sich wohl aus dem erfragten „persönlichen Einkommen insgesamt im Monat (Nettobetrag nach Abzug von Steuern und Sozialversicherung)“ und der erfragten Arbeitszeit. Teilweise dürfte in die Antworten auch das ab 1996 grundsätzlich über den Arbeitgeber ausgezahlte Kindergeld einbezogen worden sein.

Konzepte mit den Individualdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993. Dabei verwendet sie die Einkommen aus der Jahresrechnung und unterstellt, die Einkommen aller Haushaltsmitglieder seien wechselseitig vollständig anrechenbar. Damit werden Leistungsansprüche aufgrund kurzfristig schwankender Einkommen ebenso vernachlässigt wie Leistungsansprüche einkommensschwacher Mitglieder wohlhabender Haushalte. Beides führt tendenziell zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Finanzbedarfs. Allerdings wird diese Unterschätzung begrenzt, indem der Status quo als Referenzmaßstab mit der gleichen Methodik simuliert wird. Ihre Prognosen sind in direktem Vergleich mit den eigenen in Tabelle 3 im folgenden Abschnitt dargestellt.

4.2 Eigene Prognosen

Tabelle 3 zeigt die prognostizierten Einführungskosten und die Arbeitsmarkteffekte. Dabei werden auch zwei einfache Referenzvarianten berücksichtigt, nämlich eine Senkung des gesamten Sozialhilfebedarfs um 10 % (HLU 90%) und eine Erhöhung um 10 % (HLU 110 %). Zum Vergleich werden auch die von den Protagonisten und von Becker (1998) erwarteten zusätzlichen fiskalischen Kosten ausgewiesen. Bei der Interpretation der eigenen Prognosen ist die Methodik ihrer Erstellung zu beachten:

- Die Prognose der fiskalischen Konsequenzen lastet den Reformkonzepten die Beseitigung der sogenannten Dunkelziffer der Sozialhilfe, also bisher nicht ausgeschöpfte Ansprüche, *nicht* an.
- Die Einführungskosten berücksichtigen nicht die aus den Reformkonzepten resultierenden Arbeitsmarkteffekte. Positive Arbeitsmarkteffekte reduzieren die Kosten, negative Arbeitsmarkteffekte erhöhen sie.
- Die Prognose der Arbeitsmarkteffekte berücksichtigt nur die Mittelverwendung entsprechend den Reformkonzepten, nicht jedoch die Mittelaufbringung. Soweit zusätzliche fiskalische Mittel aufgebracht werden müssen, ist mit (weiteren) negativen Arbeitsmarkteffekten zu rechnen.
- Der Prognose der Arbeitsmarkteffekte liegt die Schätzung der Determinanten eines nachfragerestringierten Arbeitsangebots zugrunde. Daher dürften die ausgewiesenen Änderungen größer als die tatsächlichen Arbeitsmarktwirkungen sein.
- Für die Prognose der Arbeitsmarkteffekte wurde angenommen, dass die nicht in den Schätzungen berücksichtigten Teile der Bevölkerung, insbesondere Ausländer, sich im Durchschnitt analog der in den Schätzungen berücksichtigten Bevölkerungsteile verhalten.
- Die Prognosen sind um so treffsicherer, je geringer die durch das untersuchte Reformvorhaben implizierten strukturellen Änderungen des gegenwärtigen Steuer-Transfer-Systems sind. Sehr geringe strukturelle Änderungen sehen die Niveauvariationen der Sozialhilfe, die hier berücksichtigte Variante einer negativen Einkommensteuer (NIT) sowie die Vorschläge der früheren konservativ-liberalen Bundesregierung (BMG) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vor. Bedeutende strukturelle Änderungen gehen insbesondere von den Vorschlägen der Grünen und der PDS aus.

Ein Vergleich zwischen dem prognostizierten fiskalischen Finanzbedarf und den eigenen Angaben der Protagonisten offenbart teilweise erhebliche Abweichungen in beide Richtungen.

Insbesondere die Grünen unterschätzen den zusätzlich erforderlichen Finanzbedarf erheblich. Zwar kam eine frühere eigene Prognose (Kaltenborn 1997b) für das ursprüngliche Konzept von Fischer u.a. (1996) zu einem ähnlichen Ergebnis, jedoch hat das Modell der Grünen inzwischen kosten-trächtige Änderungen erfahren. Die Prognose von Becker (1998) hingegen scheint in Einklang mit den beiden eigenen Untersuchungen zu stehen, denn das von ihr untersuchte Reformkonzept (Fischer u.a. 1997) enthält die zwischenzeitlich von den Grünen vorgenommenen kosten-trächtigen Änderungen bereits *teilweise*.

Auch der Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) unterschätzt danach den Finanzbedarf erheblich. Dabei basieren die Angaben des DPWV auf einer eigenen Prognose auf Basis veröffentlichter Ergebnisse der Sozialhilfestatistik und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Kaltenborn 1997a). Ein wesentlicher Teil dieser Abweichung ist dadurch begründet, dass die seinerzeit verwendete Datenbasis eine Berücksichtigung der vom DPWV vorgesehenen nur noch beschränkten Anrechnung von Lohnersatzleistungen einschließlich Renten sowie von Vermögenseinkommen nicht adäquat zuließ. Auch konnte seinerzeit aus dem gleichen Grund die veränderte Anrechnung von Erwerbseinkommen nicht berücksichtigt werden. Becker (1998) prognostiziert sogar noch geringere Einführungskosten als Kaltenborn (1997a). Möglicherweise ist dies durch eine abweichende Spezifikation des Reformkonzepts bedingt.

Auch die frühere Bundesregierung (BMG) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) gehen von einem geringeren zusätzlichen Finanzbedarf ihrer Vorschläge aus als hier und auch von Becker (1998) prognostiziert. Dabei sind die absoluten Abweichungen jedoch vergleichsweise gering und dürften auf die Schätzmethodik zurückzuführen sein.

Die PDS hingegen geht von einem höheren zusätzlichen Finanzbedarf ihres Vorschlags aus als hier vorhergesagt. Die Angaben der PDS basieren auf einer makroökonomischen Überschlagsrechnung, die vermutlich Doppelzählungen beinhaltet; hier dürfte die Ursache für die Abweichung liegen.

Die SPD schließlich geht von einem ähnlichen zusätzlichen Finanzbedarf für ihren Vorschlag aus wie hier prognostiziert. Die entsprechende Prognose von Becker (1998) berücksichtigt nur die Grundsicherung wegen Arbeitslosigkeit, daher sind die von ihr vorhergesagten Einführungskosten deutlich geringer. Allerdings erscheint die Differenz zu den anderen Prognosen dennoch überraschend groß. Möglicherweise wirkt sich die methodisch bedingte Unterschätzung des Finanzbedarfs in der Arbeit von Becker (1998) (vgl. Abschnitt 4.1) bei den Arbeitslosen besonders aus.

Die aus Tabelle 1 ersichtliche Rangfolge der Leistungsniveaus (PDS, Grüne, DPWV, SPD) ist erwartungsgemäß identisch mit der Rangfolge der prognostizierten Finanzbedarfe. Gleichzeitig steigt mit dem Leistungsniveau tendenziell auch der Rückgang des (nachfragerestringierten) Arbeitsangebots: Eine Erhöhung des ohne Erwerbstätigkeit erzielbaren Nettoeinkommens senkt tendenziell die Attraktivität einer Beschäftigung.

Die teilweise unerwartet deutlichen Ergebnisse können zusammengefasst werden:

- Selbst eine erhebliche Senkung des Leistungsniveaus der Sozialhilfe hätte nur geringe positive Arbeitsmarkteffekte

(maximal 65.000 Personen). Daher erscheint eine derartig schwerwiegender Eingriff in die Interessen der Hilfebedürftigen nicht gerechtfertigt. Eine solche Maßnahme würde auch die Personen betreffen, denen eine Arbeitsaufnahme nicht möglich ist.

- Die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung einer negativen Einkommensteuer (NIT) wird durch sie nicht erreicht. Dies resultiert aus einem unerwünschten Effekt bei den Frauen mit erwerbstätigem Partner, einem Personenkreis, der sowohl quantitativ bedeutsam ist als auch besonders empfindlich auf Änderungen des Steuer-Transfer-Systems reagiert: Durch die *verminderte* Anrechnung des Erwerbseinkommens des Partners *erhöht* sich das gemeinsam verfügbare Einkommen ohne Beschäftigung der Frau. Gleichzeitig *reduziert* sich das tatsächlich zusätzlich erzielbare Nettoeinkommen durch eine Erwerbstätigkeit der Frau, weil deren Erwerbseinkommen nunmehr auch der Anrechnung auf den Transfer unterliegt. Dieser Effekt verdeutlicht die Bedeutung familiärer Zusammenhänge, die bei der Erörterung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit einer negativen Einkommensteuer häufig vernachlässigt wird.

- Die Prognose der Arbeitsmarkteffekte einer negativen Einkommensteuer berücksichtigt nicht jene negativen Wirkungen, die aus der Aufbringung der zusätzlich erforderlichen Mittel resultieren. Eine Berücksichtigung auch dieser Effekte dürfte die arbeitsmarktpolitische Wirkung verschlechtern.

- Die hier berücksichtigte Variante einer negativen Einkommensteuer ist im Vergleich zu anderen Varianten mit einem zusätzlichen Finanzbedarf von 17 Mrd. DM jährlich fiskalisch sparsam, weil in der hier untersuchten Variante die Bedürftigkeitsprüfung der Sozialhilfe (mit Ausnahme der Anrechnung von Erwerbseinkommen) nicht eingeschränkt wird. Eine solche Einschränkung würde dazu führen, dass auch bisher nicht anspruchsberechtigte Bevölkerungskreise Leistungen erhalten könnten. Dies würde nicht nur den Finanzbedarf erhöhen, sondern auch die Arbeitsbereitschaft tendenziell weiter reduzieren. Daher ist die unterstellte Variante einer negativen Einkommensteuer im Vergleich zu anderen Varianten sowohl fiskalisch sparsam als auch beschäftigungsfreundlich.

- Auch die „Juniorvarianten“ einer negativen Einkommensteuer, die Vorschläge der früheren Bundesregierung (BMG) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), verfehlen die arbeitsmarktpolitischen Ziele aus den gleichen Gründen wie die negative Einkommensteuer. Dieses Resultat entspricht zumindest in qualitativer Hinsicht auch anderen vorliegenden Untersuchungen (vgl. Abschnitt 4.1).

- Von den berücksichtigten Vorschlägen der Parteien ist derjenige der SPD mit einem zusätzlichen Finanzbedarf von 10 bis 15 Mrd. DM jährlich und auch hinsichtlich der prognostizierten Beschäftigungsverluste der Vorschlag mit den geringsten unerwünschten Auswirkungen. Dabei wird der Finanzbedarf unterschätzt, weil dort der Arbeitsmarkteffekt nicht berücksichtigt wird. Allerdings ist der SPD-Vorschlag auch der einzige Vorschlag, der keine Reform der Sozialhilfe, sondern lediglich die Herausnahme eines privilegierten Personenkreises (ältere Personen, Invalide, bestimmte allein Erziehende, Arbeitslose) aus der Sozialhilfe vorsieht. Daher ist der Vorschlag auch nicht wie diejenigen der Grünen, der PDS und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes mit einer materiellen Verbesserung für grundsätzlich alle Sozialhilfeempfänger verbunden.

Tabelle 3: Wirkungen auf Fiskus und Arbeitsangebot

Modell	Zusätzliche fiskalische Kosten			Arbeitsangebot ^a
	Protagonisten	Becker für 1993	Eigene Prognose für 1996	
	Mrd. DM jährlich			1.000 Personen
HLU 90%	-	-	-5	+65
HLU 110%	-	-	6	-93
NIT	-	-	17	-100
BMG	0,2	0,6	0,4	+1
BDA	1,3	1,8	2	-16
SPD	8,8 / 12,0 ^b	1,1 ^c	10-15	-360
Grüne	12	24,4 ^d	41-49	-880
PDS	175 / 164,5 ^e	-	117	-2.900
DPWV	14,5	11,9	26-29	-670

a Änderung des nachfragerestringierten Arbeitsangebots.

b Unterschiedliche Angaben; nur bei Arbeitslosigkeit sowie Alter und Invalidität.

c Nur bei Arbeitslosigkeit.

d Der aktuelle Reformvorschlag (Bündnis 90/Die Grünen 1997) wurde gegenüber dem untersuchten Reformkonzept (Fischer u.a. 1996, 1997) kostenträchtig geändert (Erhöhung der Wohnkostenpauschale um Heizkosten und Umwandlung in Wohnkostensockelbetrag, Beibehaltung einmaliger Hilfen, Leistungsgewährung an Kinder getrennt lebender Eltern unabhängig von den Verhältnissen des erziehenden Elternteils).

e Die zweite Angabe basiert auf einer aktuelleren Prognose als die erste.

Anmerkung: Eigene Prognosen längsschnittgewichtet für 1996/97; Prognose der Arbeitswirkungen berücksichtigt nur die Wirkungen der Mittelverwendung, nicht jedoch jene der Mittelaufbringung; Prognose der fiskalischen Kosten berücksichtigen nicht die Wirkungen durch Verhaltensänderungen; insbesondere Arbeitsmarkteffekte; teilweise freie Rundungen und Mittelungen. Die Bandbreite bei den eigenen fiskalischen Prognosen resultiert aus zwei unterschiedlichen Varianten des Simulationsmodells SIMTRANS (individuell kurz- bzw. langfristige Perspektive: Varianten K und L).

Quelle: Adamy (1998), Allex / Kahrs (1996), Becker (1998), Bündnis 90/Die Grünen (1997), Bundesministerium für Gesundheit (1997), Deutscher Bundestag (1996), Ebert (1996), Kaltenborn (2000a : 180), Paritätischer Wohlfahrtsverband (1997).

- Die Vorschläge der Grünen und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPWV) verursachen zusätzliche fiskalische Kosten von 41 bis 49 bzw. 26 bis 29 Mrd. DM jährlich und haben möglicherweise erhebliche Beschäftigungsverluste zur Folge. Dabei wird der Finanzbedarf unterschätzt, weil hier Beschäftigungsverluste nicht berücksichtigt werden. Insbesondere der Vorschlag der Grünen, aber auch derjenige des DPWV werfen hinsichtlich ihres Finanzbedarfs und der Arbeitsmarkteffekte damit erhebliche Probleme auf.

- Der Vorschlag der PDS wäre mit einem enorm hohen zusätzlichen Finanzbedarf (117 Mrd. DM jährlich) und mit einem bedeutsamen beschäftigungspolitischen Risiko verbunden. Eine Umsetzung des PDS-Vorschlags dürfte daher ohne erhebliche ökonomische und daraus resultierender gesellschaftlicher Verwerfungen nicht möglich sein.

Das bemerkenswerte Ergebnis der Verminderung des Arbeitsangebots speziell bei Ehefrauen erwerbstätiger Männer durch eine negative Einkommensteuer (NIT) sei noch an ei-

nem Zahlenbeispiel illustriert. Im Status quo habe ein Ehepaar einen Sozialhilfebedarf von 2.000 DM monatlich, der Ehemann erziele ein Nettoerwerbseinkommen von 3.000 DM. Entsprechend besteht kein Anspruch auf Sozialhilfe, das Ehepaar kann über 3.000 DM monatlich verfügen. Ausgehend hiervon entscheidet die Ehefrau über eine eigene Erwerbstätigkeit unter Berücksichtigung des zusätzlich erzielbaren Haushaltsnettoeinkommens. Dieses ergibt sich aus ihrem Bruttoerwerbseinkommen durch Abzug von ggf. Sozialabgaben, Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer. Eine NIT mit einer Reduktion der Anrechnung von Nettoerwerbseinkommen auf die Sozialhilfe auf 50 % würde nun dazu führen, dass vom Nettoerwerbseinkommen des Mannes lediglich 1.500 DM auf den monatlichen Sozialhilfeanspruch von 2.000 DM angerechnet würden. Mithin könnte das Ehepaar ohne Erwerbstätigkeit der Frau über ein Nettoerwerbseinkommen des Mannes von 3.000 DM und 500 DM Sozialhilfe, insgesamt also über 3.500 DM monatlich verfügen. Durch die negative Einkommensteuer ist nun ohne Erwerbstätigkeit der Frau das Nettoeinkommen des Paares um 500 DM monatlich höher. Falls die Frau eine eigene Erwerbstätigkeit aufnimmt, so wird das ergänzend erzielbare Haushaltsnettoeinkommen nun zusätzlich durch die entfallende Sozialhilfe in Höhe von 500 DM geschmälert. Im Ergebnis führt also die reduzierte Einkommensanrechnung zu einem um 500 DM höheren Nettoeinkommen ohne Erwerbstätigkeit der Frau und vermindert das durch die Frau zusätzlich erzielbare Nettoeinkommen um ebenfalls 500 DM. Beides führt tendenziell zu einer geringeren Arbeitsbereitschaft der Frau.

5 Resümee

Zentrales Ergebnis ist die prognostizierte mangelnde Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Konzepte. Dies gilt sowohl für die negative Einkommensteuer als auch für ihre „Juniorvarianten“ in Gestalt eines Kombilohns, wie er etwa von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände oder der früheren konservativ-liberalen Bundesregierung favorisiert wird bzw. wurde. Eine flächendeckende Umsetzung dieser Konzepte ohne weitere empirische Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit erscheint daher riskant.

Doch auch die anderen untersuchten Vorschläge müssen als problematisch erachtet werden. Dies gilt zunächst für die Vorschläge der PDS, der Grünen und – weniger deutlich – für das Konzept des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes aufgrund des erheblichen Finanzbedarfs und der beschäftigungspolitischen Risiken.

Das SPD-Konzept ist weniger kostenträchtig und arbeitsmarktpolitisch riskant. Allerdings ist bei seiner Beurteilung zu berücksichtigen, dass – wie auch bei den Vorschlägen der Gewerkschaften und der rotgrünen Bundesregierung – die Reichweite relativ gering ist: Nur ein Teil derjenigen ohne ausreichende eigene Mittel soll erhöhte Leistungen erhalten. Überdies schafft diese Differenzierung bei den Leistungen zur vertikalen Umverteilung eine kaum zu rechtfertigende Benachteiligung derjenigen, die nicht in das neue Leistungssystem einbezogen sind.

Die Chance für (durchgreifende) strukturelle Reformen in der Leistungsausgestaltung, ohne diese gleichzeitig notwendigerweise mit einer kostenträchtigen und daher wenig realistischen Niveauerhöhung zu verbinden, ergreift keiner der untersuchten Reformvorschläge. Die entsprechenden Reformkonzepte des Deutschen Landkreistages (vgl. Klinger 1998)

und von Kaltenborn (1998 : 156-173) hingegen dürften nicht (notwendigerweise) mit bedeutsamen Auswirkungen auf Fiskus oder Arbeitsmarkt verbunden sein.

Literaturverzeichnis

- Adamy, Wilhelm (1998): Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit. Gibt es eine neue Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe? In: Soziale Sicherheit, Jg. 47, H. 1, S. 29-36.
- Alex, Anne / Kahrs, Horst (1996): Was kostet die Anschubfinanzierung der Sozialen Grundsicherung? Wer soll das bezahlen, wer hat soviel Geld? In: PDS im Bundestag (Hrsg.): Fakten und Argumente zur Finanzierung der Grundsicherung. Dossier 10. September 1996. Bonn, S. 23-37.
- Becker, Irene (1995): Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen. In: Finanzarchiv, N.F., Jg. 52, H. 3, S. 306-338.
- Becker, Irene (1998): Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 51, H. 11, S. 747-757.
- Bergemann, Annette u.a. (1999): Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern. Unveröffentlichtes Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Dezember 1999. Halle.
- Breuer, Wilhelm / Engels, Dietrich (1999): Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. November 1999. Köln.
- Bündnis 90/Die Grünen (1997): Beschluß zur Grundsicherung: Beschluß der 9. Ordentlichen Bundesversammlung vom 14. bis 16. November 1997 in Kassel. Unveröffentlicht. Kassel.
- Bundesministerium für Gesundheit (1997): Kostenberechnung zum Modell des BMG zu den Freibeträgen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe (Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes). Unveröffentlicht, 25. November 1997. Bonn.
- Bundesrat (1997): Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes. Verordnung der Bundesregierung. In: Drucksache, 1039/97, 10. Dezember 1997. Bonn.
- Bundesrat (1998): Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes. Beschluß des Bundesrates. In: Drucksache, 546/98, 19. Juni 1998. Bonn.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.) (1997): Arbeitgeberpräsident Hundt: Mehr Arbeitsanreize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen. In: Presse-Information, Nr. 26. 18. Juni 1997. Köln.
- Burkhauser, Richard V. / Kreyenfeld, Michael / Wagner, Gert G. (1997): The German Socio-Economic Panel: A Representative Sample of Reunited Germany and its Parts. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 66, H. 1, S. 7-16.
- Buslei, Hermann / Steiner, Viktor (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. ZEW-Wirtschaftsanalysen - Schriftenreihe des ZEW, Bd. 42. November 1999. Baden-Baden : Nomos.
- Deutscher Bundestag (1996): Soziale Grundsicherung gegen Armut und Abhängigkeit, für mehr soziale Gerechtigkeit und ein selbstbestimmtes Leben. Antrag der Gruppe der PDS. In: Bundestagsdrucksache, 13/3628, 30. Januar 1996. Bonn.

- Deutscher Bundestag (1999a): Wachsende Arbeitslosigkeit von geringqualifizierten Arbeitslosen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der PDS. In: Bundestagsdrucksache, 14/808, 21. April 1999. Bonn.
- Deutscher Bundestag (1999b): Haltung der Bundesregierung zur Einführung einer bedarfsunabhängigen Grundsicherung als Altersgeld. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU. In: Bundestagsdrucksache, 14/2448, 21. Dezember 1999. Bonn.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (1992): Unzureichende Sicherung bei Arbeitslosigkeit - zur Notwendigkeit einer bedarfsorientierten Mindestsicherung. In: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr. 9, November 1992. Düsseldorf.
- Dreger, Christian u.a. (1998): Was bringt ein Kombilohn? Eine ökonomische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger. In: MittAB, Jg. 31, Nr. 4, S. 705-714.
- Ebert, Thomas (1993): Diskussionspapier „Soziale Grundsicherung“. Unveröffentlichter Entwurf für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Soziale Grundsicherung“ [der SPD]. 14. Mai 1993. Bonn.
- Ebert, Thomas (1996): Entwurf eines Positionspapiers zur Sozialen Grundsicherung, [für die SPD-Bundestagsfraktion]. Unveröffentlicht, Stand 28. Oktober 1996. Bonn.
- Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ (1996): Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 59. Juni 1996. Bonn : Stollfuß.
- Fels, Gerhard u.a. (2000): Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Bericht der Wissenschaftlergruppe Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom November 1999. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.). Januar 2000. Berlin.
- Fischer, Andrea, u.a. (1996): Die BündnisGrüne Grundsicherung: Ein soziales Netz gegen die Armut. Diskussions-Papier. Unveröffentlicht, Oktober 1996. Bonn.
- Fischer, Andrea u.a. (1997): Diskussionsentwurf für eine Bündnis-Grüne Grundsicherung: - Einige Änderungen und Klarstellungen -. Unveröffentlicht, 25. April 1997. Bonn.
- Gern, Klaus-Jürgen (1999): Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland. Eine Simulationsstudie. Kieler Studien, Bd. 294. Tübingen : Mohr Siebeck.
- Grözinger, Gerd (1986): Finanzierungsaspekte eines garantierten Grundeinkommens. In: Opielka, Michael / Vobruba, Georg (Hrsg.): Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung. Mai 1986. Frankfurt am Main : Fischer Taschenbuch, S. 169-179.
- Heckman, James J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. In: *Econometrica*, Vol. 47, No. 1, Januar 1979, S. 153-161.
- Hüther, Michael (1990): Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland, Normative Konzeption und empirische Analyse. Volkswirtschaftliche Schriften, H. 400. Berlin : Duncker & Humblot.
- Hüther, Michael (1997): Das Bürgergeld - doch finanzierbar! Unveröffentlichtes Gutachten über vorliegende Berechnungen zu den fiskalischen Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. April 1997. o.O.
- Kaltenborn, Bruno (1997a): Fiskalische Nettokosten der bedarfs- und einkommensorientierten Grundsicherung des Paritätischen Gesamtverbandes. Unveröffentlichte Expertise für den Paritätischen Gesamtverband e.V. 31. Januar 1997. Bonn.
- Kaltenborn, Bruno (1997b): Fiskalische Nettokosten der Bündnis-Grünen Grundsicherung. Unveröffentlicht, Februar 1997. Bonn.
- Kaltenborn, Bruno (1998): Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung. 2. (überarb., aktual. und erg.) Aufl., November 1998. Baden-Baden : Nomos.
- Kaltenborn, Bruno (1999a): Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Bd. 228. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno (1999b): Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. IABwerkstattbericht Nr. 14. 26. August 1999. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno (1999c): Finanzbedarf und Arbeitsangebotswirkungen eines Familiengeldes. Unveröffentlichtes Gutachten für die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag im Auftrag des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung. September 1999. Bonn.
- Kaltenborn, Bruno (1999d): Wirkungsanalysen von Niedriglohns-Subventionen. IABwerkstattbericht Nr. 19. 6. Dezember 1999. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno (2000a): Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte. April 2000. Baden-Baden : Nomos.
- Kaltenborn, Bruno (2000b): Besprechung. Klaus-Jürgen Gern: Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland. Eine Simulationsstudie. Kieler Studien, Bd. 294. Tübingen 1999. In: Finanzarchiv, N.F., Jg. 56, im Erscheinen (vorauss. H. 3 oder 4).
- Kaltenborn, Bruno (2000c): Arbeit durch Niedriglohns-Subventionen? In: Arbeit und Arbeitsrecht, Jg. 55, H.4, 3. April 2000, S. 160-163.
- Klinger, Roland (1998): Pauschalierung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz. Reformvorschlag der Landkreise als örtliche Sozialhilfeträger. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 78, H. 1, S. 5-9.
- Krug, Walter / Meckes, Rainer (1997): Hilfe zur Arbeit. Aktualisierte Arbeitspotentialschätzung 1994. Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.), Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 90. Mai 1997. Baden-Baden.
- Meinhardt, Volker / Teichmann, Dieter / Wagner, Gert G. (1994a): „Bürgergeld“: Keine Zauberformel. In: DIW-Wochenbericht, Jg. 61, Nr. 41, 13. Oktober 1994, S. 689-696.
- Meinhardt, Volker / Teichmann, Dieter / Wagner, Gert G. (1994b): „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer Deus ex machina. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 47, H. 10, S. 624-635.
- Meinhardt, Volker u.a. (1996): Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Neue Berechnungen des DIW. In: DIW-Wochenbericht, Jg. 63, 8. August 1996, S. 533-543.
- Mitschke, Joachim (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zur Ordnungspolitik, Bd. 2. Baden-Baden : Nomos.
- ÖTV (1996): Beschluß des geschäftsführenden Hauptvorstandes der Gewerkschaft ÖTV zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, 17. Juni 1996. In: ÖTV (Hrsg.): Die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Zur Diskussion gestellt. Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Hauptverwaltung, Vorstandsekretariat 7 (Referat Sozialpolitik/Seniorinnen und Senioren). Juli 1996. Stuttgart, S. 96-102.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband (1997): „Alles aus einer Hand“. Das Paritätische Konzept für eine durchgreifende Reform der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt im Bundessozialhilfegesetz als einkommens- und bedarfsorientierte Grundsicherung. Unveröffentlicht, Februar 1997. Frankfurt am Main.

- Prinz, Aloys (1989): Wie beeinflussen Grundeinkommenssysteme das Arbeitsangebot? In: Konjunkturpolitik, Jg. 35, H. 1-2, S. 111-128.
- Sesselmeier, Werner (1997): Einkommenstransfers als Instrumente der Beschäftigungspolitik. Negative Einkommensteuer und Lohnsubventionen im Lichte der modernen Arbeitsmarkttheorien und der Neuen Institutionenökonomik. Rürup, Bert (Hrsg.): Sozioökonomische Schriften, Bd. 12. Frankfurt am Main u.a. : Peter Lang.
- Sesselmeier, Werner / Klopffleisch, Roland / Setzer, Martin (1996): Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommensteuer. Zur beschäftigungspolitischen Effektivität und Effizienz eines integrierten Steuer-Transfer-Systems. Sozialökonomische Schriften, Bd. 10. Frankfurt am Main u.a. : Peter Lang.
- Siebert, Horst / Stähler, Frank (1995): Sozialtransfers und Arbeitsangebot. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 115, H. 3, S. 377-392.
- SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.) (1998): Armut in Deutschland. Ausmaß, Auswirkungen, Auswege. Mai 1998. Bonn.
- Spermann, Alexander (1996): Das „Einstiegsgehalt“ für Langzeitarbeitslose. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 76, H. V, S. 240-246.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1999a): Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen. Presseexemplar. Januar 1999. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1999b): Statistik der Sozialhilfe. Ausgaben und Einnahmen 1998. Arbeitsunterlage. Oktober 1999. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1999c): Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1998. Deutschland. Arbeitsunterlage. Dezember 1999. Wiesbaden.
- Trabert, Lioba u.a. (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). In: Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Gutachten zu den erwarteten fiskalischen Wirkungen des Vorschlags des Bundesministeriums für Gesundheit zu den Freibeträgen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe. Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Bd. 12. Juni 1998. Magdeburg, S. 9-42.
- Vierling, Michael (1996): Lohnsubventionen und negative Einkommensteuer. Wirkungen auf Arbeitsangebot und Wohlfahrt. Berlin : Duncker & Humblot.
- Voß, Werner (1999): Modelle zur Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte. Eine Recherche zu lohnentlastenden Konzepten. Otto Brenner Stiftung, Arbeitsheft Nr. 8. Juli 1999. Berlin.
- Weeber, Joachim (1992): Vermindert die bestehende Sozialhilfe das Arbeitsangebot? In: Konjunkturpolitik, Jg. 38, H. 2, S. 55-68.
- Weinkopf, Claudia (1999): Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Gutachtens für die Staatskanzlei von Schleswig-Holstein. Institut für Arbeit und Technik (Hrsg.), Graue Reihe, H. 1999-06. Gelsenkirchen.