

formuliert: Der Zuverdienst wird zur Hälfte dem Bürgergeldempfänger zugeschlagen ( $600 + 150 = 750$ ) und zur Hälfte dem Staat, sodass die staatlichen Nettokosten auf 450 € ( $600 - 150 = 450$ ) sinken können.

Zur weiteren Verdeutlichung der Zusammenhänge: Formal berechnet sich das Nettoeinkommen des Bürgers nach der Formel  $Y^n = B + (1 - t) Y^b = 600 + 0,5 \times 300 = 750$ . Die Höhe des effektiv gezahlten Bürgergeldes (= Steuergutschrift = Negativsteuer = Sozialdividende) berechnet sich nach der Formel  $B(\text{eff}) = B - (1 - t) Y^b = 600 - 0,5 \times 300 = 450$ .

## 4 Methodische Kritik

Das Solidarische Bürgergeld ist zweifellos eine weitreichende Reform – mit Rückwirkungen auf makroökonomische Variablen wie Löhne und Zinsen. Dementsprechend ist eine empirische Abschätzung der Wirkungen extrem anspruchsvoll. Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn ist diese Tatsache durchaus bewusst. Sie formulieren: „Es ist unabhängig davon auch grundsätzlich fraglich, ob die dynamische Simulation eines so umfassenden Vorschlags wie des Solidarischen Bürgergeldes wissenschaftlich vertretbar ist, weil üblicherweise nur Verhaltensreaktionen auf Basis kleinerer Veränderungen geschätzt werden können“ (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007, S. 22). Das ist richtig – nur welche Konsequenzen sollte man daraus ziehen? Der Ansatz der Autoren: Sie legen lediglich statische Simulationen ohne Verhaltensänderungen zugrunde – und vernachlässigen Effekte auf z. B. Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Konsum und Ersparnis. Sie begründen diese Vorgehensweise an anderer Stelle damit, dass die Abschätzung der Verhaltensänderung den Rahmen der Studie sprengt (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007, S. 61). Um es auf den Punkt zu bringen: Weil die Abschätzung der Effekte des Solidarischen Bürgergeldes zu komplex ist, beschränken sich die Autoren auf Buchhaltung, ignorieren Verhaltensänderungen der Menschen als Reaktion auf die Reform – und kommen dennoch zu einer Einschätzung zu den fiskalischen Effekten der Reform.

Diese methodische Vorgehensweise ist unangemessen. Es gibt aus Sicht des Autors drei Möglichkeiten. Weg 1: Es werden Mikrosimulationen unter Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen durchgeführt – eine Vorgehensweise, wie sie z. B. im Rahmen des Kombilohngutachtens des Sachverständigenrats gewählt wurde. Es ließe sich dann kritisch anmerken, dass statische Mikrosimulationen mit Verhaltensänderungen nur einen Teil der Effekte einfangen (Partialanalyse), insbesondere weil die Unternehmensseite in solchen Modellen rudimentär modelliert ist. Im Rahmen statischer allgemeiner berechenbarer Gleichgewichtsmodelle ließen sich weiter gehende Rückkoppelungen auf andere Märkte einfangen (Totalanalyse). Diesen Simulationsmodellen könnte kritisch entgegengehalten werden, dass sie dynamische Effekte vernachlässigen. Aber

die Unsicherheit über mögliche fiskalische Auswirkungen wäre deutlich geringer als bei den im Rahmen des Gutachtens durchgeführten statischen Simulationen. Weg 2: Die Grenzen der Quantifizierbarkeit großer Reformen werden deutlich gemacht und die wichtigsten Wirkungskanäle auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates offengelegt. Letztlich sind auf diesem Weg nur Wahrscheinlichkeitsaussagen möglich. Weg 3: Die modernsten empirischen Methoden werden sensibel angewandt – bei der Interpretation der Ergebnisse werden die vernachlässigten, aber relevanten Wirkungskanäle dargestellt. Vor diesem Hintergrund werden vorsichtige Politikempfehlungen abgeleitet.

Aus Sicht des Autors sollte Weg 3 beschritten werden; am ZEW werden zur Wirkungsanalyse von Reformen sowohl ein Mikrosimulationsmodell unter Berücksichtigung von Verhaltensänderungen als auch ein allgemeines Gleichgewichtsmodell eingesetzt sowie ein kombiniertes Mikrosimulations- und allgemeines Gleichgewichtsmodell verwendet. Im Gutachten von Opielka/Strengmann-Kuhn wird nur eine kurze Strecke des ersten Weges zurückgelegt – es werden jedoch auf dieser Basis weitreichende Schlussfolgerungen („das Modell Solidarisches Bürgergeld [ist] in der von Dieter Althaus vorgelegten Form mit nicht unerheblichen Modifikationen finanzierbar“, Opielka/Strengmann-Kuhn 2007, S. 24) gezogen.

## 5 Implementationsprobleme und dynamische Verhaltensanpassungen

Ein bedingungsloses Grundeinkommen hebt die in der deutschen Sozialgesetzgebung verankerte Arbeitspflicht für Grundsicherungsempfänger aus. Die Nachrangigkeit der Leistungsgewährung würde entfallen, Leistungen des Staates würden ohne Gegenleistung gewährt. Das Solidarische Bürgergeld stellt somit einen fundamentalen Systemwandel dar.

Zurzeit wird die Grundsicherung über die Jobcenter und die Sozialämter administrativ bewältigt. Die Autoren schlagen eine Finanzamtlösung vor – mit monatlicher Auszahlung der Transferbeträge. Die damit verbundenen administrativen Umwälzungen werden lediglich angedeutet. Dabei zeigen alleine schon die Softwareprobleme der Jobcenter, wie komplex die Berechnung von Grundsicherungsleistungen in der Praxis ist. Es kämen völlig neue Aufgaben auf die Finanzämter zu, die mit den bestehenden Verwaltungsabläufen (jährliche Einkommensteuererklärungen) zumindest kurzfristig nicht vereinbar sind.

Wichtiger sind jedoch die zu erwartenden Verhaltensanpassungen der Menschen, die von den Autoren entweder mit Verweis auf die Kuchentheorie des Arbeitsmarktes als unbedeutend dargestellt werden oder völlig ausgeblendet werden.

### **(1) Rückgang des Arbeitsangebotes bereits Beschäftigter**

Wie in Kapitel 2 ausführlich dargestellt, besteht ein wesentliches Problem eines Bürgergeldes darin, dass die Transfergrenze  $Y^*$  in relativ hohe Einkommensbereiche verschoben wird – mit der Konsequenz, dass bisherige Steuerzahler zu Transferempfängern werden. Damit ist das Anreizproblem verbunden, dass es für bisherige Steuerzahler nutzenmaximal ist, ihren Arbeitseinsatz zu reduzieren – ihr Einkommensverlust wird zum einen durch das Bürgergeld, zum anderen aber auch durch den Freizeitgewinn nutzenmäßig ausgeglichen.

Aus Sicht der Autoren ist dieser Effekt „arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ..., weil dadurch der Arbeitsmarkt entlastet wird“ (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007, S. 101). Dieser Einschätzung liegt die Kuchentheorie des Arbeitsmarktes zugrunde, nach der es ein festes Arbeitsvolumen an zu verteiler Arbeit gibt. Theoretische und empirische Untersuchungen belegen jedoch eindeutig, dass diese Vorstellung nicht der Realität entspricht. Das Arbeitsvolumen wächst oder sinkt u. a. in Abhängigkeit der gewählten Arbeitsmarktpolitik (Franz 2006).

### **(2) Qualifizierung**

Die in der Studie ausgeblendeten Auswirkungen eines bedingungslosen Grundeinkommens auf die Qualifizierungsbemühungen der Menschen könnten dramatische Ausmaße annehmen. Zwar sind solche Effekte schwer abzuschätzen (Oskamp/Snowder 2006 für ein dynamisches empirisches Modell), doch ist es offensichtlich, dass sich eigene Anstrengungen deutlich weniger lohnen als bisher, wenn die Alternative ein relativ hohes Grundeinkommen ohne Gegenleistung ist. Insbesondere junge Menschen könnten vor diesem Hintergrund – noch mehr als bisher – Bildung und Ausbildung vernachlässigen, was mittelfristig negative Effekte auf Beschäftigung und Wachstum nach sich ziehen würde.

### **(3) Soziale Arbeitsnorm**

Das Solidarische Bürgergeld zeichnet sich gerade durch das Fehlen eines Arbeitszwanges aus. Damit wird die soziale Arbeitsnorm stark relativiert. Es wird gesellschaftspolitisch akzeptabel, ein leistungsloses Grundeinkommen zu erzielen. Insbesondere die Gruppe der Menschen, deren Einkommen bereits jetzt kaum über dem Existenzminimum liegt, wird sich verstärkt die Frage stellen, weshalb weiterhin in der Leistungsgesellschaft gearbeitet werden soll. Anders formuliert: Die soziale Arbeitsnorm würde über die Zeit erodieren (Lindbeck 2006), der Anteil der Transferempfänger würde zulasten der Steuerzahler zunehmen – mit der Konsequenz steigender Steuerlasten für den verbleibenden Teil

der Erwerbstätigen. Es stellt sich dann die Frage, wie stark die Steuerbelastung steigen muss, bis die Steuerzahler durch Steuervermeidung oder Abwanderung reagieren. Diese dynamische Verhaltensanpassung lässt sich empirisch mit den derzeit verfügbaren Methoden nicht einfangen. Dennoch dürfte es sich um eine höchstrelevante Verhaltensanpassung handeln, die von den Autoren nicht problematisiert wird.

## 6 Zusammenfassung

Das Solidarische Bürgergeld stellt einen fundamentalen Systemwandel dar. Als bedingungsloses Grundeinkommen hebt es die in der deutschen Sozialgesetzgebung verankerte Arbeitspflicht aus. Es setzt ausschließlich auf Anreize – im Gegensatz zu Zwangselementen.

Opielka/Strengmann-Kuhn 2006 kommen auf der Basis von statischen Mikrosimulationen zu dem Ergebnis, dass das Solidarische Bürgergeld „bei einer Transferentzugsrate von 80 % und einem Spitzensteuersatz von 35 % oder auch bei einer Transferentzugsrate von 70 % und einem Spitzensteuersatz von 40 % sowohl das Bürgergeld als auch die Gesundheitsprämie in den genannten Größenordnungen kostenneutral finanzierbar sind“ (Opielka/Strengmann-Kuhn 2007, S. 22).

Dieser Schlussfolgerung wird in dieser Expertise entschieden widersprochen. Es wird zum einen gezeigt, dass solche weitreichenden Einschätzungen keinesfalls auf der Basis von statischen Mikrosimulationen getroffen werden können. Statische Simulationen blenden Verhaltensreaktionen der Menschen aus und betreiben Buchhaltung. Bei einer fundamentalen Reform des Grundsicherungssystems können jedoch Verhaltensreaktionen der Menschen nicht ausgeklammert werden – sie sind stattdessen für die Einschätzung der Finanzierbarkeit des Solidarischen Bürgergeldes zentral.

Um zumindest einen Eindruck über die Größenordnung der zu erwartenden fiskalischen Effekte zu bekommen, sollten Mikrosimulationsmodelle unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen kombiniert werden. Doch selbst wenn die modernsten empirischen Methoden angewandt werden: Es bleiben große Unsicherheiten mit Bezug auf die dynamischen Verhaltensanpassungen der Menschen. Unklar sind z. B. die Effekte auf die Qualifizierungsbemühungen und auf die soziale Arbeitsnorm in einer Gesellschaft mit einem bedingungslosen Grundeinkommen. Hier sind aus Sicht des Autors dieser Expertise enorme zusätzliche Finanzbedarfe zu erwarten, weil sich Menschen weniger als bisher qualifizieren und weniger als bisher arbeiten. Bei einem anderen Menschenbild mögen diese dynamischen Verhaltensanpassungen bedeutungslos sein. Die impliziten Annahmen über die Verhaltensanpassungen müssten jedoch offengelegt werden. So könnten z. B.

„mensenbildabhängige“ Szenarien mit modernen empirischen Methoden dynamisch simuliert werden, um ein besseres Bild zu den finanziellen Konsequenzen des Solidarischen Bürgergeldes gewinnen zu können. Dazu bedarf es jedoch eines erheblichen Ausbaus des bestehenden empirischen Instrumentariums.

## 7 Literatur

- Boeters, Stefan, Reinhold Schnabel und Nicole Gürtzgen (2006): Reforming Social Welfare in Germany – An Applied General Equilibrium Analysis, *German Economic Review*, 7, 363–388.
- Burtless, Gary (1986): The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence, in: Munell, A.H. (Hrsg.): *Lesson from the Income Maintenance Experiments*, Federal Reserve Bank of Boston and the Brookings Institution, 22–52.
- Franz, Wolfgang (2006): *Arbeitsmarktökonomik*, 6. Auflage, Berlin
- Friedman, Milton (1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago.
- Friedman, Milton (1968): The Case for the Negative Income Tax, in: Melvin, L. (Hrsg.): *Republican Papers*, 202–220.
- Lindbeck, Assar (2006): Sustainable social spending, *International Tax and Public Finance*, 13, 303–324.
- Mitschke, Joachim (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, *Schriften zur Organisationspolitik* Bd. 2, hrsg. v. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Baden-Baden.
- Mitschke, Joachim (1995): Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, *Wirtschaftsdienst* 75, 75–84.
- Opielka, Michael/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): Das Solidarische Bürgergeld – Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts. In: Borchard, Michael (Hrsg.): *Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee*. Stuttgart 2007.
- Oskamp, Frank u. Dennis Snower (2006): The Effect of Low-Wage Subsidies on Skills and Employment, *Kiel Working Paper No. 1292*, Kiel.
- Rhys-Williams, Lady Juliet E. (1953): *Taxations and Incentives*, London.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, *Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden.
- Sinn, Hans-Werner et al. (2002): Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, *ifo-Schnelldienst* Nr. 9, München.
- Sinn, Hans-Werner et al. (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts, *ifo-Schnelldienst* Nr. 2, München.
- Spermann, Alexander (2001): Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, *Finanzwissenschaftliche Schriften* Bd. 104, Frankfurt am Main.
- Tobin, James (1965): On Improving the Economic Status of the Negro, *Daedalus, Journal of the American Academy of Art and Sciences* 94, 878–898.