

„Bedingungsloses Grundeinkommen für alle“ – Ein Vorschlag zur Gestaltung und Finanzierung der Zukunft unserer sozialen Sicherung

von

Helmut Pelzer, Zentrum für Allgemeine Wissenschaftliche
Weiterbildung (ZAWiW) der Universität Ulm und
Ute Fischer, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
der Universität Dortmund

Ulm / Dortmund im August 2004

Zusammenfassung

Bei einem bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) sind die Höhe des monatlich an jeden Bürger zu zahlenden Betrags und dessen Finanzierung von ausschlaggebender Bedeutung. In der hier vorliegenden Arbeit wird aufgezeigt, wie diese Problemfelder volkswirtschaftlich bewältigt werden können. Unser aus mathematischen Algorithmen zusammengesetztes „Transfergrenzen-Modell“ eröffnet den politischen Entscheidungsträgern eine große Variationsmöglichkeit bezüglich der Höhe des BGE pro Person, stets mit der sofortigen genauen Angabe der Kosten und ihrer Finanzierung über die Einkommensteuer. Als Rechengrundlage diente ein umfangreiches Datenmaterial vom Statistischen Bundesamt zur Einkommensverteilung in Deutschland 1998. Unsere Rechnungen beziehen sich demnach nicht auf die gegenwärtige oder gar zukünftige Situation, sondern sagen aus: Wenn es 1998 ein existenzsicherndes BGE gegeben hätte, wäre es über einen nur leicht veränderten Einkommensteuertarif finanzierbar gewesen.

Unser Transfergrenzen-Modell zur Finanzierung eines BGE eignet sich nicht nur als Grundlage für die Einführung eines BGE in Deutschland sondern auch in anderen Ländern der EU und darüber hinaus.

1. Einführung

Wir erleben in Deutschland seit geraumer Zeit trotz leichtem Wirtschaftswachstums eine ständige Zunahme der Zahl der Arbeitslosen. Die Hoffnung auf Beschäftigungseffekte durch Konjunkturbelebungen erweist sich zunehmend als unberechtigt, will man nicht einen Niedriglohnsektor einführen. Solange am bisherigen, vom Erwerbsmodell abgeleiteten System sozialer Sicherung festgehalten wird, bringt diese Entwicklung Verunsicherung und Verärgerung mit sich, die Kosten für einen sozialen Ausgleich steigen ständig und verlangen empfindliche Einschnitte in das seit Jahrzehnten bewährte Sozialsystem. Die Frage stellt sich immer mehr, auf wessen Schultern diese Schieflage ausgetragen werden soll.

Die im Nachkriegs-Deutschland eingeführte „Soziale Marktwirtschaft“ fußte auf der damaligen wirtschaftlichen Dynamik. Die notwendigen korrigierenden Reaktionen auf die rasante Entwicklung der Technik blieben jedoch weitgehend aus. Die Produktivitätssteigerung durch Automation, die Globalisierung der Waren- und Finanzmärkte sowie die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer (auch innerhalb der erweiterten EU) überforderten die Veränderungsbereitschaft der Bevölkerung und der verantwortlichen Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik. Selbst heute noch glaubt man zumindest in Deutschland, durch eine verschärfte Gangart bei der Arbeitsvermittlung das 50 Jahre alte System retten zu können. Die so genannte Hartz-Reform und die Agenda 2010 bauen darauf.

Als ein Weg aus dieser Krisensituation wird vielfach die Einführung eines staatlich garantierten, bedingungslosen Grundeinkommens (unconditional basic income) für alle Bürger des jeweiligen Staates diskutiert. Sie würde die Verantwortlichen befreien von der Notwendigkeit, stets die Erwerbsarbeit in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen zu müssen. Eine existenzsichernde Grundversorgung für jeden ohne besonderen

bürokratischen Aufwand und ohne „Zwang zur Arbeit“ wäre eine gesellschaftlich wirksame Antwort auf die genannten Veränderungen.

Schon in den 1980er Jahren und vorher sind Vorschläge für ein solches Grundeinkommen in die Diskussion gekommen (vgl. Schmid 1984). Das gilt etwa für die Negative Einkommenssteuer in „Capitalism and Freedom“ (Friedman 1962) oder das „Bürgergeld“ (Mitschke 1975, 1985, Pelzer 1996), das seinen historischen Vorläufer in der „Sozialdividende“ (Rhys-Williams 1942) hat. Etwas andere Sichtweisen bieten van Parijs in „Real Freedom for All“ (1995) und Liebermann et al. in „Freiheit statt Vollbeschäftigung“ (2004). In der internationalen Vereinigung BIEN (basic income european network) wird seit Längerem von zahlreichen Fachleuten an Vorschlägen zur Realisierung dieser Idee gearbeitet. Zwei Problemfelder sind dabei von ausschlaggebender Bedeutung: Die Höhe des an jeden monatlich bedingungslos zu zahlenden Betrags sowie dessen Finanzierung. Beide hängen unmittelbar miteinander zusammen.

In der hier vorgelegten Arbeit wird, in Weiterentwicklung des „Ulmer Modells eines Bürgergeldes“ (Pelzer 1994) aufgezeigt, wie diese Problemfelder volkswirtschaftlich bewältigt werden können. Das aus mathematischen Algorithmen zusammengesetzte „Transfergrenzen-Modell“ eröffnet den politischen Entscheidungsträgern eine große Variationsmöglichkeit bezüglich der Höhe des bedingungslosen Grundeinkommens pro Person mit der Angabe der Kosten und ihrer Finanzierung über die um eine Basissteuer erweiterte Einkommensteuer.

Als Rechengrundlage diente ein umfangreiches Datenmaterial vom Statistischen Bundesamt zur Einkommensverteilung in Deutschland 1998 (noch in DM). Die Ergebnisse der nächsten, im 5-Jahres Abstand erhobenen Statistik von 2003 (in €) werden erst im Winter 2004 zur Verfügung stehen. Unsere Rechnungen beziehen sich demnach nicht auf die gegenwärtige oder gar zukünftige Situation, sondern sagen aus: Wenn es 1998 schon ein solches bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) zur Existenzsicherung gegeben hätte, wäre es über einen nur leicht veränderten Einkommensteuertarif finanzierbar gewesen. Dazu ein Beispiel: Ein BGE für Erwachsene von 1000 DM mtl. plus das schon bis dahin gezahlte Kindergeld von mtl. 300 DM hätte eine Erhöhung der Einkommensteuer, bezogen auf die Bruttoeinkommen, um etwa 2 % erfordert.

Das Grundprinzip des bedingungslosen Grundeinkommens ist als Alternative zu verstehen sowohl zu den bestehenden Systemen der sozialen Sicherung als auch zum Grundsatz von vorrangig leistungsbezogenen Einkommen (aus Erwerbstätigkeit bzw. deren Ersatztransfers). Es soll jedem Bürger ein existenzsicherndes Grundeinkommen gewährt werden ohne Bedürftigkeitsprüfung, ohne Zwang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, allein aufgrund der Staatsbürgerschaft. Sich hieran anschließende Fragen zur Legitimation der Einkommensverteilung ohne Arbeitsleistung, zur Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums und zu Wirkungen auf die Sozialstruktur, auf die zukünftige Entwicklungen leistungsentlohnter Arbeit sowie auf die Gemeinschaft werden an anderer Stelle diskutiert (vgl. Liebermann et al. 2004).

In den Diskussionen um ein BGE wird immer wieder die Frage gestellt, ob und wie denn das alles finanzierbar sei, insbesondere angesichts des Defizits im Staatshaushalt. Unser Anliegen ist nun, unser „Transfergrenzen-Modell“ (TG-Modell) vorzustellen und zu erläutern, um dann mit Hilfe eines geeigneten Datensatzes zu überschlagen, wie die Kosten eines BGE von der Gemeinschaft zu tragen sind. Angesichts der realen

Einkommensverteilung aller Bürger stellen wir uns die Frage der Finanzierbarkeit eines BGE über die Besteuerung aller Einkommensarten. Unsere Vermutung ist, dass ein solchermaßen konzipiertes Modell Staatsausgaben im Bereich der sozialen Sicherung nicht erhöht, sondern sogar verringern könnte und somit den Staatshaushalt nicht zusätzlich belastet. Ein weiterer Vorteil des Modells besteht darin, daß es sich an die ständig verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten anpassen lässt. Es kann damit eine ausreichende soziale Sicherheit auch in der Zukunft gewährleisten.

Das hier vorgestellte TG-Modell des BGE ist eine Antwort auf die gegen das „Ulmer Modell eines Bürgergeldes“ (Pelzer 1994, 1996, 1999) vorgebrachte Kritik, Bezieher geringerer Einkommen würden zu sehr auf Kosten der oberen Einkommen begünstigt. Auch wurde dem Ulmer Modell als einem „theoretischen Konstrukt“ bislang keine Chance einer Einführung oder auch nur einer Erprobung in der Praxis eingeräumt. Den Kern dieser Kritik aufnehmend, nämlich die Frage, wie der Rahmen für politische Entscheidungen zur Einführung und Finanzierung eines BGE ausreichend groß gestaltet werden kann, gibt das TG-Modell nun nicht nur dem Gesetzgeber ein viel breiteres Entscheidungsfeld, sondern eignet sich darüber hinaus als Grundlage für die Einführung eines BGE auch in anderen Ländern der EU und sogar darüber hinaus.

2. Das Tranfergrenzen-Modell als mathematische Grundlage für ein Bedingungsloses Grundeinkommen

Bei der Finanzierung eines BGE über die Einkommensteuer spielt die „Transfergrenze“ eine wichtige Rolle. Von Transfer spricht man, wenn Geld vom Staat zum Bürger oder vom Bürger zum Staat fließt. Steuerfinanzierte Sozialtransfers, z.B. die Sozialhilfe (Staat → Bürger) haben aus der Sicht der Bürger ein positives Vorzeichen (+), Steuern (Bürger → Staat) ein negatives (-). Das Grundeinkommen wäre ein positiver Transfer vom Staat zum Bürger, die „Basissteuer“ zu dessen Finanzierung dagegen ein negativer Transfer vom Bürger zum Staat. Das Grundeinkommen sei für alle gleich und konstant. Der Betrag der Basissteuer dagegen steigt *proportional* mit dem Einkommen. Bei steigendem Einkommen gibt es somit einen Punkt, an dem Grundeinkommen und Basissteuer gleich groß sind und sich somit rechnerisch gegenseitig aufheben. Diese Transfergrenze ist aus dem BGE und dem Prozentsatz der Basissteuer bis zur TG (Basissteuer I) leicht zu berechnen (B I = Basissteuer I in % vom Brutto-Einkommen):

$$\text{Transfergrenze (€)} = \text{BGE (€)} * 100 / \text{B I}$$

Beispiele:	BGE	Basissteuer I	Transfergrenze
	500 €	40 %	1250 €
	600 €	25 %	2400 €
	600 €	50 %	1200 €
	800 €	50 %	1600 €

Für den Bürger interessant ist letztlich nur die Summe aus Grundeinkommen minus Basissteuer. Sie ist positiv bei Einkommen unterhalb der Transfergrenze

(„Nettoempfänger“), oberhalb der Transfergrenze ist sie negativ („Nettozahler“). Wird durch eine Verringerung des BGE oder eine Erhöhung der Basissteuer die Transfergrenze herabgesetzt, sinkt die Zahl der Nettoempfänger, und es vergrößert sich die Anzahl der Nettozahler. Die Belastung für den einzelnen Nettozahler verringert sich damit. Die Transfergrenze wird auf diese Weise zum bestimmenden Faktor für die Verteilung der Finanzierung des BGE auf die einzelnen Bürger.

Unter Anwendung des TG-Modells kann ein BGE, sofern es sich auf eine existenzsichernde Grundversorgung der Bevölkerung beschränkt, ohne Weiteres aus dem Aufkommen einer modifizierten Einkommensteuer bezahlt werden. In den hier vorgelegten Modellrechnungen würde der bisher geltende, auf das zu versteuernde Einkommen (zvE) bezogene Einkommensteuertarif (ESt-Tarif) beibehalten, ergänzt durch eine auf das Bruttoeinkommen bezogene Basissteuer. Sie müsste als streng *zweckgebundene Abgabe* ausschließlich der Finanzierung des BGE vorbehalten bleiben.

Mathematisch ausgedrückt lautet die Gleichung des Transfergrenzenmodells aus der Sicht des Bürgers mit Berücksichtigung der übrigen Einkommenssteuer:

$$y = x - x * B I / 100 - s * zvE + BGE$$

Dabei sind: y = verfügbares Einkommen, x = Bruttoeinkommen, $B I$ = Basissteuer bis zur Transfergrenze in % des Bruttoeinkommens, s = *zweckungebundener* Bestandteil der normalen Einkommenssteuer auf das zu versteuernde Einkommen zvE (im Unterschied zum Bruttoeinkommen x).

Im TG-Modell erfolgt eine Zweiteilung der Basissteuer in einen Steuersatz I bis zur Transfergrenze („Nettoempfänger“ des BGE) und einen Steuersatz II von der Transfergrenze aufwärts für die „Nettozahler“. Wie im Ulmer Modell eines Bürgergeldes (Pelzer) erhalten im TG-Modell alle Personen unabhängig von der Höhe ihrer Gesamteinkommen das BGE. Die Besteuerung der „Nettozahler“ ist jedoch so gestaltet, daß faktisch im Saldo nur Personen ohne zusätzliches Erwerbseinkommen oder mit einem Erwerbseinkommen unterhalb der TG das BGE behalten bzw. weniger zur Finanzierung beitragen als sie selbst erhalten.

Das TG-Modell erlaubt den Entscheidungsträgern, die zwei variablen – frei wählbaren – Parameter, den BGE-Betrag und den Prozentsatz für die Basissteuer I und damit die Transfergrenze festzulegen. Zudem sind sie frei zu bestimmen, in welcher Höhe Kinder (z.B. bis 18 Jahre) ein BGE erhalten, also etwa in der Höhe des jetzigen Kindergeldes oder als halbes Erwachsenen-BGE oder in voller Höhe. An diesen Entscheidungsstellen manifestieren sich Wertsetzungen, etwa in welchem Maße Familien und Kindererziehung gefördert werden soll. Wird ein BGE in einer existenzsichernden Höhe gewährt, gibt es jedem Bürger die Freiheit, sich zu entscheiden, welche Inhalte er seinem Leben geben will, auf welche Weise er sich für die Gemeinschaft engagieren will, worin er seine Herausforderung sieht. Ein zusätzliches Erwerbseinkommen zu erzielen, ist dann nur eine von vielen Möglichkeiten.

In dem hier vorgeschlagenen Rechenmodell wird der Basissteuersatz I als variabler Parameter vom Gesetzgeber festgelegt. Mit dem Aufkommen aus der Basissteuer II für Einkommen oberhalb der Transfergrenze muss die Differenz von ausgezahltem BGE

und den Einnahmen aus der Basissteuer I bezahlt werden¹. Mathematisch heißt das in Geldeinheiten:

$$\sum \text{BGE} = \sum \text{Basissteuer I} + \sum \text{Basissteuer II} \text{ bzw.}$$

$$\sum \text{Basissteuer II} = \sum \text{BGE} - \sum \text{Basissteuer I}$$

Das Ziel unserer Rechnungen war nun zunächst, anhand eines geeigneten statistischen Datensatzes den Geldbetrag \sum Basissteuer II bei verschiedenen Parameter-Kombinationen von BGE und Basissteuersatz I zu ermitteln. Wird das Ergebnis dieser Rechnung dann in Beziehung gesetzt zur Summe aller Bruttoeinkommen der „Nettozahler“, so ergibt es den (einheitlichen) Prozentsatz, den diese bei der jeweiligen Parameter-Kombination aus ihren Bruttoeinkommen als Basissteuer zu zahlen hätten.

3. Die Berechnungen

3.1 Das Datenmaterial

Für die im Folgenden beschriebenen Berechnungen stand uns ein umfangreiches Datenmaterial vom Statistischen Bundesamt über die Einkommensverteilung in Deutschland 1998 zur Verfügung. Es umfasst die monatlichen Bruttoeinkommen aller privaten Haushalte, unterteilt in Kategorien nach Haushaltstyp und Einkommensklasse in Stufen von 400 DM:

- 1) Alleinlebende, 2) Paare ohne Kind, 3) Paare mit 1 Kind,
- 4) Paare mit 2 Kindern, 5) Paare mit 3 und mehr Kindern,
- 6) Alleinerziehende mit 1 Kind, 7) Alleinerziehende mit 2 Kindern,
- 8) sonstige Haushalte.

Die Daten stammen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die 1998 erhoben wurde. Die jüngste Stichprobe wurde im Herbst 2003 gezogen und steht laut Mitteilung des Statistischen Bundesamtes ab Winter 2004 zur Verfügung. Insofern zeigen unsere Rechnungen nicht den gegenwärtigen Stand, sondern den vor sechs Jahren. Da es aber in der vorliegenden Arbeit nicht um eine Analyse der gegenwärtigen Situation geht, sondern zunächst nur darum, die Funktionsweise unseres Modells aufzuzeigen, ist dieser Mangel unwesentlich. Das Rechenmodell ist so konzipiert, dass es für jeden (vollständigen) Datensatz verwendet werden kann. Sobald die Daten von 2003 zur Verfügung stehen, können sie mit diesem Rechenmodell ausgewertet werden. Der Vergleich der Ergebnisse von 1998 und 2003 wird dann Schlüsse erlauben über die Entwicklung der sozioökonomischen Verhältnisse in Deutschland während dieses Zeitraums.

In der hier ausgewerteten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird „Bruttoeinkommen“ definiert wie im Mikrozensus auch, nämlich als Summe aller privaten Einkünfte sowohl aus unselbständiger wie aus selbständiger Erwerbsarbeit, aus

¹ Ganz unbenommen von diesem rein einkommenssteuerfinanzierten Modell bleibt es in der Entscheidung des Gesetzgebers, ob andere Steuerquellen und Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen und genutzt werden zur Deckung des Negativsaldos aus BGE-Auszahlungen und Basissteuereinnahmen.

Unternehmertätigkeit und aus Vermögen als auch aus Sozialtransfers wie Kindergeld, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Bafög etc. Es werden jedoch die einzelnen Einkunftsarten nicht eigens aufgeführt, so dass z.B. nicht zwischen Erwerbseinkommen, Vermögenserträgen und Sozialtransfers unterschieden wird. Das bringt gewisse, allerdings nur wenig ins Gewicht fallende Unsicherheiten bei der Interpretation unserer Rechenergebnisse mit sich. Weiteres hierzu im Abschnitt 3.3.

3.2 Funktionsweise des Rechenmodells

Das hier beschriebene Transfergrenzen-Modell für ein bedingungsloses Grundeinkommen zeichnet sich dadurch aus, dass es allgemein anwendbar ist. Es funktioniert für unterschiedliche Datensätze, für flexible politische Entscheidungen, für verschiedene Länder (z.B. europaweit) und für verschiedene Währungen. Diese Vielfalt von Möglichkeiten wird durch die abstrakte Formel mit variablen Parametern erreicht. Das sind in unserem Modell beispielsweise das Grundeinkommen, der Steuersatz für niedrige Einkommen bis zur Transfergrenze und die Höhe des Kinder-BGE. Aus dem verwendeten Datensatz und den für die variablen Parameter eingegebenen Zahlen erhält man mit dem hier vorgelegten Rechenmodell die zur Finanzierung erforderliche steuerliche Belastung in % der Bruttoeinkommen aller Personen mit Einkommen oberhalb der Transfergrenze (Basissteuer II, „Nettozahler“).

3.3 Aufbereitung des Datensatzes

3.3.1 Kindergeld

Der vom Statistischen Bundesamt (StBA) zur Verfügung gestellte Datensatz enthält eine Besonderheit, die vor Beginn der eigentlichen Modellrechnung in Betracht gezogen werden muss: die Einbeziehung des steuerfinanzierten Kindergelds bzw. der Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer in die Bruttoeinkommen. Da Kindern ihr eigenes BGE – in welcher Höhe auch immer – zusteht, müssen in dem hier vorgestellten Rechenmodell im verwendeten Datensatz diese beiden Größen vom Bruttoeinkommen der Eltern abgezogen und für sich als BGE für Kinder verrechnet werden. Weil aber das Kindergeld wie der Steuerfreibetrag keine einheitliche Größe ist, haben wir einen (geschätzten) Durchschnittswert genommen. Für das Jahr 1998 waren dies 300 DM / Kind / Monat.²

² Bei unseren Berechnungen der Kosten eines BGE wurden demnach das Kindergeld und die Kinderfreibeträge von den Bruttoeinkommen abgezogen und dafür die geltende Kindergeldregelung beibehalten. Dieser Betrag ist vermutlich zu niedrig angesetzt, da allein die Mindereinnahmen des Fiskus durch die Steuerfreibeträge bei höheren Einkommen mehr zu Buche schlagen, als das bei den niederen Einkommen ausbezahlte Kindergeld. Es sei hier ferner darauf aufmerksam gemacht, dass bei statistischen Angaben zu den Gesamtkosten des Kindergeldes immer nur das „ausbezahlte Kindergeld“ erscheint. Im Jahr 1998 waren dies für die 13 Mio. Kinder bis 16 Jahre 8 Mrd. DM (Statistisches Jahrbuch 2000). Die Mindereinnahmen des Staates durch Steuerfreibeträge für Kinder werden dagegen nicht aufgeführt. Sie waren pro Kind höher als das bei niederen Einkommen der Eltern ausgezahlte Kindergeld. Eine einfache Rechnung zeigt dies: Für die insgesamt 16 Mio. Kinder bis 18 Jahre hätte sich bei einem Durchschnitt von 300 DM / Kind / Monat in der Summe ein Kindergeld von $16 \text{ Mio.} \cdot 300 \cdot 12 = 57,6 \text{ Mrd. DM}$ ergeben. Bei den Einsparungen des Fiskus zur Finanzierung des BGE muss dieser Unterschied zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag mit berücksichtigt werden. Die eingesparten Kinderfreibeträge könnten

3.3.2 Sozial- und Arbeitslosenhilfe

Für die anderen steuerfinanzierten Sozialtransfers wurden ähnliche Überlegungen angestellt, um ihren Einfluss auf die Berechnung der Gesamtkosten eines Grundeinkommens nach dem Transfergrenzen-Modell abschätzen zu können. Am Beispiel der Sozialhilfe inklusive Wohngeld (kurz SH) sei dies erläutert. Im vorliegenden Datensatz sind, wie oben erwähnt, die Sozialtransfers nicht von den anderen Einkommen zu unterscheiden. Das hat zur Folge, dass sie bei den Berechnungen der Kosten eines BGE behandelt werden wie die übrigen der Basissteuer unterliegenden Einkommen. Statt dessen sollte das BGE aber, soweit möglich, sämtliche Sozialtransfers und damit auch die Arbeitslosenhilfe, das Bafög etc. ersetzen. Wo die Ansprüche der Empfänger höher sind oder zukünftig höher sein werden, könnte das BGE auf die Sozialtransfers angerechnet werden, die sich dann um den Differenzbetrag reduzieren. Diese zusätzlichen Transfers unterliegen aber wie die übrigen Einkommen bis zur Transfergrenze ebenfalls der Basissteuer I.

Für unsere Überschlagsrechnungen auf der Datengrundlage der real erzielten Bruttoeinkommen inklusive Sozialtransfers von 1998 ist daher zu berücksichtigen, daß in unseren Daten hier noch als Einkommen gilt, was bei Einführung eines BGE aber den ursprünglichen Transfer (zumindest teilweise) ersetzt. Dies wirkt sich auf die Einnahmen aus der Basissteuer I negativ aus, da der BGE-Anteil an den ursprünglichen Sozialtransfers nun keiner Besteuerung unterliegt. Andererseits ergibt gerade der Wegfall der SH einen beachtlichen Spareffekt. Um welche Summen bzw. um welchen Prozentsatz es sich dabei handelt, lässt sich abschätzen, wenn man die berechneten Einsparungen bei der Sozialhilfe durch ein „Bürgergeld“ in der Stadt Ulm im Jahr 1997 als Rechengrundlage nimmt (Pelzer / Herren-Pelzer 2001): In Ulm mit seinen damals etwa 115 000 Einwohnern hätte 1997 ein Bürgergeld (BGE) von 1000 DM mtl. für Erwachsene und 250 DM für Kinder unter 18 Jahren durch Anrechnung des Bürgergeldes auf die Sozialhilfe die Aufwendungen für diese von 32,7 Mill. um 85 % auf 4,7 Mill. DM verringert. Eine Hochrechnung auf die etwa 80 Mill. Einwohner der Bundesrepublik ergibt eine Einsparung von rund 28 Mrd. DM. Obwohl die relativ wohlhabende Stadt Ulm in dieser Beziehung nicht als repräsentativ für ganz Deutschland gelten kann, lässt sich damit doch eine Vorstellung vom Effekt solcher Einsparungen auf die Kosten eines BGE gewinnen.

Die 28 Mrd. DM Einsparung sind etwa der Betrag an SH 1997, der durch ein BGE auch 1998 ersetzt worden wäre. Die in unseren Berechnungen unkorrekter Weise einbezogenen Einnahmen durch eine Basissteuer I aus der SH machen im gegebenen Beispiel (Basissteuer I von 50 %) einen Fehlbetrag von 14 Mrd. DM aus, der zusätzlich finanziert werden müsste.

Dasselbe gilt natürlich auch für die anderen steuerfinanzierten Sozialtransfers, bei denen uns für ähnliche Abschätzungen noch die erforderlichen Daten fehlen. Der größte Posten dürfte hier die Arbeitslosenhilfe sein, bei der jedoch im Unterschied zur SH ein geringerer *Anteil* durch das BGE eingespart würde, da die Ansprüche aus der Arbeitslosenhilfe (1998!) in der Regel den Betrag des BGE stärker überschritten als die aus der SH. In der Hartz-Reform Stufe IV wird dies kaum noch der Fall sein.

direkt in den Topf zur Finanzierung des BGE einfließen und damit die Belastung des Einzelnen verringern.

3.3.3 Umrechnung der Haushalte auf Einzelpersonen

Für unsere Rechnungen war eine Umformulierung der vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten Datensätze erforderlich. Das BGE soll ein *individueller* Anspruch an den Staat sein und somit anders funktionieren als beispielsweise die haushaltsbezogene Sozialhilfe. Für die Kostenberechnung mussten deshalb die Haushalte auf Personen umgerechnet werden. Dabei gilt für Lebensgemeinschaften (Ehe, gemeinsamer Haushalt u.ä.) aus praktischen Gründen das Durchschnittsprinzip: Die Bruttoeinkommen der (erwachsenen) Personen werden addiert und durch die Zahl dieser Personen dividiert. Das ist notwendig, da sonst in Wirtschaftsgemeinschaften von Großverdienerhaushalten Personen ohne eigenes Einkommen ein BGE erhalten, ohne dass das ihnen faktisch zur Verfügung stehende Einkommen entsprechend besteuert würde.

Der Datensatz enthält noch zwei weitere Unsicherheiten. In zwei Kategorien (siehe Abschnitt 3. 1) ist zwar die Zahl der Haushalte, nicht aber die Zahl der Personen je Haushalt befriedigend genau aufgeführt. In Kategorie 5 (Paare mit 3 und mehr Kindern) nehmen wir daher im Durchschnitt 3,3 Kinder pro Haushalt an. Die Kategorie 8 (sonstige Haushalte) enthält dagegen keinerlei Angaben über die Zahl der Personen in diesen Haushalten, und zwar bis in die höchsten Einkommensstufen. Um dennoch zumindest einen Anhaltspunkt zu bekommen, rechneten wir mit verschiedenen Haushaltsgrößen und wählten dann diejenige als angenommenen Durchschnittswert aus, bei der die Hinzurechnung der Personen zu den Haushalten der anderen Kategorien etwa die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik ergab. Die beste Übereinstimmung wurde erreicht, wenn wir in Kategorie 8 mit Haushalten zu 3,5 Erwachsenen und 0,5 Kindern unter 18 Jahren rechneten.

3.4 Die Rechnungen im Detail

Sie begannen mit der Umrechnung der Bruttoeinkommen von Haushalten auf Erwachsene. Zunächst wurden die Kinder mit je 300 DM / Monat herausgerechnet. Dann wurden die für den jeweiligen Einkommensbereich angegebenen Durchschnittseinkommen der Haushalte ohne die 300 DM / Monat Kindergeld durch die Zahl der Erwachsenen in den betreffenden Haushalten dividiert, um die durchschnittlichen Bruttoeinkommen pro Erwachsene zu erhalten. Bei den Kindern bis 18 Jahren wurde angenommen, dass sie (außer dem Kindergeld) kein eigenes Einkommen hatten. Die Summe aller Erwachsenen und deren Bruttoeinkommen waren Ausgangswerte für die weiteren, voll automatisierten Schritte bis hin zur Berechnung der Gesamtkosten eines BGE und den steuerlichen Belastungen der Bevölkerung zu dessen Finanzierung. Diese Rechnungen wurden in folgenden Schritten vorgenommen:

Zunächst wurden aus den so aufbereiteten Tabellen des statistischen Bundesamtes die Zahl der hochgerechneten Personen, unterteilt in Erwachsene und Kinder zusammengezählt. Mit der (angenommenen) Haushaltsgröße in Kategorie 8 von 3,5 Erwachsenen und 0,5 Kinder waren es

$$67,4 \text{ Mio.} + 16,2 \text{ Mio.} = 83,6 \text{ Mio. Einwohner}$$

Aus den Einkommenskategorien wurden sodann nach Abzug des Kindergelds (KG) von 300 DM / Kind / Monat die durchschnittlichen Bruttoeinkommen pro Erwachsener pro

Monat (ohne Kindergeld) in aufsteigender Reihenfolge der Pro-Kopf-Bruttoeinkommen tabelliert und als erstes die Summe aller Bruttoeinkommen (1998) gebildet. Sie lautete:

2 790,54 Mrd. DM

Das Kindergeld mit 300 DM / Kind / Monat (= 58,33 Mrd. DM) hinzugezählt ergab die Gesamtsumme aller im Jahr 1998 zur Verteilung gekommenen Werte:

2 848,87 Mrd. DM

Auch konnten aus dieser Tabelle die Summen der Bruttoeinkommen bis zur Transfergrenze und ab der Transfergrenze ermittelt werden. Bei gegebenen Parametern für das BGE und die Basissteuer I erhält man an der Transfergrenze:

$$TG = BGE \cdot 100 / BI \quad (BI = \text{Basissteuer I in \%})$$

das Gesamt-Bruttoeinkommen der „Nettoempfänger“ als Summe aller Bruttoeinkommen unterhalb von TG, von dem darüber das der „Nettozahler“. Bei Veränderung der Parameter BGE und / oder Basissteuer I ändern sich die Summen entsprechend.

Zur Berechnung der Kosten eines bestimmten BGE bei festgelegter Basissteuer I wird die Summe der Bruttoeinkommen der „Nettoempfänger“ mit der Basissteuer I / 100 multipliziert und man erhält so den eigenen Beitrag der „Nettoempfänger“ zur Finanzierung des BGE. Dieser Eigenbeitrag wird von der Summe der an die „Nettoempfänger“ ausgezahlten BGE subtrahiert, so daß ein Saldo mit den noch aufzubringenden Kosten des BGE entsteht. Durch Bezug dieses SALDO auf die Bruttoeinkommen der „Nettozahler“ erhält man die Basissteuer II im TG-Modell:

$$\text{Basissteuer II (in \%)} = \text{SALDO} \cdot 100 / \text{Summe Bruttoeinkommen der Nettozahler}$$

3.5 Ergebnisse aus den Berechnungen

Diese Art des Vorgehens erlaubt es, auf extrem einfache Weise aus verschiedenen selbst gewählten Parameter-Kombinationen die resultierenden Kosten zu finden³. Die Rechenergebnisse für einige Beispiele aus beliebig vielen Kombinationen sind in Tab. 1 gezeigt.

Tabelle 1a und 1b (nächste Seite): Basissteuer II in % der Bruttoeinkommen ab der Transfergrenze bei verschiedenen Parameter-Kombinationen.

a) in errechneten DM-Werten der zugrunde liegenden Daten des Statistischen Bundesamtes, b) dasselbe 2 : 1 in € umgerechnet.

³ Wir rechnen mit einem einfachen Tabellen-Kalkulations-Programm. Details können bei den Autoren erfragt werden.

Tabelle 1 a

BGE mtl. in DM	B-Steuer I in %	Saldo in Mrd. DM	Bruttoeink. ab TG (Mrd. DM)	B-Steuer II in % der Bruttoeink. ab TG	Zusätzl. Kosten bei halbem BGE für Kinder (Mrd. DM)	B-Steuer II (in % der Bruttoeinkommen) bei halbem BGE für Kinder
1000	30	171,830	1.780	9,64	38,40	11,80
1000	40	95,645	2.240	4,27	38,40	5,99
1000	50	54,586	2.490	2,19	38,40	3,73
1200	30	276,978	1.430	19,42	57,60	23,46
1200	40	169,379	1.940	8,72	57,60	11,69
1200	50	104,463	2.300	4,54	57,60	7,04
1600	30	532,114	8.810	60,39	96,00	71,29
1600	40	369,304	1.430	25,90	96,00	32,63
1600	50	255,549	1.860	13,76	96,00	18,93
2000	30	822,262	529	> 100	134,40	> 100
2000	40	618,67	1.010	61,54	134,40	74,91
2000	50	461,631	1.430	32,37	134,40	41,79

Tabelle 1 b

BGE mtl. in €	B-Steuer I in %	Saldo in Mrd. €	Bruttoeink. ab TG (Mrd. €)	B-Steuer II in % der Bruttoeink. ab TG	Zusätzl. Kosten bei halbem BGE für Kinder (Mrd. €)	B-Steuer II (in % der Bruttoeinkommen) bei halbem BGE für Kinder
500	30	85,92	891	9,64	19,20	11,80
500	40	47,82	1.120	4,27	19,20	5,99
500	50	27,29	1.250	2,19	19,20	3,73
600	30	138,49	713	19,42	28,80	23,46
600	40	84,69	971	8,72	28,80	11,69
600	50	52,23	1.150	4,54	28,80	7,04
800	30	266,06	441	60,39	48,00	71,29
800	40	184,65	713	25,90	48,00	32,63
800	50	127,77	929	13,76	48,00	18,93
1000	30	411,13	265	> 100	67,20	> 100
1000	40	309,34	503	61,54	67,20	74,91
1000	50	230,82	713	32,37	67,20	41,79

Diese Ergebnisse (in €) beruhen auf der zusätzlichen Annahme eines BGE für Kinder in Höhe des Kindergeldes bei 150 € / mtl. (wofür die Ausgaben für das staatliche Kindergeld entsprechend entfallen und dem *Kinder-BGE* zugeschlagen würden). Entscheidet man sich dafür, Kindern ein höheres BGE zu zahlen, etwa in Höhe eines halben Erwachsenen-BGE (siehe Ulmer Modell) oder sogar in Höhe des Erwachsenen-BGE, so erhöhen sich die Kosten, die durch eine Anhebung der Basissteuer II gedeckt werden müssen, entsprechend. Sollen Kinder etwa 300 € monatlich erhalten, d.h. 150 € mehr als das heute ohnehin gezahlte Kindergeld, so sind das Mehrkosten von $150 \cdot 12 \cdot 16 \text{ Mio.} = 28,8 \text{ Mrd. €}$. Das führt bei einem Erwachsenen-BGE in Höhe von 600 € und einer Basissteuer I von 50 % zu einer Erhöhung der Basissteuer II von 4,54 % auf 5,35 % der Bruttoeinkommen. Sollen Kinder 400 € monatlich erhalten (also 250 € mehr), so erhöht sich bei einem BGE für Erwachsene von 800 € die Basissteuer II von 13,76 % auf 18,93 % (vgl. Tabelle 1).

4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die oben gezeigten Ergebnisse verdeutlichen eines: Wenn ein bedingungsloses Grundeinkommen gewollt wird, dann gibt es auch Wege zu seiner konkreten Ausgestaltung und seiner Finanzierung. Wir haben mit dem Transfergrenzen-Modell einen solchen konkreten Vorschlag unterbreitet und das TG-Modell so weit ausgearbeitet, daß es von der politischen Gemeinschaft verstanden und von den Entscheidungsträgern genutzt werden kann.

In diesem Modell und auf der Grundlage unserer Daten würde die Einführung eines BGE von beispielsweise 600 € bei halbem Erwachsenen-BGE für Kinder für eine Familie mit zwei Kindern eine monatliche Grundsicherung von 1800 € netto bedeuten. Bei einer Basissteuer I von 50 % würde zwar jeder zusätzlich verdiente Euro der Eltern bis zur Transfergrenze mit 50 Cent besteuert (plus der dann modifizierten Einkommenssteuer), doch wären die Eltern frei in der Entscheidung, ob sie zusätzlich einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen.

Insgesamt wirkt das BGE wie eine Umverteilung (vgl. Abbildung 1). Ohne Berücksichtigung der Umverteilungseffekte, die zusätzlich durch die herkömmliche Einkommenssteuer erzielt werden, ist in der Grafik die Grundsicherung für Niedrigverdienende unterhalb der Transfergrenze zu erkennen als Anhebung der Einkommen. Ab der Transfergrenze – am Schnittpunkt beider Linien – senkt sich das Einkommen durch die vergleichsweise niedrige Zusatzbelastung der Höherverdiener in den gewählten Beispielen nur minimal.

Zwar lassen sich die Folgen der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle Bürger nicht sicher berechnen, sondern in ihren zu vermutenden längerfristigen Wirkungen auf Preis- und Einkommensgefüge, auf die Wertschöpfung insgesamt nur erahnen, doch meinen wir gezeigt zu haben, dass sich ein wohlhabendes Land wie Deutschland bereits heute die Einführung dieser Art der Grundsicherung leisten kann. Was in unserer Modellkonstruktion noch außer acht gelassen wurde, sind die möglichen Einsparungen, die durch den Wegfall von Subventionen in nicht-marktfähige Branchen sowie von der Verwaltungs- und Kontrollbürokratie in der heutigen Gestalt der Arbeits-

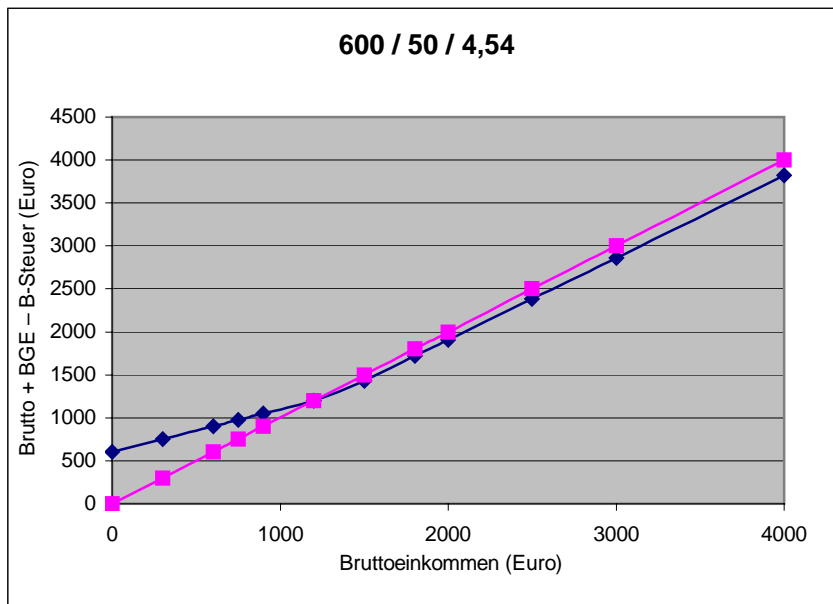
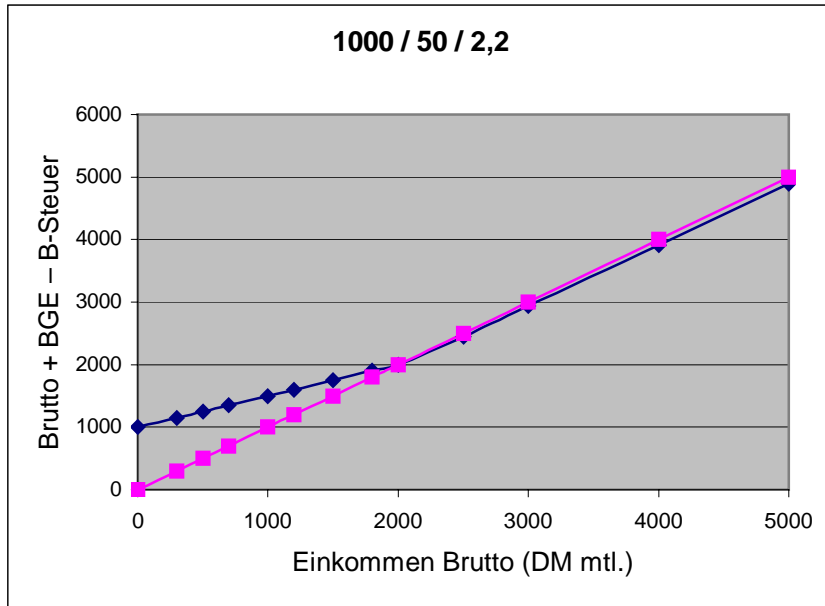


Abbildung 1: Umverteilungseffekt durch ein monatliches BGE von bspw.

1000 DM bei Basissteuer I = 50 %, Basissteuer II = 2,2 %, Kinder-BGE 300 DM,

600 Euro bei Basissteuer I = 50 %, Basissteuer II = 4,54 %, Kinder-BGE 150 Euro.

und Sozialämter entstehen können. Auch der zu erwartende motivierende Effekt auf die Leistungsbereitschaft derjenigen, die auf Basis eines Grundeinkommens noch erwerbstätig sein werden, sowie die Freisetzung von Innovations- und Automationspotentialen spricht für die Überlegenheit unseres Vorschlags gegenüber dem Bestehenden.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die schwer kalkulierbaren Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft, die eine Sozialreform wie die Einführung eines BGE nach sich ziehen können, verunsichern die Bürger wie auch die Entscheidungsträger in der Politik. Daher lauten die immer wieder gestellten Fragen: Was kostet es, wie wird es die „Arbeitsmoral“ verändern (wobei nur die steuerlich erfasste Erwerbsarbeit gemeint sein kann) und kann man es nicht vor einer allgemeinen Einführung in kleinen Schritten erproben? Um diese Fragen glaubwürdig beantworten zu können, benötigt man ein gedankliches Rüstzeug, das logische Aussagen zur Funktion WENN – DANN erlaubt: Was wird sein, wenn das BGE beispielsweise 500 oder 600 oder 800 oder gar 1000 € mtl. beträgt? Oder was kann ein BGE leisten, wenn sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändern? u.s.w.

Wir können an dieser Stelle nicht auf all diese Fragen eingehen. (vgl. dazu Liebermann et al. 2004). Wir können aber mit unserem Modell Antworten dort finden, wo zwischen dem WENN und dem DANN ein mathematisch formulierbarer Zusammenhang besteht, wie beispielsweise bei der Beziehung zwischen Höhe des BGE-Betrags und der Finanzierung (oder Finanzierbarkeit) des ganzen Systems. Das ist zumindest theoretisch relativ einfach zu bewerkstelligen, wenn man die Finanzierung ausschließlich aus der Einkommensteuer herleitet. Der erste diesbezügliche Versuch war das „Ulmer Modell eines Bürgergeldes“ (Pelzer 1994). Formal zwar richtig, eignete es sich jedoch nicht für eine praktische Anwendung. Dazu musste es noch einigen speziellen Erfordernissen, d.h. den Rahmenbedingungen in der Praxis angepasst werden. Ein großer Schritt in diese Richtung ist nun in der hier vorliegenden Arbeit erfolgt: die Flexibilisierung der Transfergrenze, jener persönlichen Einkommen, bei welchen der Saldo aus Grundeinkommen (BGE) und „Basissteuer“ (früher „Bürgergeld-Abgabe“) für den Bürger von positiv zu negativ wechselt, wo also „Nettoempfänger“ zu „Nettozahlern“ werden. Dieser Denkansatz bringt den Entscheidungsträgern gleich mehrere Gestaltungsmöglichkeiten für die politische Durchsetzung der Idee eines Grundeinkommens:

- Die Erklärung, warum das BGE kein „Geschenk des Staates“ an seine Bürger ist.
- Die Freiheit, den Basissteuersatz zur Finanzierung des BGE aus der Einkommensteuer so festzulegen, dass sich auch für Geringerverdienende – die „Nettoempfänger“ – eine zusätzlich zum BGE ausgeübte Erwerbsarbeit lohnt.
- Das Zahlenverhältnis von „Nettoempfängern“ zu „Nettozahlern“ und damit die finanzielle Belastung der „Nettozahler“ in vertretbaren Grenzen zu halten,
- Unter Berücksichtigung all dieser Punkte eine für alle Beteiligten akzeptable oder gar wünschenswerte Höhe des BGE festzulegen.

Aus den hier beschriebenen Vorschlägen ergibt sich darüber hinaus, dass das System sich unter Beibehaltung der zugrunde liegenden Rechenmodelle flexibel an eine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpasst, weil sich der BGE-Betrag nach oben oder unten korrigieren lässt.

Unsere Rechenmodelle sind allgemeiner Natur. Die zu ihrer Erläuterung verwendeten statistischen Daten aus dem Jahr 1998 können darin jederzeit, sobald vorhanden, gegen neue Daten, z.B. von 2003, ausgetauscht werden und ergeben dann das entsprechende neue Ergebnis. Zwar darf aus nur zwei Messpunkten (1998 und 2003) nicht auf die

nächsten 5 – 10 Jahre extrapoliert werden. Es würde dennoch eine Tendenz sichtbar werden, die es erlaubt, ein BGE für die Zukunft zu entwerfen. Bis zum Jahr 2003 ist nämlich nach Pressemeldungen die *Summe* aller persönlichen Bruttoeinkommen in Deutschland trotz zunehmender Arbeitslosigkeit ständig (leicht) gewachsen. In unserem Rechenmodell würde das bedeuten, dass sich zwar die Zahl der „Nettoempfänger“, zum Ausgleich aber auch die Summe der Bruttoeinkommen der „Nettozahler“ vergrößert hat, aus der die Höhe der Basissteuer II berechnet wird. Eine weitgehende Konstanz des BGE-Betrags über diese Zeit wäre die Folge.

Der Einwand, dass die Bekanntgabe der für die Berechnungen erforderlichen statistischen Daten zur Einkommensverteilung immer mit einer zwei- bis dreijährigen Verzögerung erfolgt und damit eine aktuelle Berechnung des BGE nicht möglich sei, ist nicht stichhaltig. Das BGE-System kann so gestaltet werden, dass mit einem vielleicht 10%-igen Kapitalstock solche Unregelmäßigkeiten ausgeglichen werden können. Außerdem ist bekannt, dass auch die Bundesregierung Steuerschätzungen für jeweils die kommenden zwei Jahre machen lässt, um den Etat planen zu können. Die Vorausschätzungen zur Festlegung des BGE wären dem gleichwertig.

Das Transfergrenzen-Modell ist vielleicht nur einer von vielen möglichen Wegen der konzeptionellen Ausgestaltung eines bedingungslosen Grundeinkommens und seiner Finanzierung. Denkbar wäre auch eine Konstruktion, die nicht an der Verteilungsseite der Wertschöpfung ansetzt, und hier nochmals beschränkt auf die Einkommensarten in ihrer Breite, wie wir es getan haben, sondern an der Entstehungsseite der Wertschöpfung, also am Wertzuwachs im betrieblichen Leistungsprozess. Dann würde die Einführung eines BGE der Tatsache gerecht werden, dass sich z.Z. die Wertschöpfung immer mehr von der eingesetzten Arbeitskraft und der an sie ausgezahlten Einkommen ablöst, und die Diskussion wäre eröffnet über das Wie, wenn das Wohin klar und entschieden ist.

Literatur

- Friedman, Milton (1962): „Capitalism and Freedom.“ University of Chicago Press.
(deutsch: Kapitalismus und Freiheit, Seewald Verlag Stuttgart 1971)
- Liebermann, Sascha et al. (2004): „Freiheit statt Vollbeschaeftigung.“:
www.FreiheitStattVollbeschaeftigung.de
- Mitschke, Joachim (1975): „Trivialarithmetik der Staatsbürgersteuer.“ *StuW*, Nr. 1,
184ff.
- Mitschke, Joachim (1985): „Steuer- und Transferordnung aus einem Guß.“ Nomos
Verlagsgesellschaft Baden-Baden
- Parijs van, Philippe (1995): „Real Freedom for All. What (if anything) can justify
capitalism?“ Clarendon Press, Oxford
- Pelzer, Helmut (1994): „Bürgergeld. Rechenmodell zur aufkommensneutralen
Finanzierung eines allgemeinen Grundeinkommens.“ Stöfler & Schütz, Stuttgart
- Pelzer, Helmut (1996): „Bürgergeld – Vergleich zweier Modelle.“ *Zeitschrift f.
Sozialreform* 42: 595 - 614

- Pelzer, Helmut (1999): „Finanzierung eines Allgemeinen Basiseinkommens („Bürgergeld“). Ansätze zu einer kombinierten Sozial- und Steuerreform.“ Shaker-Verlag, Aachen
- Pelzer, Helmut / Herren-Pelzer Sibylle (2001): „Kostenentlastung bei der Sozialhilfe durch ein Bürgergeld. Eine Studie im Auftrag der Stadt Ulm.“ Zeitschrift f. Sozialreform 47: 542 – 549. Berichtigung in Heft 1/2002, 48. Jahrgang, S. 95
- Rhys-Williams, J. (1942):” Something to Look Forward to.” London
- Schmid, Thomas (Hg.) (1984): „Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen.“ Wagenbach, Berlin
- Statistisches Bundesamt (2000): Statistisches Jahrbuch.
- Statistisches Bundesamt (2003): Monatliches Bruttoeinkommen privater Haushalte nach Haushaltstyp und Bruttoeinkommensklasse. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Sonderauszählung, Wiesbaden.