

Schäfer, Holger

Article

Zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Deutschland

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Schäfer, Holger (2005) : Zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Deutschland, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 32, Iss. 3, pp. 29-43, <https://doi.org/10.2373/1864-810X.05-03-03>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156896>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Deutschland

Holger Schäfer, September 2005

Mit der Arbeitsmarktreform Hartz IV konnten die Arbeitsanreize für Transferempfänger in Deutschland verbessert werden. Dennoch besteht Nachbesserungsbedarf, denn diverse Zuschläge bewirken, dass bei einem steigenden Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen sinkt. Diese schlecht abgestimmten Zuschlagsregelungen schaffen somit starke Anreize, eine Teilzeitbeschäftigung mit dem Bezug von Arbeitslosengeld II zu kombinieren, statt mit einer Vollzeitbeschäftigung den Transferbezug zu vermeiden. Mittelfristig bietet eine Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Richtung einer negativen Einkommensteuer eine Alternative. Eine substantielle Verbesserung der Arbeitsanreize ist zwar auch dann ohne eine Senkung des Existenzminimums oder einer Erhöhung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer nicht möglich. Wohl aber könnte eine ordnungspolitisch konsistente Einordnung in ein integriertes Steuer-Transfer-System erfolgen.

Anreizprobleme und Sanktionsmöglichkeiten

Mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zugunsten des Arbeitslosengelds II (ALG II) hat die soziale Grundsicherung in Deutschland die erste substantielle Reform seit Jahren erfahren. Fraglich ist nun, inwieweit diese Reform langfristig tragbar ist oder grundlegend weiterentwickelt werden muss. Das Augenmerk liegt neben ordnungspolitischen Gesichtspunkten auf der Fähigkeit des Systems der Grundsicherung, Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu bieten und somit einen Hebel zu schaffen, mit dem sich Hilfeempfänger selbst aus der Abhängigkeit von Transferleistungen befreien können. Im Wesentlichen geht es um die Frage, wie die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Transferanspruch optimal gestaltet werden kann und ob der bestehende rechtliche Rahmen dafür geeignet ist.

Aus Art. 1 des Grundgesetzes leitet sich der Grundsatz im § 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) ab, dass jedem ein Leben in Würde zu ermöglichen ist. Die Sozialhilfe bietet somit eine gegenüber allen anderen Leistungen nachrangige Mindestsicherung, die unab-

hängig vom Verschulden der Notlage und der Erwerbsbiografie gewährt wird. Für Erwerbsfähige wird diese Funktion seit Anfang 2005 vom ALG II übernommen. Während die Mindestsicherung zwar grundsätzlich nicht, allenfalls ihre Höhe, zur Disposition steht, ist das daraus entstehende Moral Hazard immer wieder Gegenstand der Diskussion. Im Kern geht es darum, dass ein Verbleiben in der Abhängigkeit von Transferleistungen attraktiver ist als die Aufnahme einer produktivitätsorientiert entlohnten Arbeit. Das Problem stellt sich vor allem bei Geringqualifizierten, die nur geringe Marktlöhne erzielen können (Klös/Schäfer, 2003). Bisher werden gegen das Moral Hazard zwei Instrumente eingesetzt: Erstens verfügt der Gesetzgeber die Verpflichtung, angebotene Arbeit anzunehmen, und droht im Falle der Zuwiderhandlung eine Kürzung der Transferleistungen an. Zweitens wird ein Anreiz zur Aufnahme von Arbeit geschaffen, indem das Erwerbseinkommen innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen nicht vollständig mit dem Transferanspruch verrechnet wird, sondern zu einem Teil beim Transferempfänger verbleibt.

Mit dem Inkrafttreten des Sozialgesetzbuchs II (SGB II) wird Empfängern von ALG II auferlegt, jede angebotene Arbeit anzunehmen (§ 10). Eine Ausnahme wird nur gemacht, wenn Kinder unter drei Jahren oder Angehörige zu betreuen sind. Andere Einschränkungen hinsichtlich der Arbeitszeit oder des Lohns gibt es nicht. Lediglich Sittenwidrigkeit nach bürgerlichem Recht begrenzt die Flexibilität des Lohns nach unten. Nach den §§ 31 f. wird die unbegründete Ablehnung eines Arbeitsangebots oder eine andere Verfehlung mit der Streichung des Zuschlags nach § 24 und der Kürzung des ALG II um 30 Prozent sanktioniert. Im Falle wiederholter Pflichtverletzungen erfolgt die weitere Kürzung des ALG II um den gleichen Prozentsatz.

Ähnliche Sanktionierungen von Fehlverhalten galten schon bislang für Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe. Probleme bereitet indes die konkrete Durchsetzung. Dafür können drei Faktoren verantwortlich gemacht werden: Erstens ist eine erschöpfende Kontrolle der Bemühungen der Hilfeempfänger, bei einer Arbeitsplatzofferte eines Unternehmens berücksichtigt zu werden, kaum möglich. Wirkt ein Hilfeempfänger darauf hin, für die angebotene Arbeit möglichst ungeeignet zu erscheinen, lässt sich dies für die vermittelnde Behörde kaum nachweisen und folglich auch nicht sanktionieren. Zweitens zögern Sozialämter mit der konsequenten Sanktionierung, wenn die Kürzung des Transfers andere Haushaltsmitglieder – vor allem Kinder – betrifft. Drittens steht den Ämtern bei weitem nicht die Anzahl an geeigneten offenen Stellen zur Verfügung, um allen Arbeitssuchenden ein Angebot machen zu können und auf diesem Wege die konkrete Arbeitsbereitschaft zu überprüfen.

Zumindest zwei der drei Probleme lassen sich dem Grundsatz nach lösen, indem Transferempfängern ein Arbeitsangebot im gemeinnützigen, öffentlichen Bereich unterbreitet wird. Eine Sanktionierung lässt sich für den Hilfeempfänger nur vermeiden, wenn das Angebot angenommen wird. Zudem würde es Hilfeempfängern erschwert, Transfereinkommen mit Einkommen aus Schwarzarbeit zu kombinieren. Homburg (2003, 79 ff.) stellt die Effizienz einer solchen Workfare-Strategie allerdings grundsätzlich in Frage, da produktive Personen zur Imitation eingeladen werden. Ein positiver Effekt auf die Eingliederungschancen ergäbe sich allenfalls für Arbeitslose, die verloren gegangene soziale Kompetenzen erwerben müssten. Die Erfahrungen mit anderen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung zeigen, dass weitere positive Effekte, zum Beispiel durch Berufserfahrung oder Qualifizierungselemente, nicht zu erwarten sind. Teilweise treten sogar negative Effekte auf (Caliendo/Hujer/Thomsen, 2004; Schmidt et al., 2001; Hagen/Steiner, 2000). Außerdem wirft ein obligatorisches Arbeitsangebot das Problem auf, einen dritten Arbeitsmarkt von erheblichen Ausmaßen für die rund drei Millionen Empfänger von ALG II zu schaffen. Dies wäre auch mit entsprechenden Kosten und administrativem Aufwand verbunden. Hinnehmbar ist ein Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung nur, wenn er nicht zur Verdrängung von Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt führt (Volkert, 2002, 25). Es besteht allerdings bei der Leistungserstellung ein starker Anreiz für die Träger solcher Arbeitsgelegenheiten, regulär entlohnte Arbeit durch subventionierte Arbeit zu ersetzen. Zudem wird das Konnexitätsprinzip unterlaufen, da der Bund als Träger der Grundsicherung die Kosten tragen würde, während Kommunen oder Wohlfahrtsverbände die Erträge erzielen.

Anrechnung von Erwerbseinkommen

Einen Anreiz zur Erwerbsarbeit durch eine nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Transferanspruch gab es schon vor dem ALG II. Empfänger von Arbeitslosenhilfe konnten bis zu 15 Stunden in der Woche erwerbstätig sein. Bei darüber hinausgehender Arbeitszeit verloren sie ihren Arbeitslosigkeitsstatus und damit den Anspruch vollständig. Blieb das Einkommen dennoch unterhalb des Existenzminimums, bestand Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe. Anrechnungsfrei war ein Einkommen in Höhe von 20 Prozent der Arbeitslosenhilfe, mindestens aber 165 Euro. Darüber hinausgehendes Einkommen wurde zu 100 Prozent von der Arbeitslosenhilfe abgezogen. Dieses System schuf starke Anreize, das verfügbare Einkommen mit einer Kombination aus Transfer, geringfügiger Beschäftigung und gegebenenfalls Schwarzarbeit zu maximieren. Anreize, eine gering bezahlte Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen, bestanden keine.

Ein komplexeres System der Einkommensanrechnung, das zu ähnlichen Ergebnissen führte, galt auch in der Sozialhilfe. Zwar lag die Höhe des Erwerbsfreibetrags grundsätzlich im

Ermessen der Kommunen, jedoch folgten viele den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Institut Finanzen und Steuern, 2003, 33 f.). Danach errechnete sich der Erwerbsfreibetrag aus einem Basisbetrag von 25 Prozent des Regelsatzes (73 Euro) zuzüglich 15 Prozent des darüber hinausgehenden Nettoeinkommens, maximal aber bis zu einer Grenze von 50 Prozent des Regelsatzes (146 Euro). Für Alleinerziehende galten höhere Freibeträge. Die Begrenzung des Freibetrags hatte zur Folge, dass Verheiratete mit zwei Kindern schon bei einem Bruttoeinkommen ab 700 Euro Grenzbelastungen von 100 Prozent zu tragen hatten, Alleinstehende ab 900 Euro und Alleinerziehende mit einem Kind ab 1.000 Euro (Abbildung 1-a). Der vollständige Abzug zusätzlichen Erwerbseinkommens von der Sozialhilfe reichte bis zu dem Einkommen, bis zu dem ein Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe bestand. Im Ergebnis wurde bestenfalls ein Anreiz für eine Teilzeitbeschäftigung geboten.

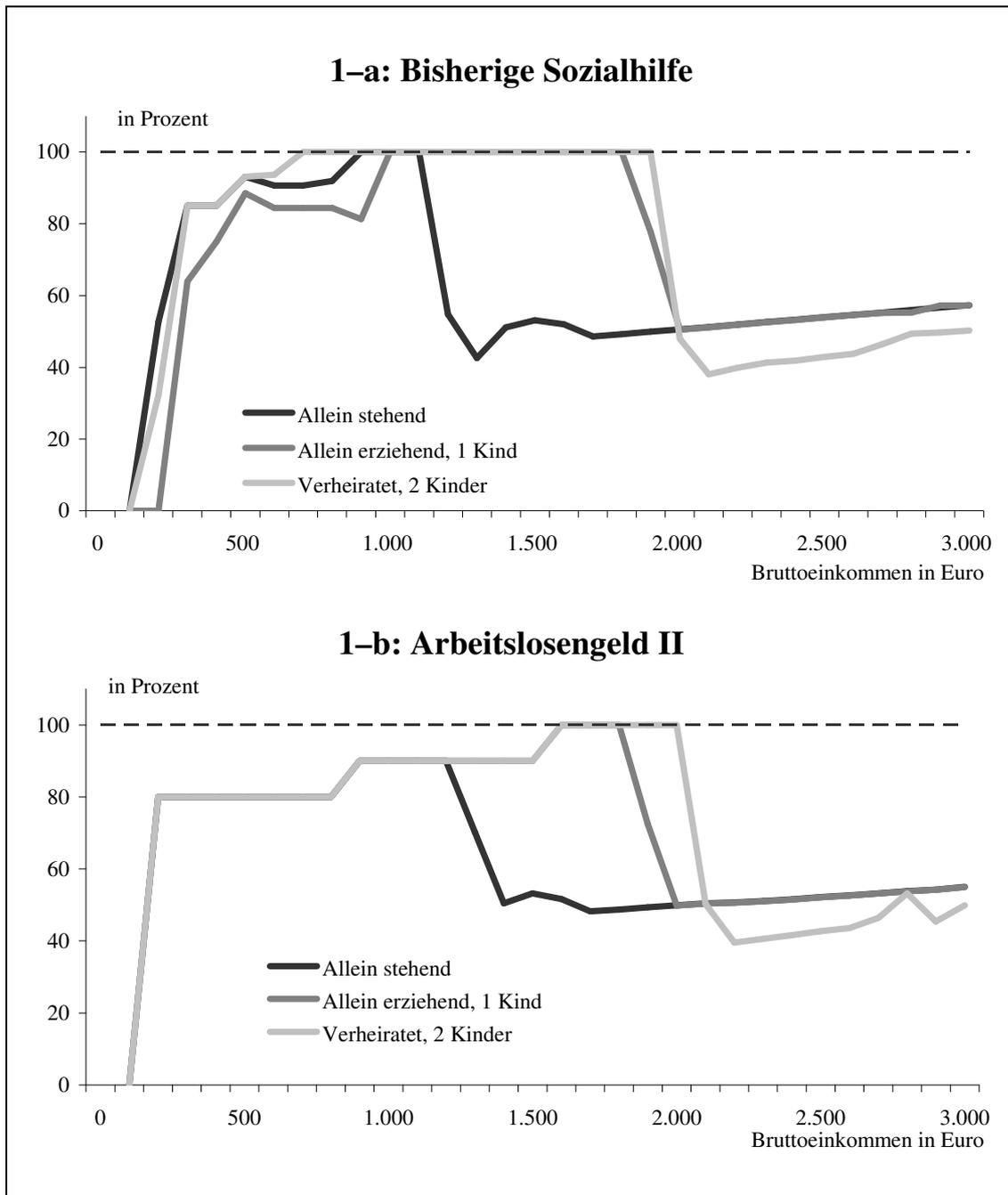
Das Sozialgesetzbuch II bietet im Hinblick auf die Anrechnung von höheren Erwerbseinkommen großzügigere Freibeträge (Abbildung 1-b). Über dem Grundfreibetrag von 100 Euro verbleiben bis zu einem Bruttomonatslohn von 800 Euro 20 Prozent, und darüber hinaus 15 Prozent beim Transferempfänger. Der Freibetrag erhöht sich ab einem Bruttoeinkommen von 1.200 Euro (Arbeitslose ohne Kinder) oder 1.500 Euro (Arbeitslose mit Kinder) nicht mehr. Die resultierende Grenzbelastung ist hoch, erreicht aber nur in wenigen Fällen 100 Prozent. Bei allein stehenden Hilfeempfängern gelang es sogar, eine vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen gänzlich zu vermeiden. Insofern ist die Hartz IV-Reform als ein Fortschritt zu bewerten.

Anders sieht es aus, wenn ein Anspruch auf den befristeten Zuschlag nach § 24 SGB II besteht. Danach erhalten Arbeitslose, die vom ALG I in das ALG II wechseln, einen auf ein Jahr befristeten Zuschlag von zwei Dritteln des Unterschieds beider Leistungen. Der Zuschlag ist begrenzt auf 160 Euro pro Person zuzüglich 60 Euro pro Kind. Eine Familie mit zwei Kindern könnte somit maximal 440 Euro Zuschlag erhalten. Die Bemessung für die Berechnung des Zuschlags erfolgt auf der Basis der Differenz zwischen ALG I und II nach Minderung durch Erwerbseinkommen. Bei Empfängern von ALG II, die erwerbstätig sind, steigt folglich die Differenz und damit der Zuschlag mit steigendem Einkommen an. Es ist allerdings juristisch umstritten, ob die Differenz nur einmal zum Transferbeginn berechnet oder laufend aktualisiert wird. Empfänger von ALG II, die ein Erwerbseinkommen knapp unterhalb der Grenze haben, ab der kein Anspruch auf ALG II mehr besteht, können nahezu unabhängig von der Höhe des ehemaligen ALG I immer mit dem Maximalzuschlag rechnen, sofern eine laufende Berechnung der Zuschlagshöhe erfolgt. Eine Anreizfalle entsteht, weil der Anspruch auf den Zuschlag an den Anspruch auf ALG II geknüpft ist. Über-

steigt das Einkommen die Bedürftigkeitsgrenze, fällt neben dem ALG II auch der Zuschlag weg, was zu erheblichen Einbußen beim verfügbaren Einkommen führen kann.

Abbildung 1

Grenzbelastung in der Sozialhilfe und im Arbeitslosengeld II
 Transferentzug in Prozent des zusätzlichen Bruttoeinkommens¹⁾



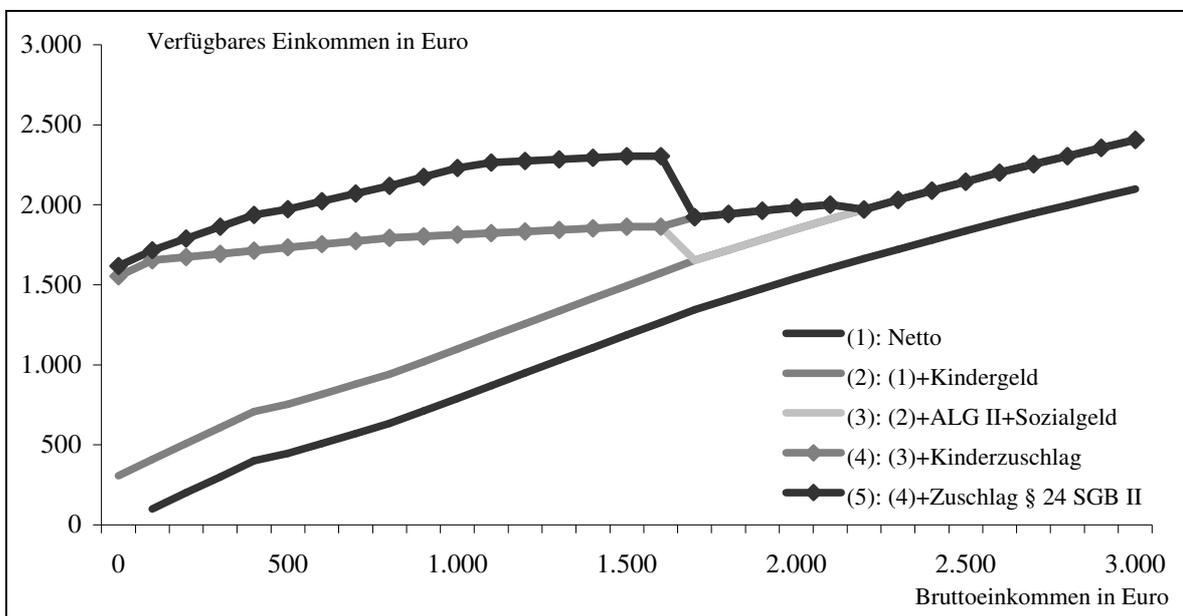
1) Bruttomonatseinkommen.
 Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Verschärft wird dieses Problem durch den Kindergeldzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG). Diesen erhalten Eltern, deren Einkommen knapp unterhalb des Bedarfs des Haushalts liegt. Der Kindergeldzuschlag hebt das Einkommen über diese Grenze hinweg, so dass kein ergänzendes ALG II gezahlt wird. Für Empfänger von ALG II, die den Zuschlag nach § 24 SGB II erhalten, verschiebt der Kindergeldzuschlag die Grenze, ab der die Anreizfalle wirkt, nach unten. Eine Familie mit zwei Kindern erreicht somit bei einem Bruttoeinkommen von rund 1.600 Euro ein lokales Maximum beim verfügbaren Einkommen (Abbildung 2). Ohne den Kindergeldzuschlag läge es bei rund 1.900 Euro. Durch die Kombination verschiedener, schlecht aufeinander abgestimmter Zuschläge wird ein starker Anreiz geschaffen, das Einkommen nicht über diese Grenze hinaus auszudehnen. Wiederum wird im Ergebnis Teilzeitarbeit gefördert: Das verfügbare Einkommen mit einem 400-Euro-Minijob ist genauso hoch wie mit einer Vollzeitbeschäftigung und 1.800 Euro Bruttoeinkommen. Die Verbesserung, die das ALG II im Hinblick auf die Anrechnung von Erwerbseinkommen darstellt, wird durch die Zuschläge wieder in Frage gestellt.

Abbildung 2

Brutto- und Nettoeinkommen bei unterschiedlichen Transfers

Verfügbares Einkommen¹⁾ eines Verheirateten mit zwei Kindern unter Berücksichtigung verschiedener Transferleistungen in Abhängigkeit vom Bruttomonatseinkommen, jeweils in Euro



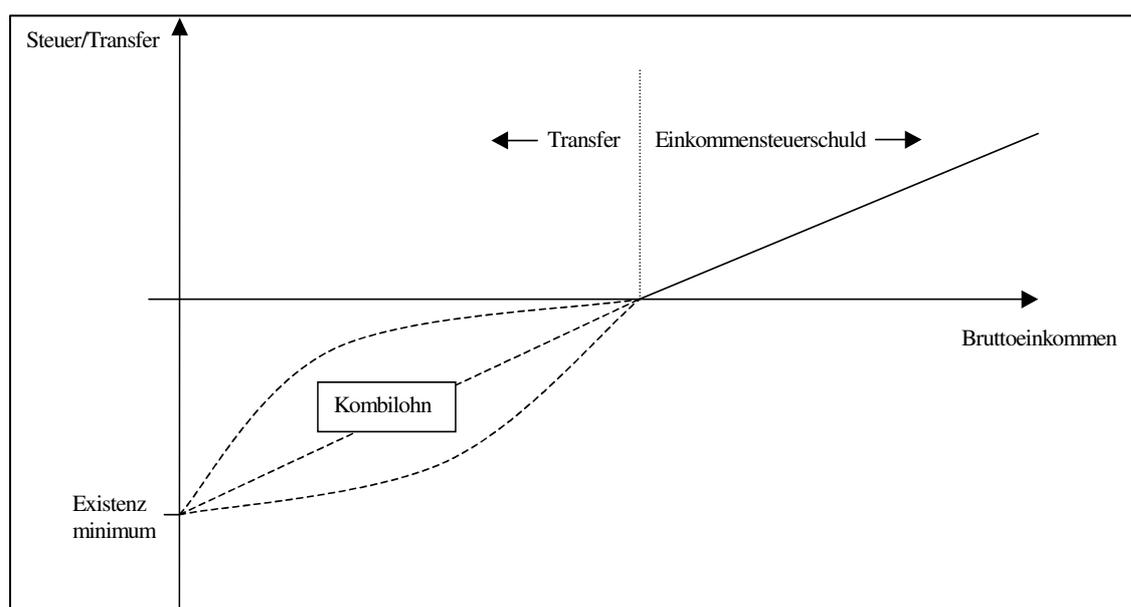
1) Annahme: Nettoeinkommen vor Arbeitslosigkeit in Höhe von 2.000 Euro.
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grundzüge eines Steuer-Transfer-Systems

Selbst wenn die Anreize, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, durch eine Abschaffung der Zuschläge nach § 24 SGB II und § 6a BKGG gestärkt werden, stellt sich immer noch die Frage, ob das ALG II ein grundsätzlich geeignetes Instrument der Einkommenser-gänzung ist. Ein verbleibendes Problem ist, dass aufgrund des hoch angesetzten Existenzminimums vor allem für größere Haushalte wenig Spielraum für eine anreizkonforme Einkommensaufstockung besteht. Das Existenzminimum – das gleichbedeutend mit dem ohne Arbeit nur durch Transfers erreichbaren Einkommen ist – definiert gemeinsam mit dem Einkommen, ab dem eine Einkommensteuerschuld entsteht, die Eckpunkte, an dem jedes Transfersystem ansetzen muss (Abbildung 3). Ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums ist nach geltendem Sozialrecht nicht durchsetzbar. Es muss sichergestellt sein, dass jeder Haushalt seinen Bedarf decken kann. Allerdings sollten sich Transfers nicht mit der Einkommensteuerpflicht überschneiden. Es ist kaum vermittelbar, wenn der Staat auf der einen Seite Transfers berechnet und auszahlt, um auf der anderen Seite für denselben Haushalt Steuern zu berechnen und einzuziehen (Hüther, 1990, 19). Das ALG II ist in dieser Hinsicht nicht konsistent. Im Einkommensbereich, in dem der Bedarf zuzüglich des Erwerbsfreibetrags fast erreicht ist, entsteht bereits eine Einkommensteuerschuld. Der Staat gibt dem Transferempfänger, was er ihm an anderer Stelle vom Einkommen abzieht. Insofern ist die vorgeschlagene weitere isolierte Erhöhung der Freibeträge zur Verbesserung des Arbeitsanreizes mit einem konsistenten Steuer-Transfer-System nicht vereinbar.

Abbildung 3

Arithmetik eines Steuer-Transfer-Systems



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Zwischen den beiden Eckpunkten Existenzminimum und Beginn der Einkommensteuerschuld kann ein System der Lohnergänzung für Erwerbstätige liegen. Soweit die Anrechnung von Erwerbseinkommen nicht vollständig ist, handelt es sich um ein Transfersystem, das Kombilohn, negative Einkommensteuer, ALG II oder Sozialhilfe genannt werden kann. Diese Systeme sind funktional gleichwertig, denn sie stocken geringe Erwerbseinkommen durch Transferleistungen auf. Unterschiede bestehen allenfalls in der Ausgestaltung und der ordnungspolitischen Einordnung.

Die konkrete Ausgestaltung einer Lohnergänzung bestimmt, wie hoch die Grenzbelastung und damit der Arbeitsanreiz ausfallen. Die Verbindung zwischen den Eckpunkten in Abbildung 3 (gestrichelte Linie) illustriert dies: Je steiler die Linie verläuft, desto höher sind der Transferentzug und die Grenzbelastung, und desto niedriger ist der Arbeitsanreiz. Eine Linie parallel zur Abszisse (Bruttoeinkommen) kommt einem System ohne Transferentzug gleich. Soll der Arbeitsanreiz durch verminderten Transferentzug erhöht werden, kann dies auf drei Wegen erreicht werden:

1. Es kann das Bruttoeinkommen, ab dem eine Einkommensteuerschuld entsteht, erhöht werden. Dies wäre gleichbedeutend mit einer Erhöhung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer. Eine solche Maßnahme würde sich auf die Höhe der Steuerschuld aller Steuerpflichtigen auswirken und somit zu zusätzlichen fiskalischen Belastungen führen, die durch höhere Steuersätze an anderer Stelle oder durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden müssten.

2. Es besteht die Möglichkeit, das Existenzminimum zu reduzieren (Sinn et al., 2002). Möglich und erforderlich erscheint diese Option vorrangig bei größeren Haushalten mit Kindern. Deren durch das SGB II definierte Bedarf ist so hoch, dass er für Transferempfänger durch Erwerbseinkommen nur schwerlich erreicht werden kann. Zudem macht sich die Ungleichbehandlung von Kindern von Transferempfängern oder Erwerbstätigen bemerkbar. Eine Alleinerziehende etwa erhält für ein Kind die Regelleistung in Höhe von 207 Euro, einen Mehrbedarfszuschlag von 124,20 Euro und eine anteilige Miet- und Heizkostenerstattung in Höhe von 97 Euro. Diese insgesamt 428,20 Euro übertreffen deutlich das Kindergeld in Höhe von 154 Euro, das Erwerbstätige erhalten. Transferempfänger, die mit Erwerbseinkommen den Transferbezug vermeiden wollen, müssen diese Differenz überwinden. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass Transferempfänger andere geldwerte Vorteile wahrnehmen können, wie ermäßigte Kindergartenbeiträge, ermäßigten Eintritt für öffentliche Einrichtungen und Ähnliches.

3. Die Arbeitsanreize können durch eine nicht-lineare Transferenzugsfunktion erhöht werden. Die Transferenzugsrate lässt sich zwar in einem Teilbereich vermindern. Erkauft wird dies allerdings mit einer entsprechend höheren Entzugsrate in den verbleibenden Einkommensbereichen. Ein Beispiel für diese Vorgehensweise ist das im Jahr 2003 von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vorgeschlagene Existenzgrundlagengesetz (Deutscher Bundestag, 2003), das verminderte Grenzbelastungen im Bereich von Vollzeiteinkommen auf Kosten einer höheren Grenzbelastung für Teilzeiteinkommen vorsah. Ein anderes Beispiel ist der Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA (Peter, 2005).

Andere Optionen zur Reduzierung der Grenzbelastung geringer Einkommen liegen außerhalb des Systems der Einkommensergänzung im Steuersystem. Subventionierte Sozialversicherungsbeiträge waren auch Grundlage des „Mainzer Modells“ – einem Modellversuch eines Kombilohns, der jedoch wenig Verbreitung fand. Solche Ansätze haben das Problem, dass die Wechselwirkungen mit dem System der Grundsicherung nicht ausreichend berücksichtigt werden. So zogen zum Beispiel einige Sozialämter die Förderung im Rahmen des Mainzer Modells von der ergänzenden Sozialhilfe wieder ab (Hollederer/Rudolph, 2002, 64).

Erforderlich ist deshalb ein integriertes System, in dem das Konnexitätsprinzip gewahrt bleibt und dessen einzelne Elemente nicht gegeneinander arbeiten. Unabhängig von der Ausgestaltung der Arbeitsanreize ist die Frage, in welchem System die Einkommensergänzung erfolgen soll. Im Wesentlichen bieten sich zwei Alternativen:

a) Wie beim ALG II kann eine Einordnung im Sozialsystem erfolgen. Dies ist insofern nahe liegend, weil auch andere Fürsorgeleistungen vom Sozialsystem geleistet werden – vor allem solche, die zu einer Verbesserung der Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt führen können (Qualifizierungsmaßnahmen, Kinderbetreuung). Zudem bestehen Instrumente, um die aus dem Transferbezug resultierenden Verpflichtungen zu kontrollieren.

b) Die Einkommensergänzung kann auch im Steuersystem eingeordnet werden, womit sie den Charakter einer negativen Einkommensteuer erhält. Einkommensumverteilung findet derzeit im Steuersystem sowie in den verschiedenen Bereichen staatlichen Handelns statt, wie zum Beispiel in der Sozialversicherung. Dies schafft Reibungsverluste, Fehlanreize und Verwaltungsaufwand (Mitschke 1995, 79).

Es kann deshalb zielführend sein, die Elemente der Umverteilung ordnungspolitisch korrekt und effizient zusammenzufassen. Die Prinzipien der Einkommensermittlung im Sozi-

al- und Steuersystem könnten vereinheitlicht und die derzeitige Verletzung des Konnexitätsprinzips geheilt werden. Darüber hinaus könnte eine Stigmatisierung der Transferempfänger vermieden werden.

Ausgestaltung eines Steuer-Transfer-Systems

Ausgehend von diesen Überlegungen werden im Folgenden die Grundzüge eines integrierten Steuer-Transfer-Systems vorgestellt. Es handelt sich weniger um ein optimales System, vielmehr soll es mittelfristig umsetzbar und politökonomisch realistisch sein.

1. Die Befreiung vom Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung bis 400 Euro Bruttoeinkommen („Mini-Jobs“) sowie die partielle Befreiung bis 800 Euro („Midi-Jobs“) wird für Transferempfänger aufgehoben. Beibehalten wird eine Geringfügigkeitsgrenze von 100 Euro, da Sozialversicherungsbeiträge auf Basis so geringer Einkommen nicht mehr im Verhältnis zu dem für die Einziehung erforderlichen Verwaltungsaufwand stehen. Bedürftige Nichterwerbstätige werden vom Träger der Grundsicherung krankenversichert. Durch die Abschaffung der Mini-Jobs im Transferbereich wird vermieden, dass Subventionen im Sozialversicherungsbereich mit denen des Steuer-Transfer-Systems konkurrieren. Generell stellen die Mini-Jobs eine Subvention dar, deren Empfänger unter der gegenwärtigen Regelung nicht notwendigerweise arm sind (Steiner/Wrohlich, 2004, 6). Wenn Sozialversicherungsbeiträge zum Beschäftigungsabbau beitragen – wofür es durchaus Hinweise gibt –, dann muss deren Senkung für alle Arbeitsmarktsegmente angestrebt werden. Wenn das vereinfachte Verfahren der Anmeldung geringfügig Beschäftigter bei der Bundesknappschaft ein Grund für das Wachstum der Mini-Jobs ist, muss eine äquivalente Vereinfachung auch für regulär Beschäftigte umsetzbar sein.

2. Die Fürsorgeleistungen ALG II und Sozialhilfe werden abgeschafft. Ebenso entfällt der Kindergeldzuschlag nach § 6a BKGG. Stattdessen erhalten diejenigen Haushalte eine Steuergutschrift, deren Einkommen unterhalb des Einkommens liegt, ab dem Einkommensteuer zu zahlen ist. Maßgeblich ist dabei das Einsetzen einer tatsächlichen Zahllast unter Berücksichtigung der in die Lohnsteuertabellen eingearbeiteten steuermindernden Pauschalen. Diese Einkommensgrenze liegt im Jahr 2005 bei etwa 900 Euro monatlich für die Steuerklasse I (Unverheiratete) und bei etwa 1.800 Euro für die Steuerklasse III (Verheiratete). Wird diese Grenze mit E , das Existenzminimum mit M und die Transferentzugsrate mit t bezeichnet, dann ergibt sich bei einem linearen Tarif mit konstanter Transferentzugsrate bei einem Bruttoeinkommen BEK eine Steuergutschrift T in Höhe von $T = M - t \cdot BEK$ und eine Transferentzugsrate von $t = M/E$. Bei einem Alleinstehenden mit einem Existenzminimum von rund 650 Euro würde t etwa 72 Prozent betragen. Damit wird gewährleistet,

dass die Steuergutschrift bei einem Bruttoeinkommen in Höhe von E ausläuft. Andere nicht zu versteuernde Einkommen mit Ausnahme des Kindergelds werden wie bislang als vorrangig betrachtet und auf die Steuergutschrift angerechnet. Der Spielraum für anreizförderliche Entzugsraten steigt in dem Rahmen, wie man bereit ist, das Existenzminimum abzusenken – wie es ebenso beim ALG II vorgesehen ist.

3. Die maßgebenden Existenzminima für die verschiedenen Haushaltstypen orientieren sich an den gegenwärtigen Bedarfssätzen für Empfänger von Sozialhilfe oder ALG II sowie an deren durchschnittlichen Miet- und Heizkosten. Der anteilige Bedarf für Kinder wird indes nicht im Rahmen der Steuergutschrift berücksichtigt, sondern ausschließlich über das Kindergeld abgedeckt. Dadurch entfällt die Ungleichbehandlung von Kindern von Erwerbstätigen und Transferempfängern, womit auch eine Anreizhürde für die Aufnahme einer Arbeit beseitigt wird. Ebenso entfallen Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende. Damit fallen die Transferleistungen für Bedürftige mit Kindern deutlich geringer aus als unter der gegenwärtigen Regelung. Um dies zu kompensieren, sollte die Kinderbetreuung für erwerbstätige Empfänger der Steuergutschrift kostenlos sein.

4. Die bisherige Trennung von Regelleistung und Kosten der Unterkunft wird zugunsten einer Pauschalierung aufgehoben. Gemäß SGB II werden derzeit Miet- und Heizkosten an die Empfänger von ALG II gezahlt, sofern es sich um eine angemessene Unterkunft handelt. Die Definition und Kontrolle darüber, was „angemessener Wohnraum“ ist, führen zu diskretionären Entscheidungsspielräumen bei den Trägern und zu unangemessenem Verwaltungsaufwand und sind daher abzuschaffen. Die freie Entscheidung der Transferempfänger über die Höhe des für Wohnraum aufzuwendenden Konsums führt zu einer größeren Konsumentensouveränität und erhöht das Nutzenniveau.

5. Die Festsetzung der Steuergutschrift erfolgt auf Antrag im Rahmen der Steuererklärung und beruht damit auf einer Einkommensprüfung. Die Finanzämter prüfen das Haushaltseinkommen und legen die Höhe der Steuergutschrift fest. Analog zu den monatlich berücksichtigungsfähigen Freibeträgen kann eine monatliche Vorauszahlung erfolgen, die mit dem Jahresausgleich verrechnet wird. Die Berücksichtigung von Vermögen ist ein wichtiges Element für die Akzeptanz einer Neuregelung. Daher mag die Anrechnung der Vermögen unter den Gesichtspunkten der Gerechtigkeit und Akzeptanz aufrechterhalten werden. Allerdings ist dies fiskalisch nicht effizient: Erstens dürften Langzeitarbeitslose mit größerem verwertbaren Vermögen die Ausnahme darstellen. Sofern Vermögen vorliegt, handelt es sich in erster Linie um Immobilien, die – sofern sie selbst genutzt werden – schon unter der gegenwärtigen Regelung nicht verwertet werden müssen. Zweitens leidet die Vermö-

gensanrechnung generell unter dem politischen Druck, großzügige Freibeträge zu gewähren. Gegenwärtig ist für kinderlose Verheiratete im Alter von 50 Jahren ein Vermögen von knapp 41.000 Euro zuzüglich eines Riester-Sparvertrags und einer selbst genutzten Immobilie anrechnungsfrei. Verheiratete im Alter von 60 Jahren erreichen schon einen Freibetrag von 87.000 Euro. Drittens können liquide Vermögen mit geringem Aufwand der Kontrolle weitgehend entzogen werden. Somit dürfte der Aufwand zur Ermittlung anrechenbarer Vermögen in keinem angemessenen Verhältnis zu den eingesparten Transferzahlungen stehen.

6. Die Verpflichtung, jedes Arbeitsangebot anzunehmen, muss für nicht erwerbstätige Empfänger der Steuergutschrift beibehalten werden – auch vor dem Hintergrund, dass die Arbeitsangebotseffekte verbesserter finanzieller Arbeitsanreize möglicherweise nicht groß sind (Steiner, 2000). Dazu ist es erforderlich, dass die Finanzverwaltung den Arbeitsagenturen die Transferempfänger ohne Erwerbseinkommen benennt. Die Verpflichtung kann auch auf andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgedehnt werden. Darüber hinausgehende obligatorische Maßnahmen der Arbeitsagenturen sind nicht erforderlich. Sie können aber etwa Vermittlungsdienstleistungen für nicht arbeitslose Transferempfänger bereithalten, wenn dies als sozialpolitisch erwünscht gilt und vom Träger der Steuergutschrift vergütet wird. Ein obligatorisches Arbeitsangebot an nicht erwerbstätige Transferempfänger wird angesichts der großen Anzahl zu schaffender Beschäftigungsgelegenheiten im öffentlichen, gemeinnützigen Bereich und dem damit verbundenen administrativen Aufwand sowie den unvermeidbaren Verdrängungseffekten nicht unterbreitet. Die Bereithaltung solcher Arbeitsgelegenheiten in geringerem Umfang kann indes nützlich sein, da ein solches Arbeitsangebot einen höchst wirksamen Test der Arbeitsbereitschaft darstellt. Dies sollte sich indes auf Stichproben von Personen beschränken, bei denen die Arbeitsbereitschaft in Frage gestellt wird. Eine Entlohnung dieser Tätigkeiten erscheint unangemessen. Statt geringer Stundenentgelte ist allenfalls eine pauschale Aufwandsentschädigung zu zahlen.

Beispiel eines Steuer-Transfer-Systems

Die Tabelle illustriert die konkrete Ausgestaltung des vorgestellten Systems für verschiedene Haushaltstypen. Die Höhe der Transfers für Alleinstehende und Alleinerziehende ist ebenso wie der für Verheiratete mit oder ohne Kinder gleich. Der Bedarf von Kindern wird ausschließlich über das Kindergeld abgedeckt. Dadurch kommt es für erwerbslose Alleinerziehende, aber auch für Familien mit Kindern zu Einbußen gegenüber dem geltenden Recht in Höhe von 200 bis 300 Euro monatlich. Noch größere Abschlüsse müssen teilzeitbeschäftigte Alleinerziehende hinnehmen, die im SGB II stark begünstigt werden. Die Attraktivität von geringfügiger Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung mit ergänzenden

Transfers ist in dem vorgeschlagenen System der negativen Einkommensteuer deutlich geringer als im SGB II. Wenige Veränderungen ergeben sich dagegen für Vollzeitbeschäftigte mit geringem Einkommen.

Tabelle

Einkommenskomponenten im Steuer-Transfer-Modell

Monatseinkommen für ausgewählte Transferempfänger in Euro

Bruttoeinkommen	Nettoeinkommen	Steuer-gutschrift	Kindergeld	Gesamt	Differenz zum ALG II
Allein stehend					
0	0	650	0	650	2
400	317	361	0	678	-85
800	634	72	0	706	-127
1.200	901	0	0	901	0
1.600	1.104	0	0	1.104	0
2.000	1.308	0	0	1.308	0
Allein erziehend und 1 Kind					
0	0	650	154	804	-272
400	317	361	154	832	-360
800	634	72	154	860	-402
1.200	901	0	154	1.055	-258
1.600	1.110	0	154	1.264	-74
2.000	1.312	0	154	1.466	0
Verheiratet und 2 Kinder					
0	0	1.020	308	1.328	-226
400	317	793	308	1.418	-251
800	634	567	308	1.508	-231
1.200	950	340	308	1.598	-200
1.600	1.267	113	308	1.689	-145
2.000	1.545	0	308	1.853	0

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

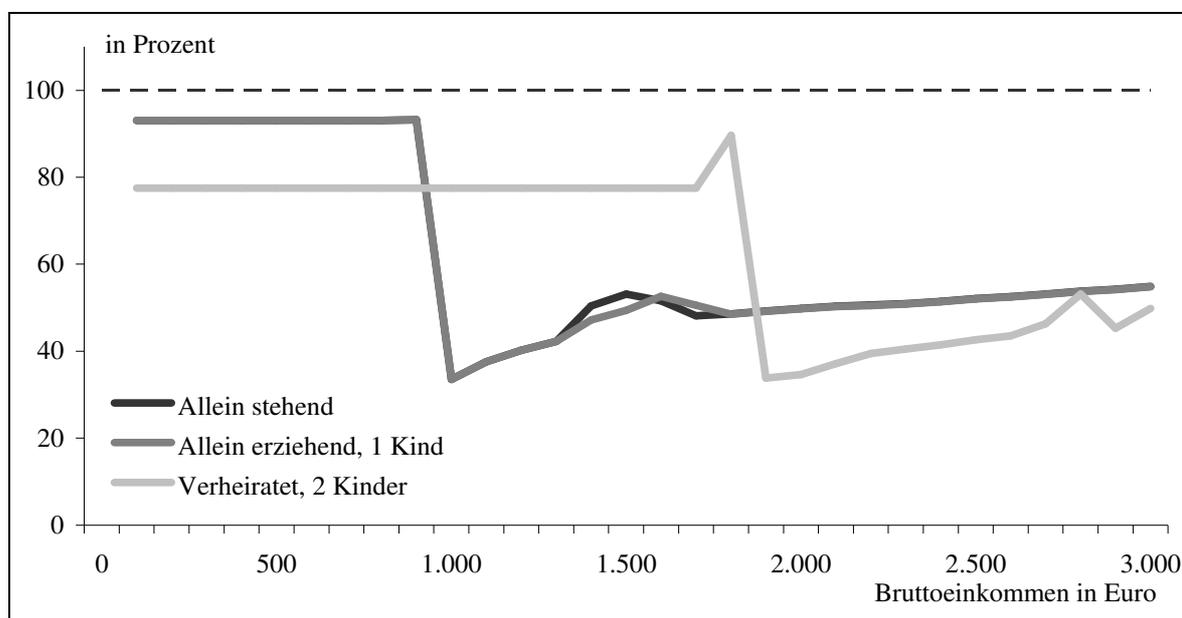
Die resultierenden Grenzbelastungen sind hoch, aber konstant und berechenbar (Abbildung 4). Erwerbstätigen Transferbeziehern verbleiben in Steuerklasse I von jedem zusätzlich verdienten Euro 7 Cent, in Steuerklasse III sind es 22 Cent. Zudem bedingen höhere

Sozialversicherungsbeiträge teilweise höhere Leistungsansprüche. Da Alleinerziehende schon bei einem Bruttoeinkommen ab 900 Euro keine Transfers beziehen statt wie im SGB II bei 1.700 Euro, werden sie bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung nicht mehr von hohen Transferentzugsraten belastet. Alleinerziehende mit einem Kind, die von einem Minijob (400 Euro) auf eine Vollzeitstelle mit 1.600 Euro Bruttoeinkommen wechseln, steigern ihr verfügbares Einkommen um 52 Prozent. Im ALG II beträgt der Zuwachs nur 12 Prozent. Die Grenzbelastungen für Verheiratete sind durchweg niedriger als im SGB II.

Abbildung 4

Grenzbelastung im Steuer-Transfer-Modell

Transferentzug in Prozent des zusätzlichen Bruttoeinkommens¹⁾



1) Bruttomonatseinkommen.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Möglichkeiten und Grenzen eines Steuer-Transfer-Systems

Die fiskalischen Auswirkungen des Vorschlags können nicht exakt abgeschätzt werden, da keine belastbaren Daten über die Haushalts- und Einkommensstruktur der Empfänger von ALG II vorliegen. Plausibel erscheint jedoch die Annahme, dass Einsparungen beim Träger resultieren, da die Höhe der Transferzahlungen niedriger ist als im ALG II. Eine fiskalische Belastung würde allenfalls dann eintreten, wenn erwerbstätige Transferempfänger ihre Erwerbstätigkeit aufgeben würden und ausschließlich von Transfers lebten. Dafür bestehen jedoch kaum Anreize, da dies zu einem Verlust von verfügbarem Einkommen führen würde. Bei hoher Freizeitpräferenz ist es möglich, dass eine Teilzeitbeschäftigung nicht attraktiv genug erscheint – ohne dass dies zu einem Wechsel in eine Vollzeitbeschäftigung führt. Selbst dann sind die fiskalischen Belastungen gering, da die Transferhöhe für geringfügig

Beschäftigte im ALG II kaum niedriger ist als für Erwerbslose im Rahmen der vorgeschlagenen Steuergutschrift. Fiskalische Belastungen entstünden auch, wenn erwerbstätige Nicht-Transferempfänger ihr Arbeitsangebot reduzierten und das entgangene Einkommen mit Freizeit und Transfers kompensierten. Eine häufigere Anwendung dieser Strategie erscheint unwahrscheinlich, da verglichen mit dem Status quo keine größeren Anreize entstehen.

Wer Träger der Steuergutschrift ist, kann an dieser Stelle offen gelassen werden. Das System ist sowohl mit kommunaler als auch mit der Zuständigkeit des Bundes oder der Länder kompatibel. Da die Transfers direkt aus dem Steuersystem fließen, kann dieses auch für ausgleichende Finanzierungsströme zwischen den föderalen Ebenen herangezogen werden. Dabei ist allerdings die Ausgabenkonnexität zu gewährleisten. Wenn der Bund Träger der Steuergutschrift wird, sollte die Betreuung der erwerbslosen Transferempfänger einer Körperschaft des Bundes obliegen. Sind die Kommunen die Träger, müssten sie auch die Betreuung mit dem Ziel der Wiedereingliederung übernehmen. Beide verfügen in Teilen über die entsprechende Infrastruktur, während die Länder eine solche erst aufbauen müssten. Vorstellbar wäre auch eine Erweiterung des gegenwärtig erprobten Optionsmodells, in dem Kommunen wählen können, ob sie die Betreuung und finanzielle Verantwortung der Transferempfänger selbst übernehmen wollen. Wird allen Kommunen dieses Recht eingeräumt, dann entscheidet der föderale Wettbewerb über eine effiziente Trägerschaft.

Für stärkere Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist der Spielraum innerhalb der vorgegebenen Eckpunkte des vorgeschlagenen Steuer-Transfer-Systems in Deutschland zu klein. Wenn größere finanzielle Arbeitsanreize geschaffen werden sollen, muss entweder das Existenzminimum deutlich gesenkt und/oder der Grundfreibetrag der Einkommensteuer erhöht werden. Beide Maßnahmen sind gegenwärtig entweder politisch nicht durchsetzbar oder nicht finanzierbar. So müsste der Grundfreibetrag um 4.000 bis 5.000 Euro erhöht werden, um die Grenzbelastung für Unverheiratete um rund 20 Prozentpunkte zu senken. Dies würde Steuermindereinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich nach sich ziehen. Für den gleichen Effekt müsste bei gegebenem Grundfreibetrag das Existenzminimum für Unverheiratete um rund 200 Euro gesenkt werden.

Der Vorteil des Vorschlags besteht eher in der konsistenten Berücksichtigung der Eckpunkte des Steuersystems und in seiner ordnungspolitisch korrekten Einordnung. Ineffizienzen durch gleichzeitige Steuerbelastung auf der einen und Transferzahlung auf der anderen Seite werden beseitigt. Ebenso wird die Ungleichbehandlung von Kindern von Transferempfängern und Erwerbstätigen behoben. Durch die Orientierung der Transferhö-

he am Bruttoeinkommen profitieren auch Niedriglohnempfänger von Verbesserungen der Nettoposition von Arbeitnehmern, ohne dass es sozialrechtlicher Sonderregelungen bedürfte. Die Verortung im Steuersystem ist konsistent. Umverteilung wird dort konzentriert, wo sie bereits umfänglich stattfindet.

Literatur

Caliendo, Marco / Hujer, Reinhard / Thomsen, Stephan L., 2004, Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, ZEW Discussion Paper, Nr. 04–46, Mannheim

Deutscher Bundestag, 2003, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetz – EGG), Drucksache 15/1523, Berlin

Hagen, Tobias / Steiner, Viktor, 2000, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 51, Baden-Baden

Hollederer, Alfons / Rudolph, Helmut, 2002, Arbeitsanreize und Niedriglöhne: Konzeptionen und erste Erfahrungen des Mainzer Modells und des SGI-Modells, in: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.), Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, Baden-Baden, S.53–66

Homburg, Stefan, 2003, Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1, S.68–82

Hüther, Michael, 1990, Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland. Normative Konzeption und empirische Analyse, Berlin

Institut „Finanzen und Steuern“, 2003, Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Bonn

Klös, Hans-Peter / Schäfer, Holger, 2003, Arbeitsmarkt – Fehlanreize durch soziale Sicherung, in: WSI-Mitteilungen, 5, S. 306–312

Mitschke, Joachim, 1995, Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: Wirtschaftsdienst, 2, S. 75–84

Peter, Waltraut, 2005, Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“-Strategie, in: IW-Trends, 32. Jg., Heft 3, S. 3–16

Schmidt, Christoph M. / Zimmermann, Klaus F. / Fertig, Michael / Kluge, Jochen, 2001, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Berlin u. a.

Sinn, Hans-Werner / Holzner, Christian / Meister, Wolfgang / Ochel, Wolfgang / Werding, Martin, 2002, Aktivierende Sozialhilfe, ifo-Schnelldienst, Nr. 9, München

Steiner, Viktor, 2000, Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3, S. 385–395

Steiner, Viktor / Wrohlich, Katharina, 2004, Work Incentives and Labor Supply Effects of the „Mini-Jobs Reform“ in Germany, DIW Discussion Paper, Nr. 438, Berlin

Volkert, Jürgen, 2002, Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen, in: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.), Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, Baden-Baden, S. 11–32

After „Hartz IV“: Continuing Reform of the German Social Safety Net

In comparison to the former social assistance and unemployment benefit for long-term unemployed which Hartz IV replaced, the new allowance provides stronger work incentives. Nevertheless, there is need for further improvement. The extra benefit for those who become ineligible for unemployment insurance after one year because they have not found a job and the additional child benefit can push marginal tax rates above 100 percent. The extra benefits also provide strong incentives to combine part-time work with welfare instead of working full-time. The “unemployment benefit II” should, therefore, be turned into a negative income tax. Because of the level of the guaranteed minimum income and the tax thresholds this would do little to further improve the work incentives but would better integrate the tax and transfer system.