

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (1994) : Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 433-447

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1624>

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.

Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland

Von Alfred Boss

Problemstellung

Dem Steuerrecht und den Sozialhilferegelungen werden häufig anreizschädigende Wirkungen zugeschrieben. Insbesondere Personen mit geringer Fähigkeit, Markteinkommen zu erzielen, würden aufgrund der rechtlichen Regelungen vielfach Nichterwerbstätigkeit oder Schwarzarbeit einer Erwerbstätigkeit in der offiziellen Wirtschaft vorziehen. In diesem Beitrag wird zunächst aufgezeigt, wie geringe Arbeitseinkommen durch die Lohnsteuer und durch die Sozialversicherungsbeiträge belastet werden. Dargestellt wird insbesondere die marginale Belastung, die die Anreize bestimmt. Es wird dann untersucht, in welchem Ausmaß Nichterwerbstätige bzw. Bezieher geringer Arbeitseinkommen bei Bedürftigkeit Sozialhilfe beanspruchen können und wie die Sozialhilfeleistungen abnehmen, wenn die Empfänger solcher Leistungen zusätzliches Arbeitseinkommen erwirtschaften. Letztlich interessiert vor allem, inwieweit durch das Zusammenspiel von Steuerrecht, Sozialabgabenrecht und Sozialhilferegelungen Arbeitseinkommen explizit und implizit besteuert werden. Einige wirtschaftspolitische Überlegungen schließen den Beitrag ab.

Unter geringen Einkommen werden solche verstanden, die unter 25 000 DM pro Jahr liegen. Es werden nur die Regelungen betrachtet, die für eine Einzelperson ohne Kinder gelten. Es wird angenommen, daß neben den jeweils untersuchten Arbeitseinkommen keine anderen Einkünfte wie z. B. Zinsen oder Dividenden anfallen. Die Untersuchung bezieht sich auf das frühere Bundesgebiet; die Ergebnisse gelten aber grundsätzlich auch für die neuen Bundesländer.

Lohnsteuerbelastung geringer Arbeitseinkommen

Regelung bei normaler Besteuerung des Einkommens

Löhne unterliegen wie andere Einkünfte der Einkommensteuer. Besteuert wird der Bruttolohn abzüglich bestimmter Werbungskosten und bestimmter Sonderausgaben; diese Differenz wird – in Analogie zu dem zu versteuernden Einkommen im Sinne des Einkommensteuerrechts – als der zu versteuernde Lohn definiert. Die Steuerpflicht eines ledigen Beschäftigten ohne Kinder setzt aber – vorbehaltlich der Regeln, die unten beschrieben werden – erst ein, wenn der zu versteuernde Lohn den Grundfreibetrag (5 616 DM pro Jahr) übersteigt. Der Grenzsteuersatz – gemessen am zu versteuernden Lohn – beträgt bei Löhnen bis zu 8 153 DM pro Jahr 19 vH, für höhere Löhne steigt er arithmetisch-linear auf bis zu 53 vH (ab 120 042 DM zu versteuerndem Lohn). Im Jahr 1994 werden – unter Berücksichtigung von Werbungskosten, Sonderausgaben und

Grundfreibetrag – Bruttolöhne erst ab 9452 DM pro Jahr (788 DM pro Monat) mit Lohnsteuer belastet [Luchterhand Verlag, 1994 b].

Festsetzung der Steuer bei geringen Einkommen

Seit 1993 gelten für niedrige Einkommen besondere Regeln, die eine Besteuerung des Existenzminimums verhindern sollen. Entscheidend für die Änderung des Einkommensteuerrechts war der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. September 1992, nach dem zu gewährleisten ist, daß bei der Einkommensbesteuerung die „Erwerbsbezüge“ steuerfrei bleiben müssen, die unter dem Existenzminimum liegen, das sich am Sozialhilferecht orientiert [BMF, 1993 b, S. 1].

Maßgeblich sind seit 1993 nicht die zu versteuernden Löhne, sondern die sog. Erwerbsbezüge. Zu diesen zählen neben den steuerpflichtigen Einkünften „steuerfreie Einnahmen, Bezüge und Einkommensteile, die zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs verwendet werden können“ [BMF, 1993 b, S. 2]. Der zu versteuernde Lohn ergibt zusammen mit u. a. folgenden Beträgen die Erwerbsbezüge:

- Verlustabzugsbeträge nach § 10 d Einkommensteuergesetz (EStG),
- Abzugsbeträge für die zu eigenen Wohnzwecken genutzte Wohnung im eigenen Haus (beispielsweise nach § 10 e EStG),
- Abzugsbetrag für Land- und Forstwirte (§ 13 EStG),
- steuerfreier Gewinn aus der Veräußerung und Aufgabe von Betrieben,
- durch den Abzug des Sparerfreibetrages steuerfrei belassene Einnahmen aus Kapitalvermögen,
- Lohnersatzleistungen,
- Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung,
- Kapitalabfindungen,
- Erziehungs- und Ausbildungsbeihilfen,
- steuerfreie Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit,
- Sonderabschreibungen und erhöhte Absetzungen, soweit sie die höchstmöglichen Absetzungen für Abnutzung nach § 7 EStG übersteigen, und
- pauschal besteuerte Bezüge nach § 40 a EStG.

Liegen die Erwerbsbezüge eines Ledigen im Jahr 1994 über 13607 DM, so wird nach den allgemeinen Regeln das zu versteuernde Einkommen ermittelt und besteuert, soweit es 5616 DM übersteigt. Liegen die Erwerbsbezüge zwischen 11070 DM und 13607 DM, so wird eine sog. gemilderte Steuerschuld zwischen 0 und 1545 DM festgesetzt (Tabelle 1). Liegen die Erwerbsbezüge unter 11070 DM im Jahr, so entsteht keine Steuerschuld, weil ein Betrag in dieser Größenordnung als Existenzminimum betrachtet wird und deshalb steuerfrei bleiben soll.

Ist die Summe der Beträge, die die Differenz zwischen dem zu versteuernden Lohn und den Erwerbsbezügen ausmachen, Null, so entsteht 1994 erst bei zu versteuernden Löhnen ab 11070 DM pro Jahr eine Steuerschuld. Diesem zu versteuernden Lohn entspricht ein Jahresbruttolohn von 16040 DM (1337 DM

Tabelle 1 – Erwerbsbezüge und gemilderte Einkommensteuer (Grundtabelle) im Jahr 1994 (DM)

Erwerbsbezüge	Einkommensteuer	Erwerbsbezüge	Einkommensteuer
bis 11 069	0	.	.
bis 11 123	33	.	.
bis 11 177	66	.	.
bis 11 231	99	bis 13 499	1 479
bis 11 285	129	bis 13 553	1 512
.	.	bis 13 607	1 545
.	.	bis 13 661	1 564 ¹
.	.		

¹ Nicht gemilderte (normale) Einkommensteuerschuld.

Quelle: BGBl. [1993, S. 965 f.].

pro Monat) [Luchterhand Verlag, 1994 b]. Höhere Löhne werden gemildert besteuert (Tabelle 2). Die normale Besteuerung setzt bei einem Bruttolohn von 19 118 DM (1 594 DM pro Monat) ein. Sind zusätzliche Einkommensteile vorhanden, so verschieben sich die genannten Lohngrenzen nach unten, weil – steuertechnisch gesehen – Erwerbsbezüge vorliegen, eine Freistellung zur Sicherstellung der Steuerfreiheit des Existenzminimums also nur in geringerem Maße notwendig ist.

Die gemilderte Jahreslohnsteuer ist 1994 im relevanten Einkommensbereich wesentlich niedriger als die normale Steuer. So werden Bruttojahreslöhne von 13 000 DM und auch noch von 16 000 DM nach der gemilderten Besteuerung nicht mit Steuern belastet, während die normale Steuer 4,3 vH bzw. 6,5 vH beträgt. Erst bei einem Jahresbruttolohn von rund 19 200 DM sind die gemilderte und die normale Jahreslohnsteuer identisch.

Marginale Belastung geringer Einkommen

Liegt der Lohn in dem Bereich, in dem die gemilderte Steuer positive Werte annimmt, also zwischen 16 040 und 19 117 DM im Jahr, so beträgt die Belastung eines zusätzlichen Arbeitseinkommens im Jahr 1994 (bei einer Veränderung um die in den Lohnsteuertabellen maßgebliche Abstufung von 54 DM) im Durchschnitt rund 50 vH. Sie ist – bezogen auf den Bruttolohn – kaum niedriger als der – auf das zu versteuernde Einkommen bezogene – Spitzensatz der Einkommensteuer (53 vH). Die marginale Belastung ist in jedem Fall höher als die bei normaler Besteuerung. Bei einer Erhöhung des Jahresbruttolohns um 54 DM steigt die gemilderte Lohnsteuer in der Regel um 33 DM, die normale Lohnsteuer dagegen in der Regel nur um 11 DM.

Legt man bei der Messung der marginalen Steuerbelastung nicht das Bruttoarbeitsentgelt im steuer- oder sozialrechtlichen Sinne zugrunde, sondern dieses zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, so sind die Werte für die Grenzbelastung im Bereich der gemilderten Besteuerung etwas geringer; sie betragen im Durchschnitt der betroffenen Lohngruppen rund 42 vH.

Tabelle 2 – Jahresbruttolohn, zugehöriger Monatsbruttolohn, gemilderte und normale Jahreslohnsteuer (Steuerklasse I) im Jahr 1994 (DM)

Jahresbruttolohn	Monatsbruttolohn	Jahreslohnsteuer	
		gemildert	normal
bis 9 451	bis 787	0	0
bis 9 505	bis 792	0	10
bis 9 613	bis 801	0	20
bis 9 667	bis 805	0	30
bis 9 721	bis 810	0	41
bis 9 775	bis 814	0	51
⋮	⋮		
bis 12 907	bis 1 075	0	533
bis 12 961	bis 1 080	0	544
bis 13 015	bis 1 084	0	554
⋮	⋮		
bis 16 039	bis 1 336	0	1 038
bis 16 093	bis 1 341	33	1 049
bis 16 201	bis 1 350	66	1 060
bis 16 255	bis 1 354	99	1 071
⋮	⋮		
bis 19 009	bis 1 584	1 479	1 531
bis 19 063	bis 1 588	1 512	1 542
bis 19 117	bis 1 593	1 545	1 553
bis 19 171	bis 1 597	1 564 ¹	1 564

¹ Nicht gemilderte Steuerschuld.

Quelle: Luchterhand Verlag [1994a; b].

Pauschalierte Besteuerung von Löhnen

In bestimmten Fällen wird die Lohnsteuer pauschal erhoben. Bedeutsam ist vor allem die Pauschbesteuerung bei Aushilfskräften und Teilzeitbeschäftigten. „Von Bezügen, die an kurzfristig beschäftigte Arbeitnehmer (Aushilfskräfte) oder an Arbeitnehmer gezahlt werden, die nur in geringem Umfang und gegen geringen Arbeitslohn beschäftigt werden (Teilzeitbeschäftigte), kann die Lohnsteuer unter Verzicht auf die Vorlage von Lohnsteuerkarten zu Lasten des Arbeitgebers pauschal erhoben werden (§ 40 a EStG)“ [Luchterhand Verlag, 1994b, S. 7].

„Bei Teilzeitbeschäftigten gilt ein Pauschsteuersatz von 15 vH... des Arbeitslohns. Dabei liegt eine Beschäftigung in geringem Umfang und gegen geringen Arbeitslohn vor, wenn der Arbeitnehmer bei monatlicher Lohnzahlung nicht mehr als 86 Stunden beschäftigt wird und der Arbeitslohn nicht mehr als 560,- DM monatlich sowie der Stundenlohn nicht mehr als 19,60 DM betragen“ [Luchterhand Verlag, 1994b, S. 7]. Seit 1993 ist die Monatslohngrenze für die Pauschalbesteuerung identisch mit der Arbeitsentgeltgrenze für die Sozialversicherungsfreiheit [BMF, 1993c, S. 3f.]; sie ändert sich mit dieser gemäß den

Bestimmungen in der Sozialversicherungs-Rechengrößenordnung. In den neuen Bundesländern beträgt die Grenze 440 DM pro Monat. „Voraussetzung für die Anwendung des Pauschsteuersatzes von 15 vH ist nicht, daß der Arbeitnehmer bei dem Arbeitgeber laufend, beschäftigt wird. Der Pauschsteuersatz von 15 vH gilt deshalb auch für kurzfristig beschäftigte Aushilfskräfte, wenn der durchschnittliche Arbeitslohn 19,60 DM pro Arbeitsstunde nicht übersteigt und die für Teilzeitbeschäftigte maßgebenden Zeit- oder Lohngrenzen ... eingehalten werden“ [Luchterhand Verlag, 1994 b, S. 8].

Belastung geringer Arbeitseinkommen durch Sozialversicherungsbeiträge

Im Jahr 1994 werden die Arbeitseinkommen geringfügig Beschäftigter¹ nicht durch Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung belastet. Andere Arbeitseinkommen unterliegen bis zu den jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialabgabepflicht (Tabelle 3).

Tabelle 3 – Beitragssätze und Bemessungsgrenzen in der Sozialversicherung 1994 (vH des Bruttoarbeitsentgelts bzw. DM pro Monat)

	Beitragssatz (vH)	Bemessungsgrenze ¹ DM
Rentenversicherung	19,2	7 600
Krankenversicherung (Durchschnitt)	13,4 ¹	5 700
Arbeitslosenversicherung	6,5	7 600
Insgesamt	39,1 ¹	.

¹ Früheres Bundesgebiet.

Quelle: FAZ [1993]; eigene Schätzung für den Beitragssatz zur Krankenversicherung.

Die marginale und die durchschnittliche Belastung durch die Sozialbeiträge sind bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze identisch.² Die Belastung beträgt sozialabgabenrechtlich, d. h. bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt, im Jahresdurchschnitt 1994 im früheren Bundesgebiet 39,1 vH, wobei sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer „die Beiträge teilen“; sie beträgt ökonomisch, d. h. in Relation zur Summe aus Bruttoarbeitsentgelt und Arbeitgeberbeitrag zur So-

¹ Geringfügige Beschäftigung liegt vor, wenn sie regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche beträgt und wenn das Arbeitsentgelt regelmäßig maximal 560 DM je Monat im früheren Bundesgebiet (440 DM in den neuen Bundesländern) erreicht oder wenn die Beschäftigung auf längstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage mit einem Arbeitsentgelt von maximal 560 DM (440 DM) befristet ist.

² Übersteigt ein zuvor unbelastetes Einkommen den Betrag von 560 DM, so wird es insgesamt belastet. Die Grenzbelastung ist daher an dieser Stelle extrem hoch. Dies wird im folgenden vernachlässigt.

zialversicherung, 32,7 vH. Diese Belastung gilt auch für regelmäßig erzielte Monatslöhne zwischen 560 und 610 DM. Die Tatsache, daß für Versicherte, deren regelmäßiges Arbeitsentgelt monatlich 610 DM nicht übersteigt (Geringverdiener), der Arbeitgeber die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung allein zahlt [Luchterhand Verlag, 1994 b, S. 41], ändert daran nichts.

Belastung geringer Arbeitseinkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge

Es wird in diesem Abschnitt unterstellt, daß die zu versteuernden Löhne der Bezieher geringer Einkommen mit deren Erwerbsbezügen identisch sind. Wahrscheinlich weichen beide Werte bei den meisten Beziehern geringer Arbeitseinkommen allenfalls geringfügig voneinander ab. Es wird zudem unterstellt, daß die Beschäftigten im Falle der Nichterwerbstätigkeit keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, weil sie beispielsweise durch Familienangehörige unterstützt werden. Die Belastung der Arbeitseinkommen der potentiellen Sozialhilfeempfänger wird in den folgenden Abschnitten untersucht.

Die Belastung geringer Einkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge ist im Einzelfall sehr unterschiedlich geregelt. Bruttojahreslöhne eines Ledigen bis zu 16039 DM (1336 DM pro Monat) werden im Jahr 1994 im Rahmen der gemilderten Besteuerung nicht durch die Lohnsteuer belastet (Tabelle 4). Die (alternative) pauschalierte Besteuerung bei Jahreslöhnen von maxi-

Tabelle 4 – Marginale Lohnsteuer- und Sozialabgabenbelastung¹ geringer Arbeitseinkommen eines ledigen Beschäftigten ohne Kinder im Jahre 1994 (vH)

Bruttoarbeitsentgelt im Monat	Lohnsteuer	Sozialbeiträge	Insgesamt
bis 560 DM ²	0	0 ³	0
bis 787 DM	0	32,7	32,7
bis 1336 DM ⁴	0	32,7	32,7
bis 1593 DM ⁴	42,0 ^{5,6}	32,7	74,7
bis 2000 DM	14,6 ^{5,7}	32,7	47,3
3000 DM	24,7	32,7	57,4
4500 DM	26,2	32,7	58,9
Nachrichtlich:			
788 bis 1593 DM ⁸	13,5 ^{5,9}	32,7	46,2

¹ Lohnsteuer und Sozialbeiträge bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. – ² Bei Aushilfstätigkeit oder Teilzeitbeschäftigung relevant wegen der Option auf die Pauschalbesteuerung. – ³ Belastungssprung beim Überschreiten der 560 DM-Grenze. – ⁴ Bei gemildelter Besteuerung. – ⁵ Für das betreffende Lohnintervall im Durchschnitt. – ⁶ 50 vH bei Bezug auf den Bruttolohn ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Bruttoarbeitsentgelt). – ⁷ 17,5 vH bei Bezug auf das Bruttoarbeitsentgelt. – ⁸ Bei normaler Besteuerung. – ⁹ 16,1 vH bei Bezug auf das Bruttoarbeitsentgelt.

Quelle: Boss [1993]; eigene Berechnungen.

mal 6720 DM (560 DM pro Monat) wäre, soweit die Voraussetzungen dafür vorliegen, nachteilig; sie wird bei den folgenden Überlegungen vernachlässigt. Die marginale Belastung durch Sozialbeiträge beträgt, soweit nicht der Fall der geringfügigen Beschäftigung vorliegt, 32,7 vH. Daher beläuft sich die gesamte marginale Belastung der Bruttolöhne bis zu 1336 DM pro Monat auf 32,7 vH.

Bruttajahreslöhne im Bereich 16040 DM (1337 DM pro Monat) bis 19117 DM (1593 DM pro Monat) werden marginal mit durchschnittlich 42 vH besteuert, wenn die Belastung am Arbeitsentgelt einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung gemessen wird. Hinzu kommt die Belastung durch Sozialabgaben in Höhe von 32,7 vH. Die gesamte Abgabenbelastung eines zusätzlichen Arbeitseinkommens beträgt damit 74,7 vH, wenn der Lohn zwischen 1337 und 1593 DM pro Monat liegt.

Diese marginale Belastung ist wesentlich größer als die bei mittleren oder höheren Löhnen, die normal besteuert werden [Boss, 1993]. Die marginale Lohnsteuerbelastung beträgt für Bruttolöhne zwischen knapp 1600 DM und 2000 DM pro Monat rund 14,5 vH (Tabelle 4), die gesamte Belastung beläuft sich auf reichlich 47 vH. Ein lediger Beschäftigter mit einem Bruttomonatslohn von rund 3000 DM (4500 DM) wird 1994 durch die Lohnsteuer marginal mit knapp 25 (reichlich 26) vH belastet. Die gesamte marginale Belastung liegt bei 57,5 (59) vH.

Die dargestellten Ergebnisse für 1994 gelten, was die Steuerbelastung betrifft, für das gesamte Bundesgebiet. Die Belastung durch Sozialbeiträge differiert zwischen früherem und heutigem Bundesgebiet geringfügig, weil der Beitragsatz zur gesetzlichen Krankenversicherung in den neuen Bundesländern niedriger ist.

Sozialhilfeanspruch bei niedrigen Arbeitseinkommen und Bedürftigkeit

Komponenten der Hilfe zum Lebensunterhalt

Der Anspruch auf Sozialhilfe setzt Bedürftigkeit voraus. „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält“ [BSHG, § 2].

Bezieher niedriger Arbeitseinkommen haben ebenso wie Nichterwerbstätige bei Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt. Sie können beanspruchen

- den Regelsatz (1994 im früheren Bundesgebiet durchschnittlich 520 DM pro Monat),
- die Erstattung der Kosten der Unterkunft (1994 im früheren Bundesgebiet schätzungsweise 370 DM pro Monat für Miete und Nebenkosten) sowie
- gewisse einmalige Leistungen (Sachleistungen wie Bekleidung und Schuhe, Weihnachtsbeihilfe).

Die betreffenden Personen haben in der Regel auch einen Anspruch auf Wohngeld. Sofern Wohngeld gezahlt wird, verringert sich aber der Sozialhilfe-

anspruch im Ausmaß des Anspruchs auf Wohngeld. Die Komplikation durch das Zusammenspiel von Sozialhilfe- und Wohngeldregelungen wird im folgenden vernachlässigt.

Mehrbedarfszuschlag bei Erwerbstätigkeit bzw. Einkommensfreibetrag bei Erwerbstätigkeit

Bei Erwerbstätigkeit wurde bis zum Jahr 1993 ein Mehrbedarfszuschlag in angemessener Höhe [BSHG, § 23 Abs. 4] zugestanden. Dieser sollte einen durch die Erwerbstätigkeit regelmäßig hervorgerufenen zusätzlichen Bedarf für den laufenden Lebensunterhalt abgelden, der durch den Regelsatz nicht gedeckt ist. Er war grundsätzlich individuell zu bemessen. Selbst was die Grundregelung betrifft, wurde der Zuschlag im Bundesgebiet nicht in einheitlicher Weise bestimmt.

Nach der Änderung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1993 entfällt der Mehrbedarfszuschlag. Statt dessen gibt es einen Freibetrag beim Arbeitseinkommen, das insoweit nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird [BMF, 1993 a, S. 124]. „Von dem Einkommen sind ... Beträge in ... angemessener Höhe abzusetzen für Erwerbstätige“ [BSHG, § 76 Abs. 2a]. Ergab sich also bislang bei Erwerbstätigen die Sozialhilfeleistung aus der Differenz zwischen dem erhöhten Bedarf und dem Nettoarbeitseinkommen, so wird sie nun berechnet als Differenz aus dem Bedarf und dem angemessen geminderten Nettoeinkommen.

Den abzusetzenden Betrag kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen [BSHG, § 76]. Gegenwärtig gibt es aber keine Verordnung zur Durchführung des geänderten § 76 BSHG. Im Bundesministerium für Familie und Senioren, das bei der Festlegung der Details des § 76 BSHG maßgeblich mitwirkt, wird erwogen, den Absetzbetrag als Summe aus einem Basisbetrag und einem Steigerungsbetrag zu definieren [Bundesministerium für Familie und Senioren, 1994]. In Schleswig-Holstein wird gegenwärtig – wie schon seit Ende der siebziger Jahre – der Basisbetrag in Höhe des monatlichen Erwerbseinkommens, soweit dieses 25 vH des Regelsatzes nicht übersteigt, festgesetzt [Sozialminister des Landes Schleswig-Holstein, 1977]. Der Steigerungsbetrag beläuft sich auf 15 vH des Betrages, um den das Erwerbseinkommen den Betrag von 25 vH des Regelsatzes übersteigt. Maximal dürfen 50 vH des Regelsatzes abgesetzt werden. Diese Regelung liegt den folgenden Ergebnissen zugrunde.

Hilfe zum Lebensunterhalt in Abhängigkeit vom Nettoarbeitseinkommen

Gemäß dem in Schleswig-Holstein praktizierten Verfahren wird bei Nettoarbeitseinkommen bis zu 25 vH des Regelsatzes, also bis zu 130 DM pro Monat, die Sozialhilfe in voller Höhe (890 DM einschließlich der erstatteten Kosten der Unterkunft) ausgezahlt. Das verfügbare Einkommen nimmt also in gleichem Ausmaß zu wie das Nettoarbeitseinkommen (Tabelle 5). Der implizite Belastungssatz ist Null.

Tabelle 5 – Zusammenhang zwischen Nettoarbeitseinkommen, Sozialhilfe und verfügbarem Einkommen einer Einzelperson (ohne Kinder) im Jahre 1994 (DM pro Monat)

Nettoarbeits- einkommen	Sozialhilfe ¹	Verfügbares Einkommen	Änderung des		Implizite marginale Belastung ²
			Nettoarbeits- einkommens	verfügbaren Einkommens	
0	890	890	.	.	}
20	890	910	20	20	
40	890	930	20	20	
60	890	950	20	20	
80	890	970	20	20	
100	890	990	20	20	
120	890	1010	20	20	
130	890	1020	10	10	}
140	881,5	1021,5	10	1,5	
160	864,5	1024,5	20	3,0	
180	847,5	1027,5	20	3,0	
200	830,5	1030,5	20	3,0	
300	745,5	1045,5	100	15	
400	660,5	1060,5	100	15	
500	575,5	1075,5	100	15	
600	490,5	1090,5	100	15	
700	405,5	1105,5	100	15	
800	320,5	1120,5	100	15	
900	235,5	1135,5	100	15	
997	153,0	1150,0	97	14,5	}
1050	100	1150	53	0	
1100	50	1150	50	0	
1150	0	1150	50	0	}
1175	0	1175	25	25	
1200	0	1200	25	25	
1300	0	1300	100	100	
1400	0	1400	100	100	
1500	0	1500	100	100	
1600	0	1600	100	100	

¹ Regelsatz (Bundesdurchschnitt, früheres Bundesgebiet) 520 DM; Erstattung der Kosten der Unterkunft 370 DM; Einkommensfreibetrag bei Erwerbstätigkeit entsprechend der Regelung in Schleswig-Holstein. – ² Belastung des Nettoarbeitseinkommens durch dessen Anrechnung auf den Sozialhilfenspruch.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei einem Nettoeinkommen zwischen 130 und knapp 1000 DM sinkt die Sozialhilfeleistung um 0,85 DM, wenn das Einkommen um 1 DM zunimmt. Das verfügbare Einkommen steigt also nur um 0,15 DM. Die implizite Belastung beträgt 85 vH,³ berechnet auf der Basis des Nettoarbeitseinkommens. Erhöht ein Sozialhilfeempfänger sein Nettoarbeitseinkommen auf mehr als 997 DM, dann sinkt die Sozialhilfe genau in dem Maße, in dem das Nettoarbeitseinkommen steigt.³ Die implizite Belastung beträgt also 100 vH.

Bei einem Nettoeinkommen von 1150 DM wird Sozialhilfe nicht mehr gezahlt, weil das angemessen (um 260 DM) geminderte Einkommen 890 DM beträgt, also mit dem Sozialhilfeanspruch bei Nichterwerbstätigkeit identisch ist. Ab dieser Grenze steigt das verfügbare Einkommen im Einklang mit dem Nettoarbeitseinkommen. Die implizite Belastung eines zusätzlichen Nettoarbeitseinkommens beträgt Null.

Belastung geringer Arbeitseinkommen im Falle des Zusammenspiels von Abgabenrecht und Sozialhilferegelungen

Bei der Bemessung der Sozialhilfeleistungen wird auf das Nettoarbeitseinkommen abgestellt, das auch um Abzugsbeträge vermindert ist, die den steuerrechtlichen Werbungskosten wie z. B. den Aufwendungen für die Fahrt zum Arbeitsplatz vergleichbar sind. Dieser „Nettolohn“ wird im Jahr 1994 in Schleswig-Holstein, auf das sich auch die folgenden Ausführungen beziehen, bei der Festsetzung der Hilfe zum Lebensunterhalt je nach seiner Höhe zu unterschiedlichen Prozentsätzen angerechnet.

Die zur expliziten Besteuerung (durch die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge) vergleichbar gemessene implizite Belastung eines zusätzlichen Arbeitseinkommens (durch die Verringerung oder den Wegfall der Sozialhilfezahlung) hängt davon ab, wie sehr das bei der Bemessung der Sozialhilfe maßgebliche Nettoarbeitseinkommen durch Lohnsteuer, Sozialbeiträge und Werbungskosten gemindert worden ist. Das bedeutet, daß die jeweilige Differenz zwischen dem Bruttolohn und dem Nettolohn zu errechnen ist, wenn die gesamte (explizite und implizite) Belastung – bezogen auf den Bruttoarbeitslohn einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung – ermittelt werden soll. Die obigen Nettolohn Grenzen sind um die Werbungskosten, in der Regel um die Sozialversicherungsbeiträge und gegebenenfalls um die Lohnsteuer zu erhöhen, um dann die zugrundeliegenden Bruttolöhne errechnen zu können.

Die marginale und die durchschnittliche Belastung durch Sozialbeiträge betragen für Löhne ab 560 DM 32,7 vH (bzw. – auf das Bruttoarbeitsentgelt bezogen – 39,1 vH). Die Werbungskosten dürften schätzungsweise 15 vH des Bruttoarbeitsentgelts (Bruttolohn im Sinne des Lohnsteuer- und Sozialbeitrags-

³ Der Betrag, der das Nettoeinkommen angemessen verringert, darf maximal 50 vH des Regelsatzes, also 260 DM, betragen. Bei einem Nettoeinkommen von 997 DM ist diese Grenze erreicht (25 vH des Regelsatzes: 130 DM; 15 vH der Differenz zwischen 997 DM und einem Viertel des Regelsatzes (130 DM): 130 DM). Die Sozialhilfeleistung beträgt 153 DM (890 minus (997 minus 260)).

rechts) ausmachen. Eine Belastung durch die Lohnsteuer entsteht bei Löhnen ab 1337 DM. Die marginale Belastung beträgt – bei gemilderter Besteuerung – rund 42 vH. Für Löhne zwischen 1594 und knapp 2000 DM beläuft sie sich – bei normaler Besteuerung – auf rund 14,5 vH. Mit Hilfe dieser Größen und den zugehörigen Werten für die jeweilige durchschnittliche Lohnsteuer lassen sich die Bruttoarbeitsentgelte, die den einzelnen Nettolohn Grenzen im Sinne der Sozialhilferegelungen zuzuordnen sind, ebenso errechnen wie die Werte für die implizite Belastung, die mit der Verringerung oder dem Wegfall der Sozialhilfe verbunden ist. Umgekehrt lassen sich zu bestimmten Bruttolöhnen die zugehörigen Nettolöhne, die um die Werbungskosten reduzierten Nettolöhne, die bei der Festlegung der Sozialhilfeeleistungen maßgeblich sind, sowie die Sozialhilfeeleistungen ermitteln.

Die implizite marginale Belastung der Bruttoarbeitsentgelte zwischen rund 150 und 559 DM beläuft sich auf 72 vH (Tabelle 6, Spalte 8). Für Löhne zwischen 560 und rund 1300 DM beträgt sie 46,5 vH. In dem folgenden Lohnbereich bis knapp 1600 DM liegt die Belastung bei 11,5 vH, in dem Bereich 1600 bis knapp 1800 DM bei 34,5 vH und in dem Bereich 1800 bis knapp 2100 DM bei 40 vH. Für höhere Löhne entsteht eine implizite Belastung nicht. Die sehr unterschiedlichen Werte ergeben sich dadurch, daß das für die Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch maßgebliche Nettoarbeitseinkommen je nach Lohnhöhe unterschiedlich stark vom Bruttoarbeitsentgelt abweicht.

Die gesamte (explizite und implizite) Besteuerung zusätzlichen Arbeitseinkommens variiert – anders als die explizite und die implizite Besteuerung jeweils für sich genommen – wenig mit dem Bruttomonatslohn (Tabelle 6, Spalte 9). Dies verdeutlicht auch die graphische Darstellung in Schaubild 1. Für Löhne von 150 bis 559 DM beträgt die gesamte marginale Belastung 72 vH, für Löhne zwischen 560 DM und reichlich 1300 DM beläuft sie sich auf knapp 80 vH. Werte von rund 86 vH erreicht die marginale Besteuerung bei Löhnen zwischen reichlich 1300 DM und knapp 1600 DM. Für Löhne zwischen 1600 DM und rund 1800 DM ergibt sich eine marginale Belastung von 82 vH, für Löhne zwischen 1800 und knapp 2100 DM eine von rund 88 vH. Erst bei Löhnen, die 2100 DM übersteigen, sinkt die marginale Belastung auf reichlich 50 vH; maßgeblich dafür ist, daß die implizite marginale Besteuerung entfällt, weil ein Sozialhilfeanspruch nicht besteht. Während demnach die gesamte marginale Belastung über den Lohnbereich von 560 DM bis knapp 2100 DM nur wenig schwankt und der Größenordnung nach bei 85 vH liegt, hängt die Struktur der Belastung sehr stark von der Höhe des Bruttomonatslohns ab.

Durch die Einführung der gemilderten Besteuerung im Jahr 1993 hat sich an der hohen marginalen Belastung wenig geändert. Für Löhne zwischen 787 und 1336 DM ist sie etwas niedriger als zuvor, für Löhne zwischen 1337 und 1593 DM deutlich höher. Bei normaler (nicht gemilderter) Besteuerung resultierten für die gesamte marginale Belastung fast über den gesamten Lohnbereich Werte in der Größenordnung von reichlich 80 vH. Die Struktur der Belastung für die einzelnen Lohngruppen wäre freilich anders; die Lohnsteuerbelastung wäre niedriger, die implizite Belastung durch die Anrechnung der Sozialhilfe höher.

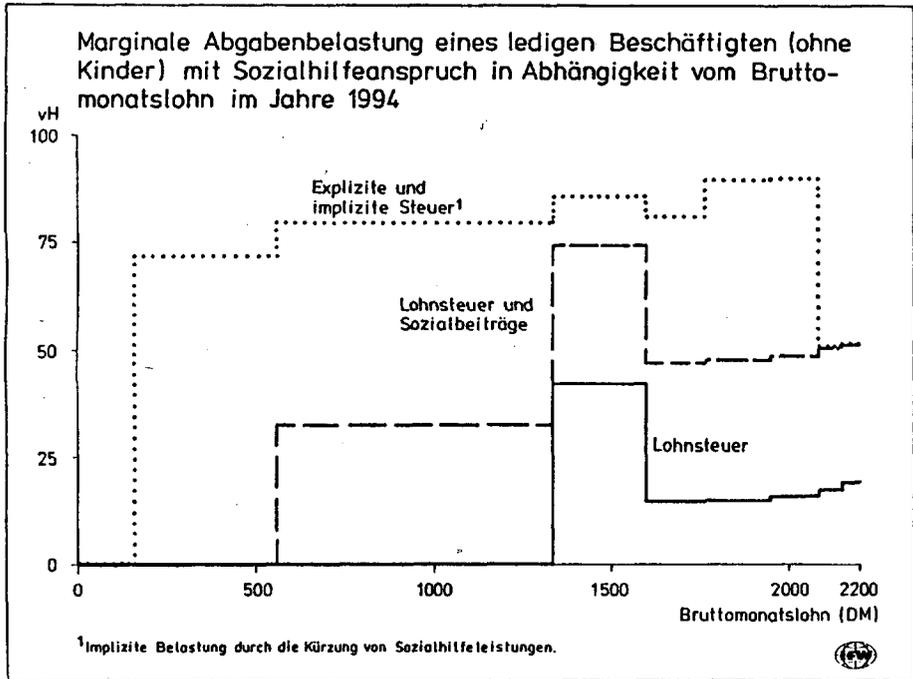
Tabelle 6 – Nettolohn, Bruttolohn und (explizite und implizite) Besteuerung des zusätzlichen Arbeitseinkommens eines Sozialhilfeempfängers im früheren Bundesgebiet¹ im Jahr 1994 (gemilderte Besteuerung)

Nettolohn im Sinne der Sozialhilferegeln	Werbungs- kosten ² bei Erwerbs- tätigkeit	Sozialver- sicherungs- beiträge	Lohnsteuer	Bruttoarbeitsent- gelt ausschließlich der Arbeitgeber- beiträge zur Sozialversicherung	Bruttolohn einschließlich der gesamten Sozial- versicherungs- beiträge	Angerechneter Nettolohn (Verringerung der Sozialhilfe- leistung)		Gesamte (explizite und implizite) marginale Belastung
						(DM pro Monat)	(vH) ³	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
bis 130	15	0	0	bis 153	bis 153	0	0	0
131 bis 475	15	0	0	154 bis 559	154 bis 559	85	72,2	72,2
367 bis 874	15	32,7	0	560 bis 1 336	669 bis 1 597	85	46,5	79,2
872	15	32,7	42,2	1 337	1 598	85	11,3	86,2
885	15	32,7	42,2	1 406	1 681	85	11,3	86,2
901	15	32,7	42,2	1 514	1 810	85	11,3	86,2
913	15	32,7	14,2	1 594	1 906	85	34,7	81,6
979	15	32,7	14,8	1 730	2 068	85	34,7	82,2
997	15	32,7	14,7	1 767	2 112	100	40,1	87,5
1 005	15	32,7	14,8	1 784	2 133	100	40,1	87,6
1 082	15	32,7	14,8	1 946	2 326	100	40,1	87,6
1 134	15	32,7	16,3	2 054	2 456	100	40,1	89,1
1 151	15	32,7	17,4	2 090	2 499	0	0	50,1
1 183	15	32,7	18,9	2 162	2 585	0	0	51,6

¹ Einkommensfreibetrag bei Erwerbstätigkeit eines Sozialhilfeempfängers entsprechend der Regelung in Schleswig-Holstein. – ² Geschätzt. – ³ Bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt (Spalte 5). – ⁴ Bezogen auf den Bruttolohn (Spalte 6). – ⁵ Bezogen auf den Nettolohn (Spalte 1).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Schaubild 1



Die hier dargestellten Ergebnisse gelten für Schleswig-Holstein. Die Verhältnisse in den anderen Bundesländern sind aber recht ähnlich. An den Ergebnissen änderte sich nur wenig, wenn es zu der vom Bundesministerium für Familie und Senioren vorgeschlagenen bundesweiten Neuregelung für die Berechnung des Einkommensfreibetrages käme. Diese Neuregelung sieht im wesentlichen vor, daß der Anrechnungssatz im relevanten Lohnbereich, also für Löhne bis zu rund 2100 DM, bundeseinheitlich auf 90 vH (im Vergleich zu 85 bzw. 100 vH in Schleswig-Holstein) festgesetzt wird. Sie würde die Werte für die implizite Belastung und damit für die gesamte Belastung kaum verändern.

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Durch die hohe (explizite und implizite) Belastung geringer Arbeitseinkommen werden die Leistungsanreize erheblich geschwächt. Mehrarbeit ist für die betreffenden Personengruppen finanziell wenig attraktiv, insbesondere dann, wenn sie einen Sozialhilfeanspruch haben.⁴

⁴ Die Entscheidung, überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, hängt davon ab, inwieweit sich das Einkommen durch Erwerbstätigkeit insgesamt erhöhen läßt. Der Abstand zwischen dem Sozialhilfeanspruch und dem potentiellen Erwerbseinkommen ist für Einzelpersonen, auf die sich dieser Beitrag allein bezieht, vergleichsweise groß [Boss, 1993]; der Abstand hat freilich in den vergangenen 30 Jahren deutlich abgenommen.

Durch eine generelle Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensbesteuerung, mit der dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen würde, entfielen die hohe marginale Steuerbelastung im Lohnintervall von 1 337 bis 1 593 DM pro Monat. Dies würde sich aber nur auf die Grenzbelastung der Beschäftigten auswirken, die keinen Sozialhilfeanspruch haben. Für Arbeitnehmer mit potentiellm Sozialhilfeanspruch würde sich die gesamte marginale Belastung in diesem Lohnbereich nicht notwendigerweise ändern; zwar nähme die steuerliche Belastung – je nach dem Ausmaß der Anhebung des Grundfreibetrages – ab, die Belastung durch die wegfallende Sozialhilfe stiege aber ungefähr in dem gleichen Maße. Zudem würde eine Erhöhung des allgemeinen Grundfreibetrages auf die Höhe des Existenzminimums (von rund 12 000 DM pro Jahr) dazu führen, daß das Steueraufkommen sehr viel niedriger als sonst ausfielen [Teichmann, 1993]. Würden, um das Steueraufkommen konstant zu halten, die Steuersätze für mittlere und höhere Einkommen angehoben, so schwächte dies die Leistungsanreize für diese Personengruppen. Der Verringerung der Grenzbelastung bei der relativ kleinen Gruppe derjenigen, deren Lohn zwischen 1 337 und 1 593 DM liegt, stünde eine höhere Grenzbelastung der übrigen Beschäftigten gegenüber. Die Leistungsanreize würden aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wohl mehr als bislang beeinträchtigt werden.

Mehrarbeit würde für Sozialhilfeberechtigte attraktiver, wenn zusätzliches Arbeitseinkommen – bei gegebener Höhe des Existenzminimums – in geringerem Maße als bisher auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet würde. Dieses bedeutete aber, daß der Kreis derer, die Anspruch auf Sozialhilfe oder vergleichbare Leistungen haben, größer würde und daß die betreffenden Sozialausgaben zunähmen [Vaubel, 1994; Härtel, 1994]. Das Arbeitsangebot dieser Personengruppe würde in der Regel sinken.⁵

Eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und der Sozialausgaben ließe sich vermeiden, wenn zusammen mit der marginalen Belastung der Regelsatz der Sozialhilfe vermindert würde. Eine generelle Senkung des Regelsatzes dürfte aber politisch nicht machbar sein. Eine Senkung der Sozialhilfeleistungen läßt sich wohl allenfalls für erwerbsfähige Personen in jüngerem Alter durchsetzen. Technisch ließe sich dieses Ergebnis am leichtesten dadurch erreichen, daß der Regelsatz gesenkt wird und daß die Mehrbedarfszuschläge für Ältere, Kranke usw. so erhöht werden, daß sich die Leistungen zugunsten dieser Personengruppen zwar in der Struktur, nicht aber in der Summe ändern. Eine solche Neuregelung wäre sicherlich die überlegene Alternative im Vergleich zu

⁵ Noch größer wären die finanziellen Lasten und die tendenzielle Verminderung des Arbeitsangebots, wenn es zur Einführung einer negativen Einkommensteuer käme, die nicht auf die Bedürftigkeit im Sinne des gegenwärtigen Sozialhilferechts abstellt [Mitschke, 1994]. Blicke es bei dem garantierten Mindesteinkommen bei Nichterwerbstätigkeit in Höhe von knapp 1000 DM pro Monat und führte man einen Anrechnungssatz von 50 vH ein, so ergäben sich sogar drastische Folgen für die öffentlichen Haushalte. Ein System einer negativen Einkommensteuer, das auf die Überprüfung der Bedürftigkeit verzichtet, erscheint als nicht realisierbar, wenn die politische Bereitschaft fehlt, über Kürzungen der öffentlichen Ausgaben finanziellen Spielraum zu schaffen (zu einer ausführlichen Diskussion vgl. Siebert [1994]).

einem Arbeitszwang für erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger; denn die individuelle Entscheidungsfreiheit bliebe erhalten.

Wichtig ist neben der Schaffung zusätzlicher Arbeitsanreize die Verbesserung der Beschäftigungschancen der weniger qualifizierten Personengruppen. Geschehen könnte dies beispielsweise durch die Einführung von Niedriglohngruppen. Das verfügbare Einkommen der an diesen Arbeitsplätzen tätigen Menschen – nämlich die Summe aus Nettoarbeitseinkommen und Sozialhilfe – wäre dabei in aller Regel nicht geringer, sondern höher als im derzeitigen System, das die Einkommenserzielung finanziell so wenig attraktiv macht.

Literaturverzeichnis

- BOSS, Alfred, „Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland“. Die Weltwirtschaft, 1993, S. 311–330.
- BUNDESGESETZBLATT (BGBl.), 1993, Teil I, S. 944–991, Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG) vom 23. Juni 1993.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) (Hrsg.) [a], Finanzbericht 1994. Bonn 1993.
- [b], Finanznachrichten. Nr. 4, Bonn, 11. Januar 1993.
- [c], Finanznachrichten. Nr. 61, Bonn, 12. Oktober 1993.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE UND SENIOREN, Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes. Diskussionsunterlage, Bonn, Juni 1994.
- BUNDESSOZIALHILFEGESETZ (BSHG), Beck'sche Textausgaben. 20. Aufl., München 1985.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), „Das Jahr 1994 bringt den Deutschen vielfältige neue Belastungen“. Frankfurt/M., 31. Dezember 1993.
- HÄRTEL, Hans-Hagen, „Ein Ausweg aus dem Konflikt zwischen Beschäftigungs- und Verteilungszielen?“. Wirtschaftsdienst, Vol. 74, 1994, S. 118–121.
- LUCHTERHAND VERLAG (Hrsg.) [1994 a], Gesamt-Abzugs-Tabellen (ab 1. Januar 1994). Neuwied 1994.
- [1994 b], Lohnsteuer-Jahres-Tabelle 1994. Neuwied 1994.
- MITSCHKE, Joachim, „Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem – Chancen und Hindernisse“. Steuer und Wirtschaft, Vol. 71 (24), 1994, Nr. 2, S. 153–162.
- SIEBERT, Horst, Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung. München 1994.
- SOZIALMINISTER DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN, Runderlaß zur Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes vom 26. August 1977.
- TEICHMANN, Dieter, Einbau eines erhöhten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Auswirkungen. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Februar 1993.
- VAUBEL, Roland, „Reforming the Welfare State in Western Europe“. Beitrag zur Conference on „Fighting Europe's Unemployment in the 1990s“, Salzburg, 27.-28. August 1994 (erscheint demnächst).