

Schadendorf, Felix

**Working Paper — Digitized Version**

## Zur Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe

Kiel Working Paper, No. 894

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Schadendorf, Felix (1998) : Zur Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe, Kiel Working Paper, No. 894, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46680>

**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.*

# Kieler Arbeitspapiere

# Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 894

**Zur Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe**

von

Felix Schadendorf



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft

D — 24100 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 894

## **Zur Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe**

von

Felix Schadendorf

Oktober 1998

870039

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate mit ihm abzustimmen.

**Abstract:**

In Germany persons who receive public assistance (*Sozialhilfe*) may keep only a small part of income from employment above a certain amount. This means that for some persons living on welfare the economic incentives to look for employment are rather weak. This working paper discusses different methods of determining welfare payments to welfare recipients who are employed, including the negative income tax. It is shown that in the context of the current German tax-transfer system there is no really satisfactory method for determining those payments. Some new ideas for improving the current method are given.

**Inhalt:**

In Deutschland dürfen Sozialhilfeempfänger nur einen kleinen Teil ihres Einkommens aus Erwerbstätigkeit oberhalb eines bestimmten Betrags behalten. Dies führt dazu, daß für einige Sozialhilfeempfänger nur schwache ökonomische Anreize zur Erwerbstätigkeit vorhanden sind. Dieses Arbeitspapier diskutiert verschiedene Methoden der Einkommensanrechnung bei der deutschen Sozialhilfe, darunter die negative Einkommensteuer. Es wird gezeigt, daß es keine wirklich befriedigende Methode der Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe im Rahmen des deutschen Steuer-Transfer-Systems gibt. Es werden einige neue Ideen zur Verbesserung der derzeit verwendeten Methode vorgestellt.

JEL: H 55, I 38

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Ziel und Inhalt des Aufsatzes</b>	<b>1</b>
<b>2.1 Derzeitige Regelung der Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe</b>	<b>3</b>
<b>2.2 Diskussion dieser Regelung</b>	<b>9</b>
<b>3. Negative Einkommensteuer als Alternative?</b>	<b>12</b>
<b>4. Ein theoretischer Rahmen für das hier betrachtete Problem. Neue Anrechnungsmodelle</b>	<b>21</b>
<b>5. Änderungen des deutschen Steuer-Transfer-Systems</b>	<b>27</b>
<b>6. Haushalte mit Kindern – ein Sonderproblem</b>	<b>29</b>
<b>7. Der Vorschlag des Gesundheitsministeriums vom Dezember 1997</b>	<b>31</b>
<b>8. Fiskalische Wirkungen der verschiedenen Anrechnungssysteme</b>	<b>34</b>
<b>9. Schlußfolgerungen</b>	<b>35</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>38</b>

## 1. Ziel und Inhalt des Aufsatzes<sup>1</sup>

Im Jahr 1996 bezogen in Deutschland rund 2,7 Millionen Personen Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt).<sup>2</sup> Wenn ein Sozialhilfeempfänger durch Erwerbsarbeit Geld verdient, wird dies zum Teil, aber nicht vollständig, auf die Sozialhilfe angerechnet. Dies wird in der Regel dadurch begründet, daß der Staat ein großes Interesse daran hat, daß Sozialhilfeempfänger möglichst viel zu ihrem Lebensunterhalt beitragen, und daß daher ein materieller Anreiz bestehen sollte, der eigene Erwerbsarbeit für Sozialhilfeempfänger finanziell lohnend macht.

In dieser Arbeit wird untersucht, wie die Anrechnungsregelung in der Sozialhilfe gestaltet sein sollte, um möglichst wirksame Anreize für eigene Erwerbsarbeit von Sozialhilfeempfängern zu schaffen. Im bestehenden Anrechnungssystem ist der Grenzertrag der Arbeit für viele erwerbstätige Sozialhilfeempfänger gering oder Null; für diese Personen gibt es keinen direkten ökonomischen Anreiz zu mehr Erwerbstätigkeit. Offensichtlich wäre es wünschenswert, wenn der Grenzertrag der Arbeit für möglichst viele Sozialhilfeempfänger erheblich größer als Null wäre. Diese Arbeit beantwortet die Frage, in welchem Ausmaß dies im derzeitigen deutschen Steuer-Transfer-System möglich ist und inwieweit eine Verbesserung der derzeitigen Anrechnungsregelung möglich ist.

Selbstverständlich hängt die Arbeitsbereitschaft der Sozialhilfeempfänger nicht ausschließlich von den materiellen Anreizen und der Gestaltung der Anrechnungsregelung ab. Auch im derzeitigen Anrechnungssystem arbeiten viele Sozialhilfeempfänger, für die sich dies kurzfristig nicht lohnt. Hier spielt sicher eine große Rolle, daß die Betroffenen erwarten, daß ihre Chancen, eine lohnende Arbeit zu finden, erheblich besser sind,

---

<sup>1</sup> Ich danke Alfred Boss für zahlreiche Anregungen und die kritische Durchsicht des Manuskripts und Henning Klodt für die Unterstützung dieser Arbeit. Für den Inhalt der Arbeit und die verbleibenden Fehler und Ungenauigkeiten bin ich selbstverständlich allein verantwortlich.

<sup>2</sup> Die Zahlen in diesem Kapitel beziehen sich durchgehend auf das Jahr 1996 und stammen aus Statistisches Bundesamt (1998).

wenn sie während des Sozialhilfebezugs eine Arbeit haben, selbst wenn sich diese Arbeit finanziell kaum auszahlt. Bei der Entscheidung für eine Erwerbstätigkeit haben auch nichtökonomische Gründe eine große Bedeutung (Erhaltung des Selbstwertgefühls; Wunsch, dem Sozialsystem Betrieb anzugehören; Wunsch, den moralischen Forderungen anderer Personen zu genügen; Druck des Sozialamts). Weiterhin haben verschiedene Autoren Belege dafür gesammelt, daß es auch unter den nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern eine größere Gruppe gibt, die gerne arbeiten würden, selbst wenn es sich für sie materiell nicht lohnt.

Auf der anderen Seite gibt es mit Sicherheit auch Sozialhilfeempfänger, die sich nur bei hinreichenden ökonomischen Anreizen um Erwerbstätigkeit bemühen. Außerdem ist es sinnvoll, die Motivation solcher Sozialhilfeempfänger, die bereits erwerbstätig sind oder es gerne wären, durch wirksame ökonomische Anreize zu stärken. Man kann also davon ausgehen, daß stärkere materielle Anreize zur Erwerbstätigkeit durch eine bessere Anrechnungsregelung bei der Sozialhilfe dazu führen würden, daß mehr Sozialhilfeempfänger arbeiten würden und langfristig auch mehr Sozialhilfeempfänger eine Arbeit finden würden, die ihnen den Verzicht auf Sozialhilfebezug ermöglicht.

Mehr als 80 vH der etwa 1,4 Millionen Haushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, haben neben der Sozialhilfe andere Einkommen. Für etwa 11 vH der Haushalte von Sozialhilfeempfängern ist Erwerbsarbeit die wichtigste Einkommensquelle neben der Sozialhilfe. Die drei anderen bedeutsamen Einkommensquellen von Sozialhilfeempfängern sind eine Rente, Arbeitslosengeld oder -hilfe und eine Unterhaltsleistung. Hinzu kommen das Wohngeld und das Kindergeld.

Neben den Sozialhilfeempfängern, für die die Erwerbsarbeit die wichtigste Einkommensquelle neben der Sozialhilfe ist, gibt es noch eine (deutlich kleinere) Gruppe von erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern, bei denen eine andere Einkommensquelle wichtiger ist als die Erwerbsarbeit. Zu dieser Gruppe zählen immerhin etwa 4 vH der Haushalte von Sozialhilfeempfängern.

In Kapitel 2 dieses Aufsatzes wird das derzeitige Anrechnungssystem dargestellt und diskutiert. In Kapitel 3 wird das unter Anreizgesichtspunkten wohl günstigste Anrechnungssystem, die negative Einkommensteuer, dargestellt und erläutert, warum es in Deutschland derzeit nicht in befriedigender Weise eingeführt werden kann. In Kapitel 4 wird die Frage, welche Einkommensanrechnungsregelung im Rahmen des derzeitigen deutschen Steuer-Transfer-Systems gewählt werden soll, als allgemeines theoretisches Problem formuliert; außerdem werden zwei neue Modelle für die Einkommensanrechnung vorgestellt. In Kapitel 5 wird kurz der Frage nachgegangen, welche Änderungen des deutschen Steuer-Transfer-Systems eine bessere Lösung des hier gestellten Problems ermöglichen würden. Kapitel 6 enthält einige Bemerkungen zur besonderen Situation von Haushalten mit Kindern. Kapitel 7 diskutiert den Reformvorschlag des Bundesgesundheitsministeriums aus dem Jahr 1997. Kapitel 8 behandelt kurz die fiskalischen Wirkungen der verschiedenen Vorschläge. Kapitel 9 faßt die für die Praxis bedeutsamsten Ergebnisse dieser Arbeit zusammen.

## **2.1 Derzeitige Regelung der Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe**

Wenn ein Sozialhilfeempfänger neben der Sozialhilfe noch weitere Einkommen hat, wird in Deutschland zur Zeit folgendermaßen verfahren: Alle Einkommen bis auf einige wenige Ausnahmen werden in voller Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet. Für Einkommen aus Erwerbsarbeit gilt die folgende Regelung: Erwerbseinkommen bis zur Höhe von 25 vH des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes (derzeit im Durchschnitt des früheren Bundesgebiets rund 135 DM im Monat) darf der Haushalt behalten; von darüber hinausgehendem Erwerbseinkommen darf der Haushalt 15 vH behalten, die restlichen 85 vH werden auf die Sozialhilfe angerechnet, bis insgesamt 50 vH des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes erreicht sind (was im Durchschnitt des früheren Bundesgebiets einem Zusatzeinkommen von rund 270 DM im Monat entspricht); weitere Erwerbseinkommen werden voll auf die Sozialhilfe angerechnet.

Demnach beträgt das Gesamteinkommen eines erwerbstätigen Sozialhilfeempfängers

$$(1) \quad B + \min(1/4 \times RS; Y_n) + \min(1/4 \times RS; 0,15 \times \text{pos}(Y_n - 1/4 \times RS)),$$

wobei  $B$  = Gesamtbedarf des Sozialhilfeempfängers,<sup>3</sup>  $RS$  = Regelsatz eines Haushaltsvorstandes,  $Y_n$  = Nettoerwerbseinkommen des Haushalts.  $\text{pos}(z)$  soll der positive Anteil einer Zahl sein: Falls  $z$  größer als Null ist, soll  $\text{pos}(z)$  gleich  $z$  sein, falls  $z$  kleiner oder gleich Null ist, soll  $\text{pos}(z)$  gleich Null sein.

Dabei muß beachtet werden, daß sich die 15 vH nicht auf das Brutto-, sondern auf das Nettoerwerbseinkommen beziehen; sobald das Bruttoerwerbseinkommen des Sozialhilfeempfängers die Geringfügigkeitsgrenze von 620 DM überschritten hat, müssen Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden, so daß der Betroffene nur noch etwa 12 vH des zusätzlichen Bruttoeinkommens behalten darf.<sup>4</sup>

Das maximal mögliche Nettoeinkommen eines Sozialhilfeempfängers  $Y_n'$  beträgt

$$(2) \quad Y_n' = B + 1/2 \times RS.$$

Dieses Nettoeinkommen erzielt der Sozialhilfeempfänger, wenn er ein Nettoerwerbseinkommen zwischen  $1,9167 \times RS$  (zur Zeit etwa 1035 DM) und  $Y_n'$  erzielt. Wenn das Nettoerwerbseinkommen in diesem Bereich liegt, befindet sich der Sozialhilfeempfänger in der sogenannten Armutsfalle: Eine Steigerung des Erwerbseinkommens erhöht das Nettoeinkommen nicht; die implizite Besteuerung von zusätzlichem Einkommen liegt bei

<sup>3</sup> Der Gesamtbedarf eines Sozialhilfeempfängers besteht aus Bruttobedarf und einmaligen Leistungen. Der Bruttobedarf besteht aus Regelsatz, Kosten für die Miete und die Heizung, eventuell Mehrbedarfszuschlägen und Kosten der Kranken- und Alterssicherung.

<sup>4</sup> In diesem Aufsatz wird bei allen Umrechnungen von Brutto- in Nettoeinkommen und umgekehrt stillschweigend davon ausgegangen, daß das Erwerbseinkommen aus Arbeitnehmertätigkeit stammt, so daß Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt werden müssen.

100 vH Das Bruttoerwerbseinkommen, das ohne Bezug von Sozialhilfe dem Nettoeinkommen  $Y_n$  entspricht, soll  $Y_b$  heißen. Welches  $Y_b$  dem jeweiligen  $Y_n$  entspricht, hängt vom Einkommensteuertarif, den Beitragsätzen zur Sozialversicherung und der Höhe des Wohngelds ab.

Aufgrund einer Schätzung, die im Auftrag des für Sozialhilfe zuständigen Bundesministeriums für Gesundheit erstellt wurde, wird der monatliche Gesamtbedarf eines alleinstehenden westdeutschen Sozialhilfeempfängers mit 1157 DM angesetzt.<sup>5</sup> Dieser Sozialhilfeempfänger kann maximal ein Nettoeinkommen  $Y_n$  von  $1157 \text{ DM} + 270 \text{ DM} = 1427 \text{ DM}$  erzielen. Dieses Einkommen erzielt er, wenn sein Nettoerwerbseinkommen zwischen 1035 DM und 1427 DM beträgt. Ein Nichtsozialhilfeempfänger erreicht ein Nettoerwerbseinkommen  $Y_n$  von 1427 DM bei einem Bruttoerwerbseinkommen  $Y_b$  von etwa 1760 DM (bei Berücksichtigung von Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und Wohngeld).<sup>6</sup>

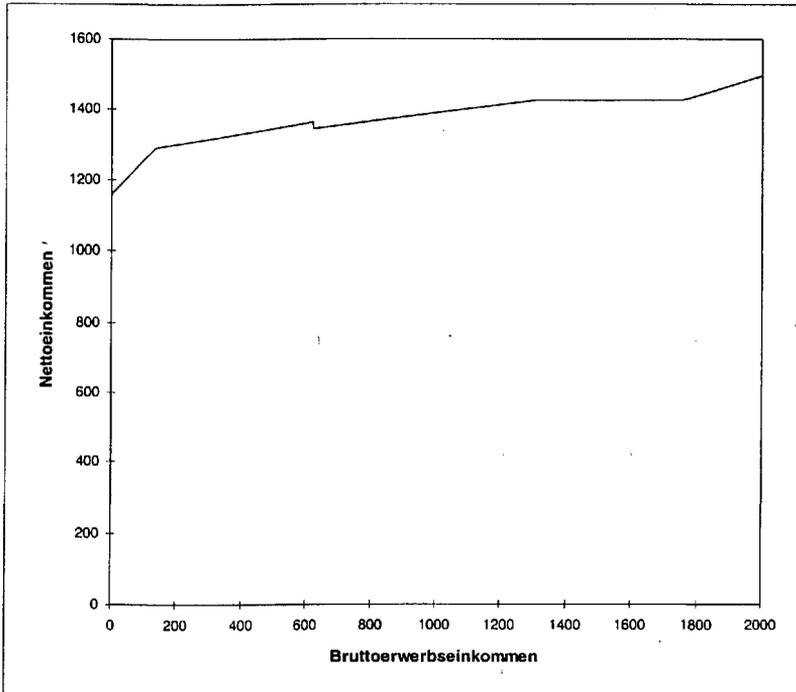
In Abbildung 1 ist die Höhe des Nettoeinkommens eines alleinstehenden erwerbstätigen Sozialhilfeempfängers als Funktion seines Bruttoerwerbseinkommens graphisch dargestellt.

---

<sup>5</sup> Breuer, Engels (1998), S. 24. In dieser Arbeit werden Zahlenbeispiele in der Regel am Beispiel eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers gegeben. Die Aussagen zu diesem Haushaltstyp lassen sich meistens auf die anderen Haushaltstypen übertragen.

<sup>6</sup> Bei der Berechnung des Wohngelds wurde davon ausgegangen, daß die Kaltmiete der Wohnung des Betroffenen die gleiche Höhe hat wie die eines durchschnittlichen westdeutschen Sozialhilfeempfängers bei Breuer, Engels (1998), S. 24, nämlich 465 DM im Monat, und daß die Miete in voller Höhe berücksichtigt werden kann. Letzteres wäre nach den Voraussetzungen des Wohngeldgesetzes beispielsweise der Fall, wenn der Betroffene in einer Gemeinde der Mietstufe IV eine Wohnung bewohnt, die zwischen dem 1.1.78 und dem 31.12.91 bezugsfertig geworden ist.

Abbildung 1: Nettoeinkommensfunktion eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers  
Derzeit gültiges Anrechnungssystem



Die Steigung der Funktion in Abbildung 1 entspricht dem Anteil, den der Betroffene von zusätzlich verdientem Bruttoerwerbseinkommen behalten darf; dieser Anteil wird in dieser Arbeit als Eigenanteil  $e$  des Sozialhilfeempfängers bezeichnet. Die ersten 135 DM, die ein Sozialhilfeempfänger verdient, darf er für sich behalten; der Eigenanteil beträgt 100 vH, die Steigung der Funktion beträgt in diesem Bereich 45 vH. Danach ist die Steigung der Funktion bis 1310 DM Bruttoerwerbseinkommen sehr gering; der Eigenanteil beträgt in diesem Bereich zwischen 15 und 12 vH. Der seltsame kleine Knick, den die Funktion bei 620 DM Bruttoerwerbseinkommen aufweist, entsteht dadurch, daß

Arbeitseinkommen unter 620 DM sozialversicherungsfrei sind, während Beschäftigte mit einem höheren Einkommen rund 21 vH Sozialversicherungsbeiträge entrichten müssen. Es folgt die Armutsfalle zwischen 1310 DM und 1760 DM Bruttoerwerbseinkommen; die Steigung ist Null, der Eigenanteil beträgt 0 vH. Insgesamt ist die Einkommensanrechnung umso günstiger für den Betroffenen, desto niedriger sein Erwerbseinkommen ist. Bei 1760 DM trifft die Nettoeinkommensfunktion der Sozialhilfeempfänger auf die Nettoeinkommensfunktion für erwerbstätige Nichtsozialhilfeempfänger. Bei mehr als 1760 DM Bruttoeinkommen steht dem Betreffenden keine Sozialhilfe mehr zu. Auch oberhalb von 1760 DM ist der Anteil des Bruttoeinkommens, den die Betroffenen behalten dürfen, nicht hoch. Er beträgt zwischen 1760 DM und 2000 DM im Durchschnitt lediglich 27 vH. Dies liegt daran, daß Personen in diesem Einkommensbereich nicht nur Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge zahlen müssen, sondern außerdem mit zusätzlichem Einkommen weniger Wohngeld erhalten.

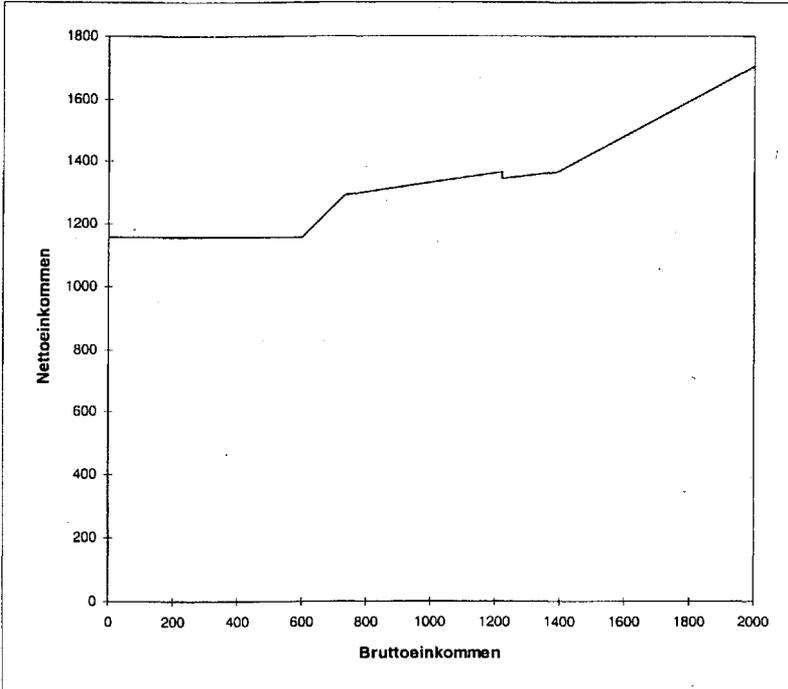
Die meisten Sozialhilfeempfänger, für die Erwerbsarbeit die wichtigste Einkommensquelle neben der Sozialhilfe darstellt, haben Erwerbseinkommen deutlich über 1000 DM.<sup>7</sup> Die Gestaltung der Anrechnungsvorschriften für höhere Erwerbseinkommen hat also erhebliche Bedeutung für die Praxis.

Wenn ein Sozialhilfeempfänger außer Erwerbseinkommen noch andere Einkommen hat, gilt nach wie vor die Formel (1), die Darstellung des Nettoeinkommens als Funktion des Bruttoeinkommens kann aber recht anders aussehen. In Abbildung 2 ist diese Funktion wiederum am Beispiel des durchschnittlichen Sozialhilfeempfängers mit 1157 DM Bruttobedarf dargestellt unter der zusätzlichen Annahme, daß dieser Sozialhilfeempfänger 600 DM anderes Einkommen hat, das nicht steuer- und sozialabgabepflichtig ist.

---

<sup>7</sup> Vgl. z. B. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (1998), S. 30 (durchschnittliche angerechnete Einkünfte aus unselbständiger Arbeit pro Haushalt 1224 DM im Jahr 1996). In den anderen Bundesländern dürften die Verhältnisse ähnlich sein.

Abbildung 2: Nettoeinkommensfunktion eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers mit 600 DM Nichterwerbseinkommen  
Derzeit gültiges Anrechnungssystem



Die ersten 600 DM Einkommen, die der Betroffene erzielt, werden voll auf die Sozialhilfe angerechnet, da es sich nicht um Erwerbseinkommen handelt. Wenn der Betroffene außerdem Erwerbseinkommen erzielt, darf er die nächsten 135 DM voll behalten, darüber hinaus nur noch zwischen 15 und 12 vH des zusätzlichen Einkommens (vgl. Abbildung 2). Die Funktion in Abbildung 2 verläuft rechts von 600 DM genau wie die Funktion in Abbildung 1 rechts von 0 DM mit dem Unterschied, daß die Funktion in Abbildung 2 die Nettoeinkommensfunktion von erwerbstätigen Nichtsozialhilfeempfängern früher trifft. Man kann sagen, daß die Nettoeinkommensfunktion von erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern mit

zusätzlichem Nichterwerbseinkommen aus der Nettoeinkommensfunktion von erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern ohne andere Einkommen entsteht, indem man links an diese Funktion eine konstante Funktion anfügt und dafür rechts von dieser Funktion ein Stück abschneidet (vgl. die Abbildungen 1 und 2).

Man beachte, daß die Einkommensbereiche mit einer für die Betroffenen günstigen Einkommensanrechnung auch den erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern mit gleichzeitigem Bezug von Nichterwerbseinkommen zugute kommen, während die flacheren Teile der Funktion, insbesondere die Armutsfalle, für diesen Personenkreis häufig wegfallen.

Die wichtigste Gruppe von erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern, die erhebliche andere Einkommen haben, sind alleinerziehende Frauen, die Unterhaltsleistungen erhalten.

Die Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe ist in allen 16 Bundesländern im wesentlichen gleich geregelt. Dies müßte nicht so sein; die Bundesländer könnten (innerhalb gewisser Grenzen) andersartige Regelungen verwenden. Die Bundesregierung könnte mit Zustimmung der Mehrheit der Bundesländer eine neue bundeseinheitliche Regelung erlassen, die dann für alle Bundesländer verbindlich wäre.

## 2.2 Diskussion dieser Regelung

Offensichtlich gibt es im derzeit bestehenden System der Einkommensanrechnung in der Sozialhilfe keine starken ökonomische Anreize, mehr als 135 DM im Monat hinzuzuverdienen. Im Bereich der Armutsfalle führt eine marginale Erhöhung des Erwerbseinkommens zu überhaupt keiner Erhöhung des Nettoeinkommens, und auch darunter darf der Betroffene lediglich 12 bis 15 vH jeder hinzuverdienten Mark behalten - wohl kaum ein starker Arbeitsanreiz bei Stundenlöhnen von 10 oder 15 DM.

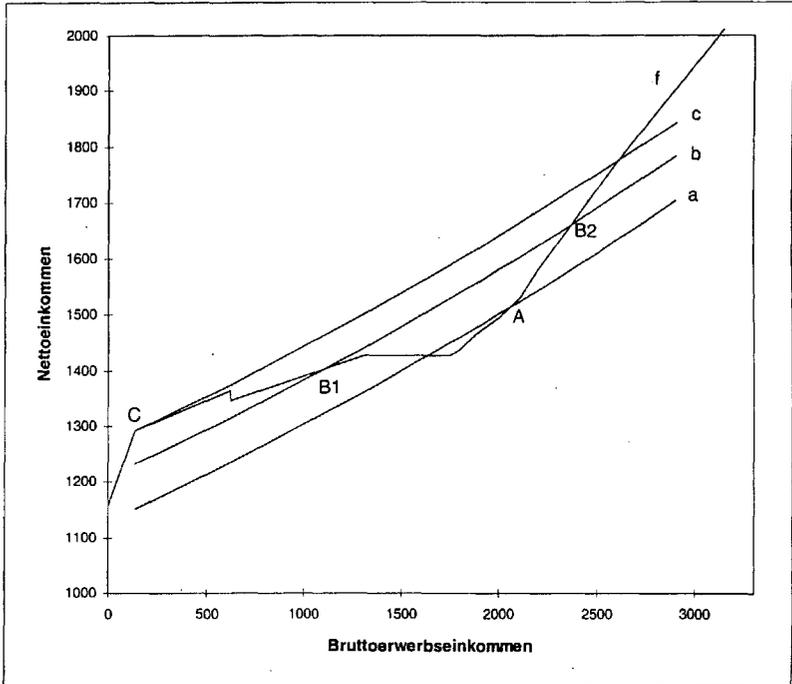
Es greift aber zu kurz, wenn man bei einer Analyse der Anreizwirkungen dieses Systems lediglich die Grenzerträge der Arbeit betrachtet. In diesem System wird niemand ein Bruttoerwerbseinkommen dicht über  $Y_b'$  anstreben, denn das dem Bruttoerwerbseinkommen  $Y_b'$  entsprechende Nettoein-

kommen  $Y_n'$  läßt sich bereits durch ein deutlich niedrigeres Bruttoerwerbseinkommen erreichen (vgl. wiederum Abbildung 1). Die erhebliche Mehrarbeit, die erforderlich ist, um ein Bruttoeinkommen oberhalb von  $Y_b'$  zu erzielen, lohnt sich nur dann, wenn auch ein Nettoeinkommen deutlich oberhalb von  $Y_n'$  erzielt wird. Dies gilt, obwohl der Eigenanteil der Betroffenen oberhalb von  $Y_b'$  durchgehend höher als 25 vH ist und somit der Grenzertrag der Arbeit durchaus erheblich ist.

Wenn ein Teilbereich der Nettoeinkommensfunktion sehr flach ist, bedeutet dies also nicht nur geringe ökonomische Arbeitsanreize in diesem Einkommensbereich, sondern auch geringe ökonomische Arbeitsanreize in einem Bereich oberhalb dieses Einkommensbereichs.

Die in den beiden letzten Abschnitten aufgestellten Behauptungen können auch durch das Einzeichnen eines Systems von Indifferenzkurven in das Bruttoerwerbseinkommen/ Nettoeinkommen-Diagramm demonstriert werden (siehe Abbildung 3). Solche Indifferenzkurven lassen sich sinnvoll interpretieren, wenn man das Bruttoerwerbseinkommen als Maß des Arbeitsleids versteht. Die Funktion  $f$  in Abbildung 3 ist die Nettoeinkommensfunktion eines Alleinstehenden aus Abbildung 1, die bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 3000 DM fortgeführt wurde. Zum Punkt A auf der Indifferenzkurve a in Abbildung 3 gehört ein Bruttoerwerbseinkommen dicht oberhalb der Sozialhilfegrenze  $Y_b'$  (hier 1760 DM). Der Punkt B1 liegt auf der höheren Indifferenzkurve b und wird vorgezogen, denn das Nettoeinkommen liegt nur etwas niedriger, während das Bruttoerwerbseinkommen (Maß des Arbeitsleids) ganz erheblich niedriger liegt. Der Punkt B2 mit einem Bruttoerwerbseinkommen erheblich über der Sozialhilfegrenze liegt dagegen auf der gleichen Indifferenzkurve b wie B1. Wenn die Indifferenzkurven nicht sehr flach liegen, wird der optimale Punkt unterhalb der Sozialhilfegrenze in der Regel bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 135 DM liegen (Kurve c und Punkt C in Abbildung 3).

Abbildung 3: Indifferenzkurven bei Wahlmöglichkeiten zwischen mehreren Erwerbsverhältnissen



Der vollständig anrechnungsfreie Grundbetrag von 135 DM erscheint mir problematisch. Für die Erzielung eines solchen Erwerbseinkommens werden unnötig starke Anreize geboten. Niedrige Erwerbseinkommen werden gegenüber hohen Erwerbseinkommen stark privilegiert.

Für einen anrechnungsfreien Grundbetrag sprechen Verwaltungsvereinfachung und Tradition. Man darf auch nicht übersehen, daß das derzeitige Anrechnungssystem (wenig Anrechnung für niedrige, viel Anrechnung für höhere Erwerbseinkommen) den finanziellen Interessen der Sozialhilfeempfänger insgesamt entspricht, weil der anrechnungsfreie Grundbetrag allen erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern zugute kommt, während eine günstigere Anrechnungsregelung für höhere Einkommen nur einem Teil

der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger finanzielle Vorteile bringen würde.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Empfänger einer Arbeitslosenunterstützung oder einer Erwerbsunfähigkeitsrente, die gleichzeitig Sozialhilfe beziehen, aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen nur sehr beschränkt dazuverdienen können; für diesen Personenkreis ist die derzeitige Regelung angenehm. Bei einer Änderung der derzeitigen Anrechnungsregelung könnte man für diese Personengruppen eine Spezialregelung wählen. Da die Zuverdienstmöglichkeiten für diese beiden Personengruppen bereits durch andere Sozialgesetze stark eingeschränkt sind, spricht nichts dagegen, daß Erwerbseinkommen dieser Personengruppen bei der Anrechnungsregelung in der Sozialhilfe besonders behandelt werden.

### 3. Negative Einkommensteuer als Alternative?

Aus den bisher in dieser Arbeit aufgestellten Grundsätzen ergibt sich, daß es wünschenswert wäre, wenn Sozialhilfeempfänger einen erheblichen Anteil von jedem zusätzlichen Erwerbseinkommen behalten dürften. Wenn man einen einheitlichen Anrechnungssatz wählt und zunächst einmal auf einen anrechnungsfreien Grundbetrag verzichtet, ergibt sich die folgende Formel für das Nettogesamteinkommen des Sozialhilfeempfängers:

$$(3) \quad B + Y_b \times e .$$

Dabei ist B wiederum der Gesamtbedarf des Sozialhilfeempfängers und  $Y_b$  das Bruttoerwerbseinkommen des Haushalts; e ist der Eigenanteil, der bei einheitlichem Anrechnungssatz für alle möglichen Bruttoerwerbseinkommen eines Sozialhilfeempfängers gleich wäre (zwischen 0 vH und 100 vH).

Die Formel gilt für alle Bruttoeinkommen, bei denen sich ein höheres Nettogesamteinkommen ergibt, als wenn der Betroffene keine Sozialhilfe beantragen würde und sein Einkommen der normalen Belastung durch Steuern und Sozialabgaben unterliegen würde.

Wie in Kapitel 2.1 ist das maximale Nettoeinkommen, das ein erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger erreichen kann (hier genannt  $Y_n^*$ ), eine zentrale charakteristische Größe. Es gilt:

$$(4) \quad Y_n^* = B + Y_b^* \times e,$$

wobei das Bruttoerwerbseinkommen, das ohne Bezug von Sozialhilfe dem Nettoeinkommen  $Y_n^*$  entspricht,  $Y_b^*$  heißen soll.

Es folgt

$$(5) \quad e = (Y_n^* - B) / Y_b^*.$$

Falls  $e$  groß genug ist, führt bei dieser Regelung jede Erhöhung des Bruttoerwerbseinkommens zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens, die zusätzliche Erwerbstätigkeit finanziell attraktiv macht. Anders als im derzeitigen Anrechnungssystem lohnt es sich, auf den Bezug von Sozialhilfe zu verzichten, sobald das Bruttoeinkommen auch nur geringfügig oberhalb von  $Y_b^*$  liegt. Diese Anrechnungsvorschrift entspricht dem Konzept der negativen Einkommensteuer.

In Tabelle 1 und Abbildung 4 wird deutlich gemacht, warum eine einheitliche Grenzbelastung des Bruttoerwerbseinkommens von Sozialhilfeempfängern von 50 vH mit dem derzeitigen System von Steuern und Sozialtransfers in Deutschland nicht vereinbar ist. In Tabelle 1 wird zunächst aus dem Bruttoerwerbseinkommen eines Alleinstehenden durch Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern und Hinzufügen von Wohngeld das Nettoeinkommen ermittelt unter der zusätzlichen Annahme, daß keine Sozialhilfe beantragt wurde.<sup>8</sup> In der letzten Spalte der Tabelle 1 wird angegeben, wie hoch das Einkommen dieses Sozialhilfeempfängers wäre, wenn er neben seiner Sozialhilfe 50 vH seines hinzuverdienten Erwerbseinkommens behalten dürfte. Der betreffende Sozialhilfeempfänger würde bei jedem Einkommen besser gestellt sein als eine Person, die keine Sozialhilfe beantragt hat. Besonders deutlich sieht man dies in

---

<sup>8</sup> Annahmen wie in Fußnoten 5 und 6 beschrieben.

Abbildung 4, in der der Verlauf der Nettoeinkommensfunktion dieses Sozialhilfeempfängers (Funktion n50) und die Nettoeinkommensfunktion einer Person, die keine Sozialhilfe beantragt (Funktion d), eingetragen wurden. Für eine Person, für die die Funktion n50 gilt, gibt es kein Bruttoerwerbseinkommen, bei dem der Verzicht auf Sozialhilfe lohnend wäre. Dies liegt natürlich daran, daß im derzeitigen deutschen Steuer-Transfer-System fast alle alleinstehenden Erwerbstätigen, auch solche mit einem Einkommen von nur 2000-3000 DM monatlich, einer Grenzbelastung des Erwerbseinkommens von über 50 vH ausgesetzt sind. Diese Tatsache wird in der letzten Spalte von Tabelle 2 belegt.

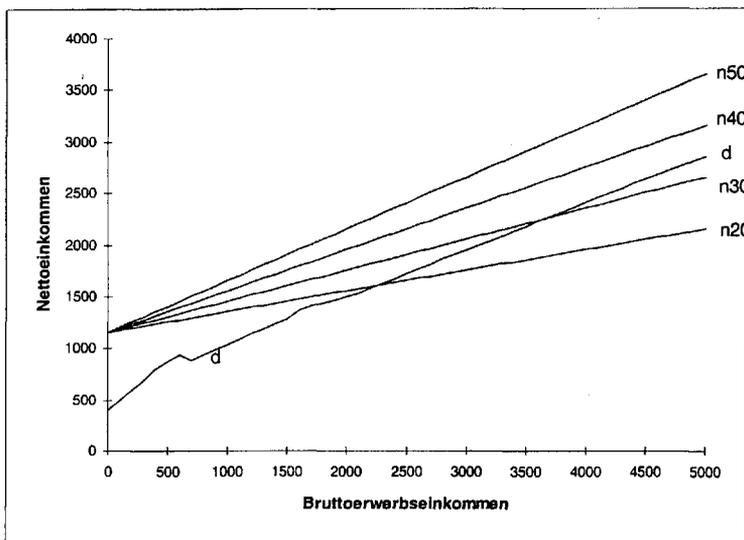
*Tabelle 1: Steuer-Transfer-Bilanz eines Alleinstehenden  
Füheres Bundesgebiet, 1998*

Brutto- Einkommen aus Erwerbs- tätigkeit	Für Personen, die keine Sozialhilfe beantragen				Sozialhilfe + 50 vH des Erwerbsein- kommens
	Steuer*	SV-Beiträge	Wohngeld	Netto- einkommen	
0	0,00	0,00	395,00	395,00	1157,00
200	0,00	0,00	395,00	595,00	1257,00
400	0,00	0,00	395,00	795,00	1357,00
600	0,00	0,00	336,00	936,00	1457,00
800	0,00	-168,40	303,00	934,60	1557,00
1000	0,00	-210,50	249,00	1038,50	1657,00
1200	0,00	-252,60	193,00	1140,40	1757,00
1400	0,00	-294,70	134,00	1239,30	1857,00
1600	-15,17	-336,80	126,00	1374,03	1957,00
1800	-56,42	-378,90	73,00	1437,68	2057,00
2000	-101,83	-421,00	18,00	1495,17	2157,00
2200	-154,20	-463,10	0,00	1582,70	2257,00
2400	-219,30	-505,20	0,00	1675,50	2357,00
2600	-280,45	-547,30	0,00	1772,25	2457,00
2800	-350,35	-589,40	0,00	1860,25	2557,00
3000	-420,15	-631,50	0,00	1948,35	2657,00

Annahmen: Der Sozialhilfebedarf beträgt 1157 DM im Monat, bei der Wohngeldberechnung werden monatliche Mietkosten von 465 DM berücksichtigt.

\*Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag.

Abbildung 4: Nettoeinkommensfunktionen eines Alleinstehenden  
 Derzeitiges Recht ohne Sozialhilfebezug (Funktion d),  
 negative Einkommensteuer mit Eigenanteil 50 vH, 40 vH,  
 30 vH und 20 vH (Funktionen n50, n40, n30, n20)



In Abbildung 4 wurden außerdem die Nettoeinkommensfunktionen von Sozialhilfeempfängern eingetragen, die neben der Sozialhilfe 40 vH, 30 vH oder 20 vH ihres Bruttoerwerbseinkommens behalten dürfen, so daß die Grenzbelastung ihres Erwerbseinkommens zwischen 60 vH und 80 vH liegt (Funktionen n40, n30 und n20). Bei einem Eigenanteil von 30 vH liegt das Einkommen eines Sozialhilfeempfängers immer noch so hoch, daß es für viele Arbeitnehmer, die im derzeitigen System Steuern in erheblichem Umfang zahlen, lohnen würde, ergänzende Sozialhilfe zu beantragen. Selbst bei einem Eigenanteil von 20 vH würde der Bezug von Sozialhilfe noch bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2200 DM sinnvoll sein (Yb\* liegt über 2200 DM).

*Tabelle 2: Steuer- und Sozialabgabenbilanz eines Alleinstehenden  
Früheres Bundesgebiet, 1998*

Brutto- einkommen	Steuer*	SV-Beiträge	Netto- einkommen	Durchschnittliche Belastung	Belastung der nächsten 500 DM
2000	101,83	421,00	1477,17	26,1%	50,1%
2500	247,31	526,25	1726,44	30,9%	55,6%
3000	420,15	631,50	1948,35	35,1%	53,7%
3500	583,42	736,75	2179,84	37,7%	53,5%
4000	745,45	842,00	2412,56	39,7%	54,6%
4500	913,37	947,25	2639,38	41,3%	55,8%
5000	1086,91	1052,50	2860,59	42,8%	56,9%
5500	1266,35	1157,75	3075,90	44,1%	58,6%
6000	1454,23	1263,00	3282,77	45,3%	1,1%
6500	1651,78	1071,00	3777,22	41,9%	55,2%
7000	1860,84	1138,00	4001,16	42,8%	56,8%
7500	2077,65	1205,00	4217,35	43,8%	58,7%
8000	2304,03	1272,00	4423,97	44,7%	57,9%
8500	2540,09	1325,60	4634,31	45,5%	49,1%
9000	2785,64	1325,60	4888,76	45,7%	51,0%
9500	3040,86	1325,60	5133,54	46,0%	53,0%
10000	3305,67	1325,60	5368,73	46,3%	54,9%

Annahme: Nach Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze von 6300 DM ist der  
Betreffende für 400 DM monatlich privat kranken- und pflegeversichert.

\*Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag.

Wenn man die Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe auf das in diesem Abschnitt beschriebene System umstellen will und gleichzeitig vermeiden will, daß sich die Anzahl der Sozialhilfeempfänger erheblich erhöht, muß man offensichtlich einen noch niedrigeren Eigenanteil wählen.

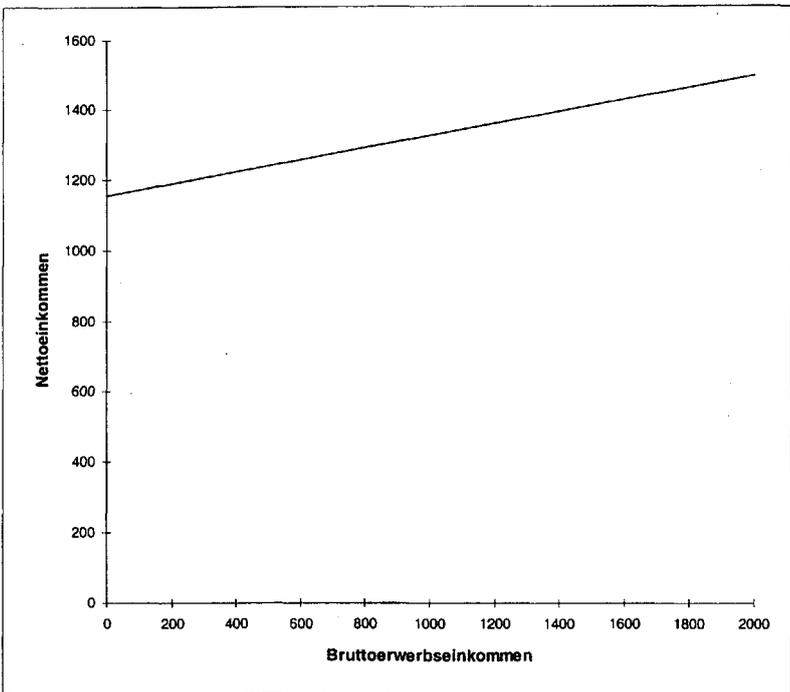
In Kapitel 2.1 wurde erläutert, daß die materiellen Arbeitsanreize im derzeitigen Anrechnungssystem auch bei Bruttoeinkommen direkt oberhalb von  $Y_b$  sehr schwach sind. Man könnte somit bei dem in diesem Abschnitt beschriebenen System  $Y_b^*$  einige hundert Mark höher als  $Y_b$  setzen, ohne daß eine größere Anzahl Personen zusätzlich in den Sozialhilfebezug kämen, für die es nicht bereits im derzeitigen Anrechnungssystem ökonomisch rational wäre, Sozialhilfe zu beziehen.

Aufgrund dieser Überlegung wird hier für den alleinstehenden westdeutschen Sozialhilfeempfänger mit einem Bruttobedarf von 1157 DM ein Yb\* von 2000 DM gewählt. Dem entspricht nach Berücksichtigung von Steuern, Sozialabgaben und Wohngeld ein Nettoerwerbseinkommen  $Y_n^*$  von 1495 DM. Nach der Formel (5) ergibt sich ein möglicher Eigenanteil  $e$  von

$$(1495 - 1157) / 2000 = 17 \text{ vH.}$$

Der Verlauf der Nettoeinkommensfunktion für diese Person ist in Abbildung 5 wiedergegeben.

Abbildung 5: Nettoeinkommensfunktion eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers  
Anrechnungssystem: Negative Einkommensteuer 17 vH



Entsprechende Überlegungen wurden auch für einige weitere Haushaltstypen angestellt und jeweils ein geeignet erscheinendes  $Yb^*$  oberhalb von  $Yb'$  gewählt (siehe Tabelle 3). Für ein durchschnittliches Ehepaar mit einem Verdiener wäre ein Eigenanteil von 16 vH möglich, für eine Alleinerziehende mit einem Kind ein Eigenanteil von lediglich 12 vH und für ein Ehepaar mit einem Verdiener und zwei Kindern ein Eigenanteil von lediglich 11 vH (alle im früheren Bundesgebiet). Das hier gewählte  $Yb^*$  liegt bei allen vier genannten Haushaltstypen etwas über der Einkommensgrenze, ab der Einkommensteuer gezahlt werden muß.

*Tabelle 3: Berechnung einiger Kennzahlen für verschiedene Haushaltstypen (Stand: 1.7.1998)*

Haushaltstyp	B	$Yn'$	$Yb'$	$Yn^*$	$Yb^*$	e
Früheres Bundesgebiet						
Alleinlebender	1157	1427	1760	1495	2000	17%
Ehepaar	1844	2114	2680	2336	3000	16%
Alleinerziehende mit 1 Kind	1911	2181	2480	2234	2700	12%
Ehepaar mit 2 Kindern	2881	3151	3220	3257	3500	11%
Neue Länder und Berlin-Ost						
Alleinlebender	978	1238	1530	1365	1800	22%
Früheres Bundesgebiet						
Alleinlebender mit 600 DM Nichterwerbseinkommen	1157	1365	790	1463	1000	31%
Erläuterungen:						
B = Gesamtbedarf eines durchschnittlichen Haushalts (Quelle: Breuer, Engels (1998), S. 24).						
$Yn'$ = maximal mögliches Nettoeinkommen dieses Haushalts bei Sozialhilfebezug.						
$Yb'$ = Bruttoerwerbseinkommen, das ohne Sozialhilfebezug erforderlich ist, um $Yn'$ zu erreichen.						
$Yb^*$ = von mir gewähltes Bruttoerwerbseinkommen oberhalb von $Yb'$ .						
$Yn^*$ = Nettoeinkommen, das sich bei Bezug von $Yb^*$ ergibt.						
e = Eigenanteil (Anteil des Bruttoerwerbseinkommens, den der Betroffene bei einer durch $Yb^*$ begrenzten negativen Einkommensteuer behalten darf).						
Weitere Erläuterungen zu $Yb^*$ und e siehe Text.						
Bei der Wohngeldberechnung zur Ermittlung des Nettoeinkommens wurden bei den sechs Haushaltstypen monatliche Mietkosten in folgender Höhe berücksichtigt: 465 DM, 600 DM, 600 DM, 811 DM, 314 DM, 465 DM.						

Diese Eigenanteile (typische Sozialhilfeempfänger dürfen zwischen 11 und 17 vH ihres Bruttoerwerbseinkommens behalten) sind wohl nicht ausreichend, um in den meisten Fällen einen wirksamen ökonomischen Anreiz für die Erzielung von Erwerbseinkommen darzustellen. Es ergäbe sich allerdings ein gewisser Fortschritt gegenüber dem derzeitigen System, bei dem Sozialhilfeempfänger mit Nettoerwerbseinkommen über 1035 DM 0 vH des zusätzlichen Bruttoeinkommens und Sozialhilfeempfänger mit etwas niedrigerem Einkommen nur 12 vH des zusätzlichen Bruttoeinkommens behalten dürfen.

Es muß angemerkt werden, daß sich bei niedrigerem (bzw. höherem) Gesamtbedarf als in der Tabelle 3 angegeben, wie er in der Praxis relativ häufig auftritt, aus der Formel (5) ein höherer (bzw. niedrigerer) möglicher Eigenanteil  $e$  des Sozialhilfeempfängers ergibt. Dies führt beispielsweise dazu, daß in den östlichen Bundesländern, wo der Gesamtbedarf der Sozialhilfeempfänger deutlich niedriger liegt als in den westlichen Bundesländern, ein höherer Eigenanteil möglich wäre. Weiter unten in der Tabelle 3 wurden daher die gleichen Berechnungen für einen durchschnittlichen alleinstehenden Sozialhilfeempfänger aus den neuen Ländern durchgeführt. Es ergab sich ein möglicher Eigenanteil von immerhin 22 vH.

Nun stellt sich natürlich die Frage, ob es nicht richtig wäre, ein höheres  $Y_b^*$  zu wählen (was automatisch ein höheres  $Y_n^*$  nach sich zieht). Auf diese Weise würde man einen höheren Eigenanteil ermöglichen und somit stärkere Anreize zur Erwerbstätigkeit schaffen. Man muß sich dann allerdings darüber im klaren sein, daß ein höheres  $Y_b^*$  automatisch bedeutet, daß viele Bezieher von niedrigen Einkommen anders als im derzeitigen System zum Bezug von ergänzender Sozialhilfe berechtigt werden. Nach meinen Berechnungen muß man bei Haushalten ohne Kinder im hier relevanten Einkommensbereich für jeden Prozentpunkt, um den der Eigenanteil  $e$  steigen soll,  $Y_b^*$  im Schnitt um 100 DM oder etwas weniger erhöhen. Bei Haushalten mit Kindern wäre dafür eine Erhöhung von  $Y_b^*$  um deutlich mehr als 100 DM erforderlich. Ein höheres  $e$  kommt also im derzeitigen deutschen Steuer-Transfer-System sehr teuer. Der Grund dafür ist, daß in Deutschland die Grenzbelastung von niedrigen Arbeitnehmer-

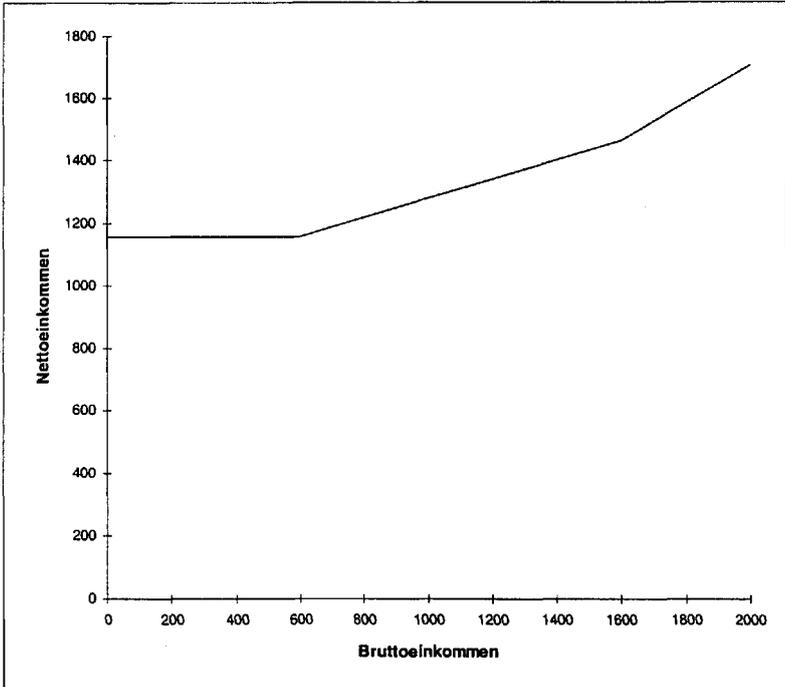
einkommen sehr hoch ist; dies führt dazu, daß in der Berechnungsformel des Eigenanteils (5)  $Y_n^*$  bei wachsendem  $Y_b^*$  nur langsam ansteigt. Eine Erhöhung der in der Tabelle 3 genannten möglichen Eigenanteile einer negativen Einkommensteuer um mehr als ein paar Prozentpunkte wäre im derzeitigen deutschen Steuer-Abgaben-System sehr problematisch.

Der hier betrachtete Ansatz, für vorgegebene Fallkonstellationen einen maximal möglichen Eigenanteil für eine negative Einkommensteuer zu wählen, der mit dem deutschen Steuer-Transfer-System noch vereinbar wäre, ergibt für Personen mit erheblichen Nichterwerbseinkünften günstigere Ergebnisse. In Formel (5) kann man dies daran erkennen, daß bei Vorhandensein von Nichterwerbseinkommen ein geringeres Bruttoerwerbseinkommen  $Y_b^*$  ausreicht, um das gleiche Nettogesamteinkommen  $Y_n^*$  zu erzielen: In der Formel für den Eigenanteil liegt der Nenner niedriger bei gleichem Zähler.

Wenn man die entsprechenden Berechnungen für den bereits genannten Sozialhilfeempfänger mit 1157 DM Bruttobedarf und 600 DM Nichterwerbseinkommen durchführt, kommt man zu dem Ergebnis, daß es möglich wäre, daß der Sozialhilfeempfänger 31 vH seines zusätzlichen Einkommens behalten darf (zur Höhe des gewählten  $Y_b^*$  siehe wiederum Tabelle 3). Die Nettoeinkommensfunktion für diese Person ist in Abbildung 6 wiedergegeben.

Für Personen mit erheblichem Nichterwerbseinkommen läßt sich also mit Hilfe dieses Anrechnungsverfahrens auch im Rahmen des bestehenden deutschen Steuer-Transfer-Systems ein besserer Anreiz zur Erzielung von Erwerbseinkommen erreichen.

Abbildung 6: Nettoeinkommensfunktion eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers mit 600 DM Nichterwerbseinkommen  
Anrechnungssystem: Negative Einkommensteuer 31 vH



#### 4. Ein theoretischer Rahmen für das hier betrachtete Problem. Neue Anrechnungsmodelle

Die in Kapitel 2 und 3 vorgestellten Anrechnungsmethoden können verstanden werden als zwei mögliche Lösungsansätze für das folgende Problem. Gesucht wird eine Funktion  $f$ , die das Nettoeinkommen eines Sozialhilfeempfängers festlegt in Abhängigkeit von seinem Bruttoerwerbseinkommen. An  $f$  werden folgende Anforderungen gestellt:

(6)  $f(0) = B$ ,  $f(Y_b^*) = Y_n^*$ ,  $f$  monoton wachsend zwischen 0 und  $Y_b^*$ ,

wobei die Werte für  $B$ ,  $Y_b^*$  und  $Y_n^*$  zunächst einmal vorgegeben sind. Es gibt eine große Zahl von Funktionen, die die beiden Punkte  $(0 ; B)$  und  $(Y_b^* ; Y_n^*)$  monoton wachsend verbinden. Nur wenn man sich über die Kriterien im klaren ist, nach denen solche Funktionen zu bewerten sind, kann man entscheiden, welche Funktion die beste ist. Der wichtigste Grund, weshalb ein Sozialhilfeempfänger mehr als 0 vH seines zusätzlichen Erwerbseinkommens behalten darf, ist, daß ein wirksamer Anreiz zur Erzielung von zusätzlichem Erwerbseinkommen bestehen soll. Das entscheidende Kriterium für die vergleichende Bewertung von verschiedenen Funktionen  $f$  muß also sein, welche Funktion diese Aufgabe am besten erfüllt.

Bei Verwendung der negativen Einkommensteuer (Abbildung 5) wird die Anreizwirkung für alle Einkommenshöhen gleich gehalten. Wenn man der Meinung ist, daß es ein ausreichender Anreiz ist, daß man 17 vH des hinzuverdienten Einkommens behalten darf, ist dies ein sehr gutes System. Wenn man der Meinung ist, daß 17 vH keinen wirksamen Anreiz darstellen, ist es als Anrechnungssystem nicht befriedigend.

Beim bestehenden System (Abbildung 1) werden sehr starke, eigentlich unnötig starke Anreize geschaffen, um die Betroffenen zum Verdienen von mindestens 135 DM zu veranlassen. Für alle höheren Verdienste ist der Anreiz gering oder nicht vorhanden. Das bestehende System ist nach den hier entwickelten Kriterien ineffizient, weil das eingesetzte Geld entweder für unnötig starke oder unwirksam schwache Anreize verwendet wird.

Wenn die genannten 17 vH keinen wirksamen Anreiz zur Erzielung von Erwerbseinkommen darstellen, ist es nicht möglich, eine Funktion zu konstruieren, die für jedes Einkommen ausreichende Anreize schafft. Man muß sich dann darauf beschränken,

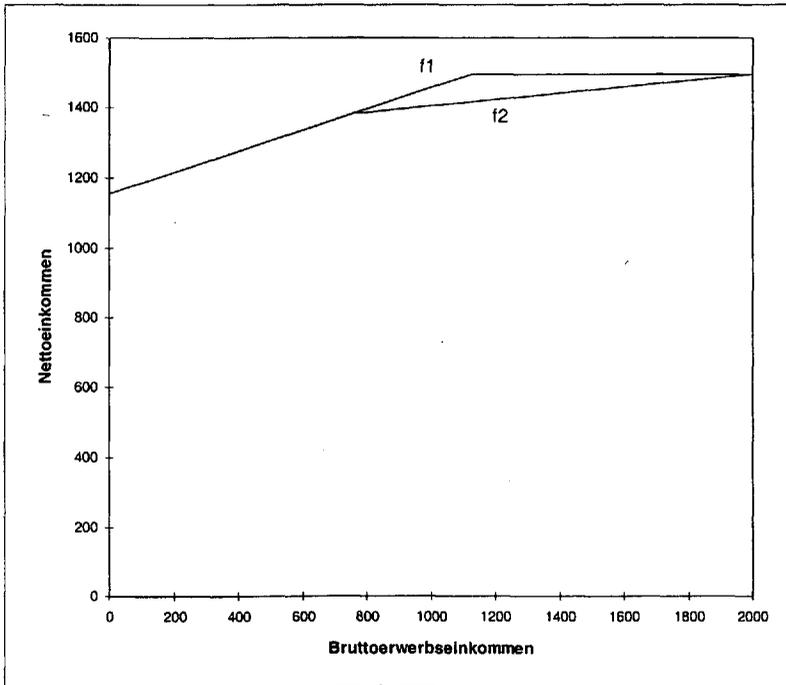
- a) eine Funktion zu entwickeln, die für einen möglichst breiten Einkommensbereich ausreichende Anreize schafft, und
- b) sich zu überlegen, in welchem Einkommensbereich diese Anreize wirken sollen.

Die Antwort auf Frage a) erhält man, wenn man abschätzen kann, wie hoch der Prozentsatz des zusätzlichen Bruttoerwerbseinkommens, das der Betroffene behalten darf, mindestens sein muß, damit ein ausreichender Anreiz zur Erzielung von Einkommen besteht. Im folgenden wird angenommen, daß dafür ein Prozentsatz von 30 vH erforderlich ist.

Zur Frage b) wird im bestehenden Recht die Entscheidung getroffen, daß den Beziehern niedriger Einkommen gute Arbeitsanreize geboten werden sollen, während auf wirksame Arbeitsanreize für Bezieher von Bruttoerwerbseinkommen dicht unterhalb der Sozialhilfegrenze verzichtet werden soll. Wenn man diese Entscheidung übernimmt und ansonsten für die gesuchte Funktion so lange wie möglich einen Eigenanteil von 30 vH anwendet, erhält man die Funktion f1 (obere Funktion) in Abbildung 7: Jeder Sozialhilfeempfänger darf 30 vH des zusätzlich verdienten Einkommens behalten, bis er das maximale Nettoeinkommen von 1495 DM bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 1127 DM erreicht. Darüber hinausgehende Erwerbseinkommen werden vollständig angerechnet. Wenn man einen Eigenanteil von mindestens 30 vH voraussetzt, ist kein Intervall, das breiter ist als 1127 DM, mit wirksamen Anreizen zur Erzielung von zusätzlichem Einkommen möglich. Die Funktion f1 sollte aber in der Praxis nicht verwendet werden, weil die breite Armutsfalle zwischen 1127 DM und 2000 DM die Anreize zur Erwerbstätigkeit für Personen mit Bruttoerwerbseinkommen direkt oberhalb von 2000 DM stark beeinträchtigen würde (vgl. hierzu die Erläuterungen in Kapitel 2.2). Deshalb wurde in Abbildung 7 eine modifizierte Version f2 dieser Funktion eingezeichnet (untere Funktion), bei der der Eigenanteil nur bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 750 DM 30 vH beträgt und anschließend bis zum Bruttoerwerbseinkommen von 2000 DM eine leicht ansteigende Funktion gewählt wurde. Diese Funktion f2 kann als eine verbesserte Version des derzeitigen Anrechnungssystems verstanden werden: Wie im derzeitigen System wird versucht, ausreichende Anreize zur Erwerbstätigkeit für die Bezieher sehr niedriger Erwerbseinkommen zu schaffen; während aber im derzeitigen System ausreichende Anreize nur für die Erzielung von Bruttoerwerbseinkommen bis 135 DM angeboten werden, werden hier ausreichende Anreize zur Erzielung von Bruttoerwerbseinkommen bis zu 750 DM geboten. Oberhalb dieses Einkommens

wurde die Funktion so gestaltet, daß sie die Anreize zur Erzielung von Erwerbseinkommen für Nichtsozialhilfeempfänger nicht zu sehr beeinträchtigt.

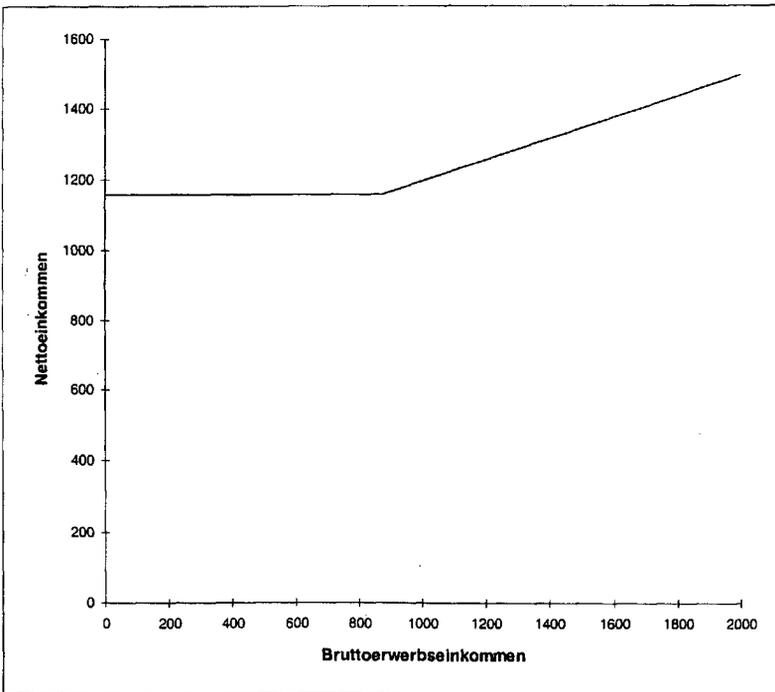
Abbildung 7: Nettoeinkommensfunktion eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers  
Neuer Vorschlag für ein Anrechnungssystem (Kapitel 4)



Auf der anderen Seite kann man sich auf den Standpunkt stellen, daß ausreichende Arbeitsanreize für die Bezieher von Einkommen direkt unterhalb der Sozialhilfegrenze bestehen sollten, während die Arbeitsanreize für die Bezieher sehr niedriger Einkommen weniger wichtig sind. Dies führt, wiederum unter der Annahme, daß so lange wie möglich ein Eigenanteil von 30 vH erreicht werden soll, zu der Funktion in Abbildung 8. Sozialhilfeempfänger, die zwischen 0 DM und 873 DM dazu-

verdienen, müssen diese Verdienste vollständig abführen. Von allen darüber hinausgehenden Bruttoeinkommen dürfen sie 30 vH behalten. Dies verlegt die Armutsfalle in den Einkommensbereich zwischen 0 DM und 873 DM, was zur Folge hat, daß auch für Beträge direkt oberhalb von 873 DM kein ausreichender Arbeitsanreiz besteht (vgl. wiederum die Erläuterungen in Kapitel 2.2). Dafür besteht jetzt für Personen, die dazu in der Lage sind, ein erheblicher materieller Anreiz, beispielsweise 1300 DM oder 1600 DM monatlich verdienen. Dieses Anrechnungssystem hat zusätzlich den Vorteil, daß die Anreize zur Erwerbstätigkeit für Nichtsozialhilfebezieher mit einem Bruttoerwerbseinkommen oberhalb von 2000 DM nicht beeinträchtigt werden.

*Abbildung 8: Nettoeinkommensfunktion eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers  
Neuer Vorschlag für ein Anrechnungssystem (Kapitel 4)*



Wenn man ein Anrechnungssystem mit ausreichenden Anreizen zur Erzielung von Erwerbseinkommen wünscht, muß man sich offensichtlich entscheiden, ob man die Erzielung niedriger Erwerbseinkommen fördern will (wie im bestehenden Anrechnungssystem oder im System in Abbildung 7) oder ob man die Erzielung höherer Erwerbseinkommen fördern will (wie im System in Abbildung 8). Nach meiner Meinung ist letzteres vorzuziehen: Die Sozialhilfe sollte laut Bundessozialhilfegesetz darauf ausgerichtet sein, die Sozialhilfeempfänger so bald wie möglich zu befähigen, selbst ein Einkommen zu erzielen, von dem sie ihren Lebensunterhalt ganz oder wenigstens zum größten Teil bestreiten können. Der beste Weg zu einem ausreichenden Erwerbseinkommen ist es, wenn Sozialhilfeempfänger versuchen, als ersten Schritt wenigstens ein teilweise ausreichendes Erwerbseinkommen zu erzielen. Daher sollte ein Anrechnungssystem gewählt werden, in dem besonders Erwerbseinkommen gefördert werden, die schon zu einem erheblichen Teil den Lebensunterhalt decken. Durch ein solches System werden erwünschte Verhaltensweisen von Sozialhilfeempfängern gefördert, während im bestehenden System gerade Personen, die eventuell in der Lage wären, ein erhebliches Erwerbseinkommen zu erzielen, besonders schwache Anreize zur Erzielung von Einkommen erhalten. Daß im bestehenden System gerade sehr niedrige Zusatzeinkommen am meisten gefördert werden, macht gesamtgesellschaftlich wenig Sinn: Fast jeder ist in der Lage, kleine Beträge hinzuzuverdienen, das eigentliche Ziel der Sozialhilfe ist es, die Sozialhilfeempfänger in die Lage zu versetzen, erhebliche Beträge zu verdienen. Nur letzteres ist wirklich Hilfe zur Selbsthilfe.

Für Personen, die außer Sozialhilfe und einem Erwerbseinkommen auch noch ein Nichterwerbseinkommen in Höhe von  $N$  beziehen, kann das Problem (6) der Wahl eines Verfahrens zur Einkommensanrechnung folgendermaßen formuliert werden: Gesucht wird eine Funktion  $f$  mit

$$(7) \quad f(x) = B \text{ für alle } x \text{ zwischen } 0 \text{ und } N, \quad f(N + Yb^*) = Yn^*, \\ f \text{ monoton wachsend zwischen } N \text{ und } (N + Yb^*),$$

wobei  $B$ ,  $N$ ,  $Yn^*$  und  $Yb^*$  zunächst einmal vorgegeben sind.

Wenn das Nichterwerbseinkommen  $N$  groß genug ist, ist es möglich, eine Einkommensanrechnungsfunktion anzugeben, bei der der Eigenanteil bei jedem Bruttoerwerbseinkommen, das kleiner ist als  $Y_b^*$ , mindestens 30 vH beträgt. Für ein Beispiel (Alleinstehender mit einem Nichterwerbseinkommen von 600 DM) siehe Abbildung 6.

Als Ergebnis dieses Kapitels bleibt festzuhalten, daß es im derzeitigen deutschen Steuer-Transfer-System unmöglich ist, für alle Bezieher von Sozialhilfe ausreichende Anreize zur Erzielung von Einkommen anzubieten, und daß man sich daher bei der Anrechnungsregelung in der Sozialhilfe entscheiden muß, für welche Einkommensbereiche man ausreichende Anreize für die Erzielung von Einkommen anbieten will. Dagegen ist es für Sozialhilfeempfänger mit erheblichem Nichterwerbseinkommen möglich, Anrechnungsregelungen zu konstruieren, bei denen für alle möglichen Erwerbseinkommen ein ausreichender Anreiz zur Erzielung von Erwerbseinkommen besteht.

## 5. Änderungen des deutschen Steuer-Transfer-Systems

Alle bisher diskutierten Lösungen sind nicht befriedigend. Es konnte nur versucht werden, unter den ungünstigen Rahmenbedingungen, die das deutsche Steuer-Transfer-System bietet, die am wenigsten schlechte Lösung zu finden. Im folgenden soll daher kurz diskutiert werden, welche Änderungen am Steuer-Transfer-System eine bessere Anreizstruktur für Sozialhilfeempfänger ermöglichen würden.

Die einfachste Möglichkeit, die bereits mehrfach vorgeschlagen wurde,<sup>9</sup> wäre eine Senkung der Sozialhilfe (für Erwerbsfähige oder für alle Sozialhilfeempfänger). Man kann in Gleichung (5) unmittelbar erkennen, daß ein niedrigerer Gesamtbedarf  $B$  einen höheren Anteil des Bruttoerwerbseinkommens, den ein Sozialhilfeempfänger behalten darf, ermöglicht. Dieser Vorschlag wird in diesem Aufsatz nicht weiter diskutiert werden.

---

<sup>9</sup> Vgl. z. B. Vaubel (1996).

Aus Gleichung (5) kann man weiterhin ablesen, daß dann ein hoher Eigenanteil, den ein Sozialhilfeempfänger von seinem Erwerbseinkommen behält, möglich ist, wenn das maximale Nettoeinkommen  $Y_n^*$  eines Sozialhilfeempfängers hoch ist. Daß eine Erhöhung von  $Y_b^*$ , die automatisch eine Erhöhung von  $Y_n^*$  mit sich bringt, im deutschen Steuer-Abgaben-System nur zu einer langsamen Erhöhung des Eigenanteils e führt, wurde bereits am Ende von Kapitel 3 dargestellt. Aus Gleichung (5) ist aber unmittelbar ersichtlich, daß eine Erhöhung von  $Y_n^*$  ohne eine gleichzeitige Erhöhung von  $Y_b^*$  regelmäßig eine Erhöhung von e in ähnlichem Umfang bewirkt. Dies bedeutet in anderen Worten: Es wäre ein höherer Eigenanteil für Sozialhilfeempfänger möglich, wenn auch das Einkommen von Nichtsozialhilfeempfängern in den Einkommensbereichen unmittelbar oberhalb der Sozialhilfegrenze weniger belastet wäre.

Ein Beispiel: Wenn die Einkommensteuer für einen alleinstehenden Arbeitnehmer nicht schon oberhalb von 1500 DM im Monat, sondern erst bei 2000 DM einsetzen würde, könnte man beim Anrechnungsverfahren der negativen Einkommensteuer (Abbildung 5) bereits einen Prozentsatz von 21 vH statt von 17 vH wählen. Im zuletzt vorgeschlagenen Verfahren (Abbildung 8) könnte der Bereich mit hundertprozentiger Belastung auf Einkommen unter 600 DM statt auf Einkommen unter 873 DM beschränkt werden.

Ebenso würde jede Senkung der Sozialversicherungsbeiträge die Möglichkeiten für eine gute Regelung der Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe verbessern.

Natürlich ist die Gruppe der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger nicht umfangreich genug, als daß diese Argumente ausreichen würden, eine Senkung der Einkommensteuer für Niedrigverdiener oder der Sozialversicherungsbeiträge zu begründen. Für eine Entlastung niedriger Arbeitseinkommen sprechen aber noch weitere Argumente: Hohe Steuern und Sozialabgaben führen dazu, daß den Arbeitgebern selbst bei geringen Nettoverdiensten relativ hohe Arbeitskosten entstehen. Die hohen Arbeitskosten haben zur Folge, daß die Arbeitgeber die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer so weit wie möglich vermeiden. Zur Durchschnitts- und

Grenzbelastung von Arbeitseinkommen wird noch einmal auf Tabelle 2 verwiesen. Wenn man berücksichtigt, daß Einkommensteuervermeidung für hohe Einkommen viel leichter ist als für niedrige Einkommen, muß man wohl zu Ergebnis kommen, daß derzeit die Grenzbelastung von niedrigen Arbeitseinkommen in Deutschland höher ist als die Grenzbelastung von hohen Einkommen (vgl. wiederum Tabelle 2).

Die Mehrheitsmeinung der deutschen Finanzwissenschaftler und auch die Meinung aller politischen Parteien scheint es zu sein, daß die Einkommensbesteuerung bereits beim Existenzminimum oder 100 bis 200 DM im Monat darüber einsetzen soll.<sup>10</sup> Dies führt aber im derzeitigen deutschen Steuer-Transfer-System dazu, daß es Sozialhilfeempfänger gibt, die Einkommensteuer zahlen (vgl. Tabelle 1). Ich denke, daß es sehr gute Gründe gibt, die Einkommensbesteuerung erst oberhalb der Summe einsetzen zu lassen, bei der für Personen ohne Kinder der Bezug von Sozialhilfe nicht mehr lohnend ist. Es klingt zwar nicht sehr schlimm, wenn Personen mit niedrigem Einkommen 25,9 vH oder auch 15 vH jeder zusätzlich verdienten Mark abgeben sollen, aber es wird häufig übersehen, daß die gleichen Personen außerdem noch 21 vH jeder zusätzlich verdienten Mark als Sozialversicherungsbeiträge bezahlen.

Es zeigt sich, daß die Probleme bei einer rationalen Gestaltung der Einkommensanrechnung in der Sozialhilfe letzten Endes nur ein Aspekt des Problems der Gestaltung des gesamten Steuer-Transfer-Systems sind.

## **6. Haushalte mit Kindern – ein Sonderproblem**

Bei allen Systemen der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe sind die Anreize zur Erzielung von Erwerbseinkommen für Haushalte mit Kindern deutlich geringer als für Haushalte ohne Kinder. Dies wurde in diesem Aufsatz nicht in jedem Fall gesondert nachgewiesen. Der Unterschied zwischen der Situation mit Kindern und der Situation

---

<sup>10</sup> Siehe Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1996), S. 22 - 23, und Sachverständigenrat (1997), S. 99.

ohne Kinder ist nach meiner Einschätzung so gravierend, daß es zwar vielleicht möglich ist, mit gewissen begrenzten Reformen im Steuer- und Sozialsystem eine überzeugende Anrechnungsregelung für Sozialhilfeempfänger ohne Kinder zu ermöglichen, daß dies aber nicht möglich ist für Sozialhilfeempfänger mit Kindern. Dies liegt daran, daß die Sozialhilfe für jedes Kind im Schnitt Transfers in Höhe von mehr als 500 DM zahlt (einschließlich zusätzliche Wohn- und Heizkosten sowie einmalige Leistungen), während andere Einkommensbezieher nur ein Kindergeld von 220 DM und eventuell den Haushaltsfreibetrag für Alleinstehende erhalten. Kein in Deutschland realisierbares Anrechnungssystem bei der Sozialhilfe ist in der Lage, diese Unterschiede zu überbrücken. Ein Anrechnungssystem bei der Sozialhilfe, das sowohl für Haushalte mit Kindern als auch für Haushalte ohne Kinder eine unter Anreizgesichtspunkten befriedigende Lösung bietet, ist nur möglich, wenn auch die Transferleistungen für Kinder von Nicht-Sozialhilfeempfängern erhöht werden.

Die meisten deutschen Autoren, die über die negative Einkommensteuer schreiben, erwähnen, daß es in den USA und in Großbritannien bereits eine negative Einkommensteuer gibt (in den USA der „Earned Income Tax Credit“, in Großbritannien der „Family Credit“). Fast nie wird deutlich darauf hingewiesen, daß die negative Einkommensteuer in diesen Ländern für Haushalte ohne Kinder unbedeutend ist, aber für Haushalte mit Kindern eine recht erhebliche Leistung bietet. Die negative Einkommensteuer hat insbesondere in den USA die Funktion eines Kindergeldes, das maximal ist für Arbeitnehmer, deren Erwerbseinkommen im Sozialhilfebereich liegen, und das anschließend so langsam abgebaut wird, daß es auch noch geringverdienenden Arbeitnehmern oberhalb der Sozialhilfegrenze zugute kommt. Man kann die amerikanische negative Einkommensteuer sehen als einen Versuch, das in diesem Kapitel beschriebene Problem anzugehen.

## 7. Der Vorschlag des Gesundheitsministeriums vom Dezember 1997

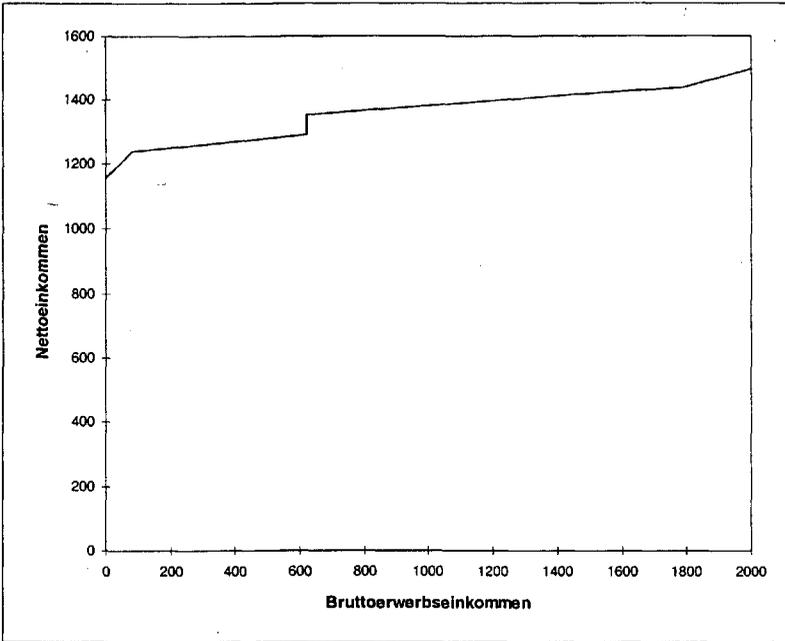
Das Bundesgesundheitsministerium (BMG), das auf Bundesebene für die Sozialhilfe zuständig ist, hat im Dezember 1997 einen Verordnungsvorschlag zu einer bundeseinheitlichen Änderung der Anrechnungsregelung vorgelegt.<sup>11</sup> Dieser Vorschlag ist im Jahr 1998 an der fehlenden Zustimmung des Bundesrats gescheitert, soll aber im folgenden kurz diskutiert werden.

Der Bereich, in dem ein Sozialhilfeempfänger sein gesamtes Erwerbseinkommen behalten darf, sollte für Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze (im früheren Bundesgebiet 620 DM) auf 15 vH des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes (im Schnitt des früheren Bundesgebiets etwa 81 DM) gesenkt, für Einkommen oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze auf 30 vH dieses Regelsatzes (im Schnitt des früheren Bundesgebiets 162 DM) erhöht werden. Für jedes Kind im Haushalt soll dieser Bereich um weitere 4 vH dieses Regelsatzes erhöht werden. Der Prozentsatz, den die Betroffenen von dem darüber hinausgehenden Nettoerwerbseinkommen behalten dürfen, sollte von 15 vH auf 10 vH abgesenkt werden. Schließlich sollte der Bereich, in dem dieser abgesenkte Prozentsatz gilt, stark vergrößert werden, allerdings für die verschiedenen Haushaltstypen in unterschiedlicher Weise. Für alle Haushaltstypen wäre die Armutsfalle, also der Bereich, in dem die Sozialhilfeempfänger nichts von ihrem hinzuverdienten Erwerbseinkommen behalten dürfen, deutlich kleiner geworden, für einige Typen (darunter den Einpersonenhaushalt) völlig verschwunden. Eine graphische Darstellung der Auswirkungen dieser Regelung auf das Bruttoerwerbseinkommen eines alleinstehenden Sozialhilfeempfänger wird in Abbildung 9 gegeben.

---

<sup>11</sup> Bundesregierung (1997).

Abbildung 9: Nettoeinkommensfunktion eines alleinstehenden Sozialhilfeempfängers  
Vorschlag des BMG für eine Änderung des Anrechnungssystems, 1997



Im Vorschlag des BMG wird für die Einkommen mit teilweiser Einkommensanrechnung ein niedrigerer Prozentsatz für den Anteil, den die Betroffenen von zusätzlichem Nettoerwerbseinkommen behalten dürfen, als bisher gewählt (10 vH statt 15 vH). Dadurch entsteht ein gewisser Spielraum, der genutzt wurde, um den Bereich der Armutsfalle zu verkleinern und für die Mehrheit der Betroffenen den anrechnungsfreien Grundbetrag zu erhöhen.

Der volle anrechnungsfreie Grundbetrag wird bei diesem Vorschlag nur Sozialhilfeempfängern gewährt, die oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze verdienen. In Abbildung 9 erkennt man das daran, daß die Nettoeinkom-

mensfunktion bei 620 DM Bruttoerwerbseinkommen einen Sprung nach oben macht. Dadurch entsteht aus Sicht der Sozialhilfeempfänger ein erheblicher Anreiz, eine Beschäftigung mit einer Entlohnung dicht oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze zu suchen. Dieser Anreiz würde aber ins Leere gehen, weil aus Sicht der Arbeitgeber Arbeitsplätze mit einer Entlohnung dicht oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze wegen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhebliche Mehrkosten verursachen, so daß es für Arbeitgeber weiterhin nicht attraktiv ist, solche Arbeitsplätze anzubieten.

Wie im derzeitigen Recht gilt auch beim Vorschlag des BMG, daß sich der Prozentsatz von 10 vH, den der Sozialhilfeempfänger von seinem Einkommen behalten darf, auf das Nettoeinkommen bezieht. Für Sozialhilfeempfänger mit Erwerbseinkommen oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze beträgt der Eigenanteil, also der Anteil des zusätzlichen Bruttoerwerbseinkommens, den sie behalten dürfen, lediglich 8 vH (nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge), für Sozialhilfeempfänger mit Erwerbseinkommen oberhalb der Einkommensteuergrenze, sogar nur 5-6 vH (nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern). Bei derart geringen Eigenanteilen sind die Anreize zur Erzielung zusätzlichen Erwerbseinkommens nur wenig größer als bei Personen in der Armutsfalle.

Nach den in diesem Aufsatz verwendeten Kriterien zur Beurteilung der Anreizwirkungen eines Anrechnungssystems ergibt sich, daß der Vorschlag bezüglich der Anreize zur Erzielung von Erwerbseinkommen keine wesentliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen System darstellt. Der anrechnungsfreie Grundbetrag, der zu unnötig starken Anreizen zur Erwerbstätigkeit für sehr geringe Erwerbseinkommen führt, wird für die meisten Betroffenen vergrößert, für den darauffolgenden Einkommensbereich werden die ohnehin schon sehr niedrigen Eigenanteile von 15 und 12 vH weiter verringert auf 10 und 8 vH.

Aus Sicht der Sozialhilfeempfänger ist der Vorschlag angenehm, da die Erweiterung des anrechnungsfreien Bereichs für die meisten Betroffenen ein etwas höheres Nettoeinkommen bedeuten würde.

## 8. Fiskalische Wirkungen der verschiedenen Anrechnungssysteme

Zu den fiskalischen Wirkungen des BMG-Vorschlags wurden vom Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (IWH) und vom Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig (isw) Gutachten erstellt.<sup>12</sup>

Das IWH errechnet begrenzte Mehrkosten für die derzeit bestehenden Anrechnungsfälle, weil bei den meisten dieser Fälle durch den BMG-Vorschlag weniger Einkommen angerechnet wird. Dem stehen Mehreinnahmen gegenüber, weil gleichzeitig die Anreize zur Erzielung von Einkommen in begrenztem Umfang verbessert wurden, so daß eine begrenzte vermehrte Erwerbstätigkeit von Sozialhilfeempfängern zu erwarten ist. Das IWH hält es für wahrscheinlich, daß diese Mehreinnahmen nicht ausreichen, die Mehrkosten auszugleichen. Das isw kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

Die Ergebnisse des IWH erscheinen plausibel, weil man davon ausgehen muß, daß für einen großen Teil der Sozialhilfeempfänger, die derzeit trotz der für sie ungünstigen Anrechnungsvorschriften ein höheres Erwerbseinkommen erzielen, nicht der direkte ökonomische Anreiz der Hauptgrund für ihre Erwerbstätigkeit ist. Unter dieser Voraussetzung ergibt sich zwangsläufig, daß bei geringeren Änderungen des Anrechnungssystems die fiskalischen Auswirkungen auf den Bestand bedeutsamer sind als die Auswirkungen von Verhaltensänderungen.

Auf der anderen Seite würde eine Veränderung des Anrechnungssystems, die für den Bestand an erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern im Durchschnitt keine Verminderung des angerechneten Einkommens bewirkt und gleichzeitig die Anreize zur Erwerbstätigkeit verbessert, die Sozialhilfeausgaben vermindern. Dies bedeutet insbesondere, daß bei einer Systemänderung, bei der der anrechnungsfreie Grundbetrag vermindert wird und dafür der Eigenanteil für einen Teil oder alle erwerbstätigen Sozial-

---

<sup>12</sup> Beide Gutachten sind in IWH, isw (1998) veröffentlicht worden.

hilfeempfänger in entsprechendem Ausmaß erhöht wird, mit Einsparungen bei der Sozialhilfe gerechnet werden kann. Ob bei einem konkreten Vorschlag für ein Anrechnungssystem die jeweilige Erhöhung der Eigenanteile durch die Absenkung der anrechnungsfreien Grundbeträge voll kompensiert wird, könnte jeweils durch Schätzungen ähnlich der Schätzung des IWH mit ausreichender Sicherheit überprüft werden.

Bei zwei der in diesem Aufsatz vorgestellten Alternativen für das Anrechnungssystem (negative Einkommensteuer in Abbildung 5, System in Abbildung 8) wird bei den meisten Bestandsfällen mehr Einkommen angerechnet (die Funktion in Abbildung 5 liegt an den meisten Stellen unter der Funktion in Abbildung 1, die Funktion in Abbildung 8 liegt fast überall unter der Funktion in Abbildung 1). Dies hat zur Folge, daß selbst dann, wenn man annimmt, daß die Einführung dieser Anrechnungssysteme nicht in vielen Fällen zu Verhaltensänderungen führen, gewisse Einsparungen bei den Sozialhilfeträgern entstehen. Wenn eines dieser Anrechnungssysteme zu vermehrter Erwerbstätigkeit von Sozialhilfeempfängern führt, würden sich größere Einsparungen bei den Sozialhilfeträgern ergeben.

## 9. Schlußfolgerungen

In dieser Arbeit wurde davon ausgegangen, daß ein System der Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe nur dann befriedigend ist, wenn Sozialhilfeempfänger von jedem zusätzlichen Bruttoerwerbseinkommen wenigstens 30 vH behalten dürfen.

Es wurde gezeigt, daß ein solches Anrechnungssystem im Rahmen des derzeit bestehenden deutschen Steuer-Transfer-Systems nicht möglich ist. Für Personen, die nur Einkommen aus Erwerbstätigkeit und aus Sozialleistungen haben, kann kein Anrechnungssystem konstruiert werden, in dem bei jedem möglichen Einkommen aus Erwerbstätigkeit ausreichende materielle Anreize für zusätzliche Erwerbstätigkeit bestehen.

Die Situation ist anders bei Sozialhilfeempfängern, die über ein gewisses regelmäßiges Einkommen aus anderen Quellen (wie beispielsweise Unter-

haltszahlungen) verfügen; für solche Personen kann ein solches Anrechnungssystem konstruiert werden (vgl. Abbildung 6).

Diese Tatsache ließe sich allerdings nur ausnutzen, wenn in Zukunft ein neues komplizierteres Anrechnungssystem eingeführt würde. Derzeit hängt die Einkommensanrechnung nur von der Höhe des Erwerbseinkommens des Betroffenen ab. Wenn man den Spielraum, der bei vielen Betroffenen für eine großzügigere Anrechnungsregelung besteht, nutzen will, müßte man die Einkommensanrechnung zusätzlich von der Höhe des Nichterwerbseinkommens und eventuell von der Höhe des Sozialhilfebedarfs abhängig machen. Da mittlerweile überall in Deutschland in der Verwaltung Computer verwendet werden, wäre eine solche Regelung praktisch durchführbar.

Eine solche differenzierte Regelung hätte noch einen weiteren Vorteil: In Kreisen mit niedrigerem Gesamtbedarf der Sozialhilfeempfänger (also insbesondere in den östlichen Bundesländern) gibt es einen größeren Spielraum für großzügigere Anrechnungsregelungen. Dieser Spielraum könnte dann ebenfalls genutzt werden.

Auch für Sozialhilfeempfänger, für die eine befriedigende Regelung der Einkommensanrechnung nicht möglich ist, sollte bei einer zukünftigen Neugestaltung der Einkommensanrechnung angestrebt werden, daß über einen möglichst breiten Bereich der möglichen Erwerbseinkommen ein möglichst hoher Eigenanteil  $e$  für den Einkommensanteil, den der Betroffene von seinem Einkommen behalten darf, gewählt wird. Dies läßt sich dadurch erreichen, daß einerseits der vorhandene Spielraum (zwischen dem Gesamtbedarf  $B$  und dem Einkommen  $Y_n^*$ ) vollständig ausgenutzt wird und zum anderen der anrechnungsfreie Grundbetrag so klein wie möglich gehalten wird.

Der anrechnungsfreie Grundbetrag sollte nicht erhöht werden. Stattdessen sollte angestrebt werden, daß der Eigenanteil  $e$  erhöht wird, möglicherweise bei gleichzeitiger Absenkung des anrechnungsfreien Grundbetrags. Bei der Diskussion über den anrechnungsfreien Grundbetrag sollte im Auge behalten werden, daß eine Erhöhung des anrechnungsfreien Grundbetrags zu Mehrkosten bei den Sozialhilfeträgern führt, aber nur eine

geringe Verbesserung der Anreizwirkungen des Anrechnungssystem bewirkt. Bei der Ablehnung des Vorschlags des BMG, der für die meisten erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger einen höheren anrechnungsfreien Grundbetrag gebracht hätte, durch den Bundesrat scheinen die befürchteten Mehrkosten ein wichtiges Argument gewesen zu sein.<sup>13</sup> Insofern ist es nicht wahrscheinlich, daß die Bundesländer in Zukunft einer Erhöhung des anrechnungsfreien Grundbetrags zustimmen werden.

Da der Sozialhilfebedarf in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ist, sollte nicht unbedingt eine bundeseinheitliche Neuregelung der Anrechnungsregelung angestrebt werden. Im Gegenteil, es wäre sinnvoll, wenn in den Regionen und Kreisen mit niedrigem Sozialhilfebedarf großzügigere Anrechnungsregelungen mit höherem Eigenanteil gewählt werden. Es spricht nichts dagegen, wenn einzelne Bundesländer im Alleingang neue Anrechnungsregelungen, wie sie unter anderem in dieser Arbeit diskutiert werden, ausprobieren. Das Bundessozialhilfegesetz läßt den Ländern hier erheblichen Spielraum.

---

<sup>13</sup> Vgl. IWH, isw (1998), Vorwort.

## Literaturverzeichnis

- Breuer, Wilhelm, Dietrich Engels (1998). Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln.
- Bundesregierung (1997). Zweite Verordnung der Bundesregierung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes. Bundsrats-Drucksache 1039/97 vom 19.12.97, Bonn.
- Gern, Klaus-Jürgen (1998). Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland. Kieler Studie (in Vorbereitung).
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsforschung Halle-Leipzig (isw) (1998). Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Jahresgutachten 1997/98: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (1998). Fachserie 13 (Sozialleistungen), Reihe 2 (Sozialhilfe), 1996. Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (1998). Öffentliche Sozialleistungen: Ausgaben, Einnahmen, Empfänger und Empfängerinnen der Sozialhilfe, Jahr 1996. Halle.
- Vaubel, Roland (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In: Horst Siebert (Hrsg.). Sozialpolitik auf dem Prüfstand: Leitlinien für Reformen. Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1996). Zur Reform des Einkommensteuertarifs. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 60, Bonn.