ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Boss, Alfred

Working Paper — Digitized Version

Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen: Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland

Kiel Working Paper, No. 643

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: Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel Working Paper, No. 643, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/669

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kieler Arbeitspapiere
Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 643

Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen — Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland*

von

Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D–24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 643

Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen — Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland*

von
Alfred Boss

556750

* Dieser Aufsatz entstand im Rahmen des Forschungsprojektes "Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft", das von der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung gefördert wird.

August 1994

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 vorher mit ihm abzustimmen.

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Problemstellung ... 1

B. Lohnsteuerbelastung geringer Arbeitseinkommen ... 1

a) Regelung bei normaler Besteuerung des Einkommens ... 1

b) Festsetzung der Steuer bei geringen Einkommen ... 2

c) Marginale Belastung geringer Einkommen ... 6

d) Pauschalierte Besteuerung von Löhnen ... 8

C. Belastung geringer Arbeitseinkommen durch Sozialversicherungsbeiträge ... 9

D. Belastung geringer Arbeitseinkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge ... 10

E. Sozialhilfeanspruch bei niedrigen Arbeitseinkommen und Bedürftigkeit ... 13

a) Komponenten der Hilfe zum Lebensunterhalt ... 13

b) Mehrbedarfszuschlag bei Erwerbstätigkeit bzw. Einkommensfreibetrag bei Erwerbstätigkeit ... 15

c) Hilfe zum Lebensunterhalt in Abhängigkeit vom Nettoarbeitseinkommen ... 16

F. Belastung geringer Arbeitseinkommen im Falle des Zusammenspiels von Abgabenrecht und Sozialhilferegelungen ... 23

G. Wirtschaftspolitische Überlegungen ... 26

Literaturverzeichnis ... 29

A. Problemstellung

Dem Steuerrecht und den Sozialhilferegelungen werden häufig anreizschädigende Wirkungen zugeschrieben. Insbesondere bei geringer Fähigkeit, Markteinkommen zu erzielen, bewirkten die rechtlichen Regelungen, daß Nicht-Erwerbstätigkeit oder Schwarzarbeit einer Erwerbstätigkeit in der offiziellen Wirtschaft vorgezogen würden. In diesem Aufsatz wird zunächst aufgezeigt, wie geringe Arbeitseinkommen durch die Lohnsteuer und durch die Sozialversicherungsbeiträge belastet werden. Insbesondere wird die marginale Belastung dargestellt, die die Anreize bestimmt. Es wird dann untersucht, in welchem Ausmaß Nicht-Erwerbstätige 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 sich an.

Unter geringen Einkommen werden solche verstanden, die unter 25 000 DM je Jahr liegen. Es werden nur die Regelungen betrachtet, die für eine Einzelperson ohne Kinder gelten. Es wird angenommen, daß andere Einkünfte als die jeweils untersuchten Arbeitseinkommen nicht bezogen werden. Die Untersuchung bezieht sich auf das frühere Bundesgebiet, soweit die rechtlichen Regeln in den neuen Bundesländern von denen im früheren Bundesgebiet abweichen.

B. Lohnsteuerbelastung geringer Arbeitseinkommen

a) 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 zum 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 unter b) beschrieben werden — erst ein, wenn der zu versteuernde Lohn den Grundfreibetrag (5 616 DM je Jahr) übersteigt. Der Grenzsteuersatz — gemessen am zu versteuernden Lohn — beträgt bei Löhnen bis zu 8 100 DM je Jahr 19 vH, für höhere Löhne steigt er arithmetisch-linear auf bis zu 53 vH (bei 120 042 DM zu versteuern-

dem Lohn). Erfolgt die Besteuerung im Rahmen des Quellenabzugsverfahrens, so werden im Jahre 1994 Bruttolöhne ab 9 452 DM je Jahr (788 DM je Monat) mit Lohnsteuer belastet.

b) Festsetzung der Steuer bei geringen Einkommen

Seit 1993 gelten für die Besteuerung niedriger Einkommen besondere Regeln, die eine Besteuerung des Existenzminimus verhindern sollen. Maßgeblich sind nicht die zu versteuernden Löhne (allgemein: die steuerpflichtigen Einkünfte), sondern die sogenannten Erwerbsbezüge. Zu diesen zählen neben den steuerpflichtigen Einkünften "steuerfreie Einnahmen, Bezüge und Einkommensteile, die zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs verwendet werden können" [Bundesministerium der Finanzen (BMF) [b], S. 2]. Der zu versteuernde Lohn (allgemein: das zu versteuernde Einkommen) ergibt zusammen mit u.a. folgenden Beträgen die Erwerbsbezüge:

— Verlustabzugsbeträge nach § 10d Einkommensteuergesetz (EStG),

— Abzugsbeträge für die zu eigenen Wohnzwecken genutzte Wohnung im eigenen Haus (beispielsweise nach § 10e EStG),

— Abzugsbetrag für Land- und Forstwirte (§ 13 EStG),

— steuerfreier Gewinn aus der Veräußerung und Aufgabe von Betrieben,

— durch den Abzug des Sparer-Freibetrages 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 § 40a EStG.

Liegen die Erwerbsbezüge eines Ledigen über 15 011 DM im Jahre 1993, so wird nach den allgemeinen Regeln das zu versteuernde Einkommen ermittelt und besteuert, soweit es 5 616 DM übersteigt (vgl. Abschnitt a). Der Grenzsteuersatz beträgt —

bezogen auf das zu versteuernde Einkommen — bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 8 100 DM 19 vH.

Liegen die Erwerbsbezüge zwischen 12 042 DM und 15 011 DM, so wird eine sog. gemilderte Steuerschuld zwischen 0 und 1 839 DM festgesetzt (Tabelle 1).

Liegen die Erwerbsbezüge unter 12 042 DM im Jahr, so entsteht keine Steuerschuld. Die sogenannte gemilderte Lohnsteuer auf das an sich zu versteuernde Einkommen beträgt 0 DM, weil ein Betrag von 12 000 DM als Existenzminimum betrachtet wird und deshalb steuerfrei bleiben soll.

Ist die Summe der Beträge, die die Differenz zwischen dem zu versteuerndem Lohn (Einkommen) und den Erwerbsbezügen ausmachen, Null, so bedeutet die Besteuerung der Erwerbsbezüge, daß 1993 erst bei zu versteuernden Löhnen (Einkommen) ab 12 042 DM je Jahr eine Steuerschuld entsteht. Diesem zu versteuernden Lohn entspricht ein Jahresbruttolohn von 17 228 DM (rund 1 435 DM je Monat). Höhere Löhne werden gemildert besteuert (Tabelle 2). Die normale Besteuerung setzt bei einem Bruttolohn von 20 846 DM (1 737 DM je 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 Existenzminimus also nur in geringerem Maße notwendig ist.

Die Steuerbelastung ist bei Erwerbsbezügen zwischen 12 042 und 15 011 DM niedriger, als sie gemäß dem Steuerrecht vor 1993 und gemäß der normalen Steuertabelle für 1993 gewesen wäre. Entscheidend für die Änderung des Einkommensteuerrechts war der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. September 1992, nach dem ab 1993 zu gewährleisten ist, daß bei der Einkommensbesteuerung die "Erwerbsbezüge" steuerfrei bleiben müssen, die unter dem Existenzminimum liegen, das sich am Sozialhilferecht orientiert [BMF [b], S. 1].

Den skizzierten Regelungen für 1993 liegt die Vorstellung zugrunde, das Existenzminimum eines Ledigen im Jahre 1993 betrage 12 000 DM. Die Regelungen waren in Form einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern in Kraft getreten. Im Laufe des Jahres 1993 wurde die Verwaltungsvereinbarung durch eine gesetzliche Regelung ersetzt, die ein Existenzminimum von 10 500 DM beinhaltet [Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG), 1993]. Die steuerliche

Tabelle 1 — Erwerbsbezüge und gemilderte Einkommensteuer im Jahre 1993 nach der ursprünglichen Regelung (Grundtabelle)

Erwerbsbezüge (DM)	Einkommensteuer (DM
bis 12 041	0
bis 12 095	33
bis 12 149	66
bis 12 203	99
⋮	⋮
bis 14 903	1 770
bis 14 957	1 806
bis 15 011	1 839
bis 15 065	1 857[a]

[a] Nicht gemilderte (normale) Einkommensteuerschuld.

Quelle: BMF [b].

Tabelle 2 — Jahresbruttolohn und gemilderte Jahreslohnsteuer im Jahre 1993 nach der ursprünglichen Regelung (Grundtabelle)

Jahresbruttolohn (DM)	Jahreslohnsteuer (DM)
bis 9 451	0
⋮	⋮
bis 17 227	0
bis 17 281	33
bis 17 335	66
bis 17 389	99
⋮	⋮
bis 20 737	1 770
bis 20 791	1 806
bis 20 845	1 839
bis 20 899	1 857[a]

[a] Nicht gemilderte (normale) Einkommensteuerschuld.

Quelle: BMF [c]. — Luchterhand Verlag [1993a], [1993b] und [1993c].

Entlastung in den betreffenden Einkommensgruppen, die Milderung der Steuerschuld, wurde dabei verringert. Erwerbsbezüge im Jahre 1993 sind nur bis zu einem Betrag von 10 529 DM steuerfrei; sie sind ab 12 798 DM normal zu besteuern [FKPG, 1993, S. 966; Hüther, 1994]. Gleichwohl blieben die Lohnsteuerabzugstabellen in Kraft, erst bei der Veranlagung für das Jahr 1993 kam die neue Regelung zur Geltung. Diese hätte Nachzahlungen zur Folge gehabt, die aber offenbar in der Regel aus Billigkeitsgründen nicht eingefordert worden sind [BMF [a], S. 123].

Für 1994 ist ein Existenzminimum in Höhe von 11 000 DM festgesetzt worden [BMF [a], S. 123]. Dies bedeutet, daß erst bei einem Jahresbruttolohn von mehr als 16 039 DM Lohnsteuer zu zahlen ist, wenn die Erwerbsbezüge allein aus dem zu versteuernden Lohn bestehen, wenn also steuerfreie Einnahmen, Bezüge und Einkommensteile, die zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs dienen, nicht vorliegen (Tabellen 3 und 4). Dem Jahresbruttolohn von 16 039 DM entsprechen in diesem Fall Erwerbsbezüge in Höhe von 11 069 DM. Jahresbruttolöhne zwischen 16 040 DM (1 337 DM je Monat) und 19 117 DM (1 593 DM je Monat) werden gemildert besteuert, wenn der zu versteuernde Lohn mit den Erwerbsbezügen identisch ist.

Tabelle 3 — Erwerbsbezüge und gemilderte Einkommensteuer im Jahre 1994 (Grundtabelle)

Erwerbsbezüge (DM)	Einkommensteuer (DM)
bis 11 069	0
bis 11 123	33
bis 11 177	66
bis 11 231	99
bis 11 285	129
⋮	⋮
bis 13 499	1 479
bis 13 553	1 512
bis 13 607	1 545
bis 13 661	1 564[a]

[a] Nicht gemilderte (normale) Einkommensteuerschuld.

Quelle: FKPG [1993], S. 965-966.

Tabelle 4 — Jahresbruttolohn und gemilderte Jahreslohnsteuer im Jahre 1994 (Grundtabelle)

Jahresbruttolohn (DM)	Monatsbruttolohn (DM)	Jahreslohnsteuer (DM)
bis 9 451	bis 787	0
.	.	.
.	.	.
bis 16 039	bis 1 336	0
bis 16 093	bis 1 341	33
bis 16 147	bis 1 345	66
bis 16 201	bis 1 350	66
bis 16 255	bis 1 354	99
.	.	.
.	.	.
bis 19 009	bis 1 584	1 479
bis 19 063	bis 1 588	1 512
bis 19 117	bis 1 593	1 545
bis 19 171	bis 1 597	1 564[a]

[a] Nicht gemilderte (normale) Einkommensteuerschuld.

Quelle: Luchterhand Verlag [1994a] und [1994b].

Die gemilderte Jahreslohnsteuer ist 1994 im relevanten Einkommensbereich wesentlich niedriger als die normale Steuer (Tabelle 5). Die durchschnittliche gemilderte Belastung — bezogen auf den Bruttolohn — beträgt beispielsweise bei einem Jahreslohn von 13 000 DM Null anstatt rund 4 ¼ vH; bei 16 000 DM ist sie immer noch Null anstatt 6 ½ vH. Erst bei einem Jahresbruttolohn von rund 19 200 DM sind die gemilderte und die normale Jahreslohnsteuer identisch.

c) Marginale Belastung geringer Einkommen

Liegen die Erwerbsbezüge in dem Bereich, in dem die gemilderte Einkommensteuer erhoben wird, so beträgt die Belastung eines zusätzlichen Arbeitseinkommens im Jahre 1993 mehr als 60 vH, nämlich in aller Regel (bei einer Veränderung um die in den Lohnsteuertabellen maßgebliche Abstufung von 54 DM) 61,1 vH, in einzelnen Bereichen sogar 66,7 vH; im Durchschnitt der einzelnen Einkommensstufen beläuft sich die Belastung auf 61,9 vH.

Tabelle 5 — Jahresbruttolohn, gemilderte und normale Jahreslohnsteuer im Jahre 1994 (Grundtabelle)

Jahresbruttolohn (DM)	Jahreslohnsteuer (DM)	
	gemildert	normal
bis 9 451	0	0
bis 9 505	0	10
bis 9 559	0	20
bis 9 613	0	20
bis 9 667	0	30
bis 9 721	0	41
bis 9 775	0	51
⋮		
bis 12 907	0	533
bis 12 961	0	544
bis 13 015	0	554
⋮		
bis 16 039	0	1 038
bis 16 093	33	1 049
bis 16 147	66	1 060
bis 16 201	66	1 060
bis 16 255	99	1 071
⋮		
bis 19 009	1 479	1 531
bis 19 063	1 512	1 542
bis 19 117	1 545	1 553
bis 19 171	1 564[a]	1 564

[a] Nicht gemilderte Steuerschuld.

Quelle: Luchterhand Verlag [1994b].

Die Aussage des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesministerium der Finanzen vom 1. März 1993, es gehe "völlig an den Gegebenheiten vorbei, wenn im Zusammenhang mit ... umfangreichen Entlastungen für Bezieher kleiner Einkommen mit Hinweis auf eine .... Grenzbelastung von rund 60 vH der irreführende Eindruck von Steuermehrbelastungen hervorgerufen wird" [BMF [c], S. 2], ist richtig; sie widerlegt aber nicht die Aussage, daß im relevanten Bereich die Grenzbelastung über 60 vH beträgt. Letzteres wird im übrigen vom Bundesministerium der Finanzen im Sommer 1993 eingeräumt [BMF [a], S. 124].

Auch im Jahre 1994 ist die Grenzbelastung durch die gemilderte Lohnsteuer in den hier interessierenden Lohnstufen im Durchschnitt sehr hoch. Mit rund 50 vH — bezogen auf den Bruttolohn — ist sie kaum niedriger als der Spitzensatz der Einkommensteuer (53 vH). Die marginale Belastung ist im übrigen in jedem Fall höher als bei den normal besteuerten Beziehern gleicher Einkommen. Bei einer Erhöhung des Jahresbruttolohns um 54 DM steigt die gemilderte Lohnsteuer in der Regel um 33 DM, die normale dagegen in der Regel nur um 11 DM.

Legt man — wie in Abschnitt C — bei der Messung der Belastung nicht das Arbeitsentgelt 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 interessierenden Lohngruppen rund 42 vH.

Im Zusammenhang mit der Erhebung des Solidaritätszuschlages im Jahre 1995 soll die durchschnittliche Grenzbelastung im Bereich der gemilderten Besteuerung verringert werden [BMF [a], S. 124]. Dies hat den Nebeneffekt, daß der Solidaritätszuschlag geringer ist als sonst. Die marginale Belastung geringer Einkommen wird dann geringfügig kleiner als die maximale Belastung hoher Einkommen sein.

d) 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 geringen 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; vgl. auch Luchterhand Verlag [1993c]].

"Bei Teilzeitbeschäftigten gilt (1994, A.B.) ein Pauschsteuersatz von 15 vH (Berliner Pauschsteuersatz 13,9 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 [d], S. 3-4]; sie ändert sich mit dieser gemäß den Bestimmungen in der Sozialversicherungs-Rechengrößenordnung jeden Jahres. In den neuen Bundesländern beträgt die Grenze 440 DM je 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 je Arbeitsstunde nicht übersteigt und die für Teilzeitbeschäftigte maßgebenden Zeit- oder Lohngrenzen (86 ... Stunden, 560,-- ... DM eingehalten werden" [Luchterhand Verlag [1994b], S. 8]. Anderenfalls kann der Arbeitslohn unter bestimmten Voraussetzungen mit 25 vH (in Berlin mit 23,1 vH) pauschal besteuert werden.

"Bei Aushilfskräften, die in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft ausschließlich mit typisch land- und forstwirtschaftlichen Arbeiten beschäftigt werden, besteht eine Sonderregelung (§ 40 a Abs. 3 EStG)" [Luchterhand Verlag [1994b], S. 8]. Deren Löhne werden mit 3 vH (in Berlin mit 2,8 vH) pauschal belastet.

C. Belastung geringer Arbeitseinkommen durch Sozialversicherungsbeiträge

Im Jahre 1994 werden die Arbeitseinkommen geringfügig Beschäftigter (Beschäftigung regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche und Arbeitsentgelt regelmäßig maximal 560 DM je Monat im früheren Bundesgebiet (440 DM in den neuen Bundesländern) oder Beschäftigung befristet auf längstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage mit einem Arbeitsentgelt von maximal 560 DM (440 DM)) nicht durch Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung belastet. Andere Einkommen, insbesondere generell diejenigen, die diese Grenze übersteigen, unterliegen bis zu den jeweiligen Beitragsbemesungsgrenzen der Sozialabgabenpflicht (Tabelle 6).

Übersteigt ein 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.

Tabelle 6 — Beitragssätze und Bemessungsgrenzen in der Sozialversicherung 1994 — vH des Bruttoarbeitsentgelts bzw. DM je Monat

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

[a] Früheres Bundesgebiet.

Quelle: FAZ [1993]. — Eigene Prognose für den Beitragssatz zur Krankenversicherung.

Die marginale und die durchschnittliche Belastung durch die Sozialbeiträge sind für die belasteten Löhne bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze identisch. 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 Sozialversicherung, 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 bzw. wöchentlich 142,33 DM nicht übersteigt ("Geringverdiener"), der Arbeitgeber die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung allein zahlt [Luchterhand Verlag [1994b], S. 41], ändert daran nichts.

D. Belastung geringer Arbeitseinkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge

Es wird in diesem Abschnitt unterstellt, daß die Erwerbsbezüge mit dem zu versteuernden Lohn der Bezieher geringer Einkommen identisch sind. Wahrscheinlich sind die Abweichungen bei den meisten Beziehern geringer Arbeitseinkommen tatsächlich gering oder gleich Null. Es wird zudem unterstellt, daß die untersuchten Personengruppen im Falle der Nicht-Erwerbstätigkeit nicht bedürftig sind, also einen Anspruch auf Sozialhilfe nicht haben. Die Belastung der Einkommen der potentiellen Sozialhilfeempfänger wird in Abschnitt E und in Abschnitt F untersucht.

Die Belastung geringer Einkommen durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge ist im Einzelfall sehr unterschiedlich geregelt (Übersicht 1). Bruttojahreslöhne eines Ledigen bis zu 16 039 DM (1 336 DM je Monat) werden im Jahre 1994 im Rahmen der gemilderten Besteuerung nicht durch die Lohnsteuer belastet. Die (alternative) pauschalierte Besteuerung bei Jahreslöhnen von maximal 6 720 DM (560 DM je Monat) wäre, soweit die Voraussetzungen dafür vorlägen, 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 1 336 DM je Monat auf 32,7 vH (Tabelle 7).

Tabelle 7 — Marginale Lohnsteuer- und Sozialabgabenbelastung[a] geringer Arbeitseinkommen eines ledigen Beschäftigten ohne Kinder im Jahre 1994 — vH

Bruttomonatslohn (Arbeitsentgelt)	Lohnsteuer	Sozialbeiträge	Zusammen
bis 560 DM[b]	0	0[d]	0
bis 787 DM	0	32,7	32,7
bis 1 336 DM[c]	0	32,7	32,7
bis 1 593 DM[c]	42,0[f,g]	32,7	74,7
bis 2 000 DM	14,6[f,h]	32,7	47,3
3 000 DM	24,7	32,7	57,4
4 500 DM	26,2	32,7	58,9
Nachrichtlich:			
788 bis 1 593 DM[e]	13,5[f,i]	32,7	46,2

[a] Lohnsteuer und Sozialbeiträge bezogen auf das Arbeitsentgelt zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. — [b] Bei Aushilfstätigkeit oder Teilzeitbeschäftigung relevant wegen der Option auf die Pauschalbesteuerung. — [c] Bei gemilderter Besteuerung. — [d] Belastungssprung beim Überschreiten der 560 DM-Grenze. — [e] Bei normaler Besteuerung. — [f] Für das betreffende Lohnintervall im Durchschnitt. — [g] 50,2 vH bei Bezug auf den Bruttolohn ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Bruttoarbeitsentgelt). — [h] 17,5 vH bei Bezug auf das Bruttoarbeitsentgelt. — [i] 16,1 vH bei Bezug auf das Bruttoarbeitsentgelt.

Quelle: Boss [1993]. — Eigene Berechnungen.

Übersicht 1 — Struktur der Abgabenbelastung lediger Beschäftigter in Abhängigkeit von der Art der Beschäftigung (im Fall der Nicht-Bedürftigkeit bei Nichterwerbstätigkeit) im Jahre 1994 — Früheres Bundesgebiet

I. Regelmäßige Erwerbstätigkeit

1. Regelmäßige Arbeitszeit (mehr als 86 Stunden je Monat)
   a) Lohn bis zu 787 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal, Steuersatz Null
      — Beiträge: normal
   b) Lohn über 787 DM bis 1 593 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal oder gemildert (bis 1 336 DM Steuersatz Null) in Abhängigkeit von der Höhe der Erwerbsbezüge
      — Beiträge: normal
   c) Lohn über 1 593 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal
      — Beiträge: normal

2. Regelmäßige Beschäftigung (weniger als 86 Stunden je Monat)
   a) Lohn bis zu 560 DM je Monat
      — Lohnsteuer: wahlweise 15 vH pauschaliert
      — Beiträge: Beitragssatz (in der Regel) Null
   b) Lohn über 560 DM bis zu 1 593 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal (bis 787 DM Steuersatz Null) oder gemildert (bis 1 336 DM Steuersatz Null) in Abhängigkeit von der Höhe der Erwerbsbezüge
      — Beiträge: normal
   c) Lohn über 1 593 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal
      — Beiträge: normal

II. Befristete Erwerbstätigkeit (weniger als zwei Monate oder bis zu 50 Arbeitstage)

1. Arbeitszeit (weniger als 86 Stunden je Monat)
   a) Lohn bis zu 560 DM je Monat
      — Lohnsteuer: wahlweise 15 vH pauschaliert
      — Beiträge: Beitragssatz (in der Regel) Null
   b) Lohn über 560 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal (bis 787 DM Steuersatz Null) oder gemildert (bis 1 336 DM Steuersatz Null) oder u.U. 25 vH pauschaliert
      — Beiträge: normal

2. Arbeitszeit (mehr als 86 Stunden je Monat)
   a) Lohn bis zu 560 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal (Steuersatz Null) oder u.U. 25 vH pauschaliert
      — Beiträge: normal
   b) Lohn über 560 DM je Monat
      — Lohnsteuer: normal (bis 787 DM Steuersatz Null) oder gemildert (bis 1 336 DM Steuersatz Null) oder u.U. 25 vH pauschaliert
      — Beiträge: normal

Bruttojahreslöhne im Bereich 16 040 DM (1 337 DM je Monat) bis 19 117 DM (1 593 DM je Monat) werden 1994 marginal mit durchschnittlich 50,2 vH besteuert, wenn die Belastung steuerrechtlich, also am Arbeitsentgelt ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge, gemessen wird (vgl. Abschnitt B). Wird die Lohnsteuer auf das Arbeitsentgelt einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bezogen, so ergibt sich für das interessierende Lohnintervall im Durchschnitt eine marginale Belastung in Höhe von 42,0 vH. 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 1 337 und 1 593 DM je Monat liegt.

Diese marginale Belastung ist wesentlich höher als die bei mittleren oder höheren Löhnen, die normal besteuert werden [Boss, 1993]. Die marginale Lohnsteuerbelastung beträgt für Bruttolöhne zwischen knapp 1 600 DM und 2 000 DM rund 14 ½ vH (Schaubild 1), die gesamte Belastung beläuft sich auf 47 vH. Ein lediger Beschäftigter mit einem Bruttomonatslohn von rund 3 000 DM (4 500 DM) wird 1994 durch die Lohnsteuer marginal mit knapp 25 (reichlich 26) vH belastet (Tabelle 7). Die Grenzbelastung durch Sozialbeiträge beträgt in diesen Fällen 32,7 vH. Die gesamte marginale Belastung liegt damit zwischen rund 57 ½ und 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; bedeutsam ist vor allem der Unterschied bei dem Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung.

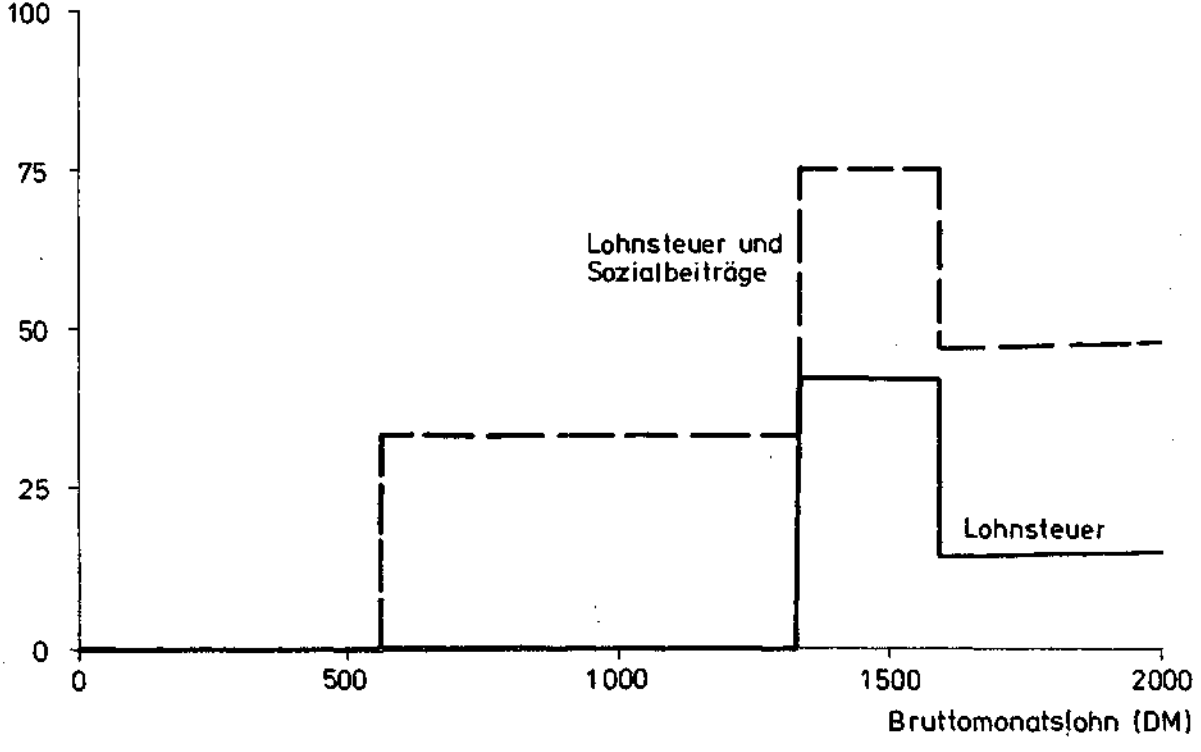
E. Sozialhilfeanspruch bei niedrigen Arbeitseinkommen und Bedürftigkeit

a) 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" [Bundessozialhilfegesetz (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

Marginale Abgabenbelastung eines ledigen Beschäftigten (ohne Kinder) in Abhängigkeit vom Bruttomonatslohn im Jahre 1994



— den Regelsatz (1993 im Bundesdurchschnitt (früheres Bundesgebiet) 511 DM je Monat, 1994: 520 DM),

— die Erstattung der Kosten der Unterkunft sowie

— gewisse einmalige Leistungen (Sachleistungen wie Bekleidung und Schuhe, Weihnachtsbeihilfe).

Die betreffenden Personengruppen haben in der Regel auch einen Anspruch auf Wohngeld. Sofern Wohngeld gezahlt wird, verringert sich der Sozialhilfeanspruch. Diese Komplikation wird im folgenden vernachlässigt.

b) Mehrbedarfszuschlag bei Erwerbstätigkeit bzw. Einkommensfreibetrag bei Erwerbstätigkeit

Bei Erwerbstätigkeit wurde bis zur Jahresmitte 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, der durch den Regelsatz nicht gedeckt ist, abgelten. Er war grundsätzlich individuell zu bemessen. Selbst was die Grundregelung betrifft, wurde der Zuschlag im Bundesgebiet nicht in einheitlicher Weise bestimmt. In Schleswig-Holstein wurde er im Regelfall festgesetzt in Höhe des monatlichen Erwerbseinkommens, soweit dieses 25 vH des Regelsatzes nicht überstieg, zuzüglich 15 vH des Betrages, um den das Erwerbseinkommen ein Viertel des Regelsatzes überschritt; maximal durfte der Zuschlag die Hälfte des Regelsatzes betragen [Sozialminister des Landes Schleswig-Holstein, 1977]. Die konkreten Beträge wurden damals in Anlehnung an Untersuchungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge festgesetzt.

Nach der Änderung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1993 [FKPG, 1993] entfällt der Mehrbedarfszuschlag, dafür gibt es einen Freibetrag beim Arbeitseinkommen, das insoweit nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird [BMF [a], S. 124]. "Von dem Einkommen sind ... Beträge in ... angemessener Höhe abzusetzen für Erwerbstätige" [BSHG, § 76, Abs. 2a]. Den abzusetzenden Betrag kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen [BSHG, § 76]. Gegenwärtig gibt es keine Verordnung zur Durchführung des geänderten § 76 BSHG. Im folgenden wird die gegenwärtig in Schleswig-Holstein praktizierte Regelung zugrunde gelegt.

c) Hilfe zum Lebensunterhalt in Abhängigkeit vom Nettoarbeitseinkommen

— Regelung bis 1993

Für eine Einzelperson resultieren 1993 im Durchschnitt der Länder des früheren Bundesgebiets 6 132 DM als Regelsatz-Hilfen (511 DM je Monat) und 4 308 DM als Erstattung der Wohnkosten (359 DM je Monat) [Boss, 1993]. Die Höhe der einmaligen Leistungen ist im Einzelfall recht unterschiedlich und im Durchschnitt nicht bekannt; diese Leistungen ändern aber die folgenden Ergebnisse grundsätzlich nicht und werden deshalb nicht berücksichtigt.

Ist eine Einzelperson erwerbstätig, so hat sie Anspruch auf den Mehrbedarfszuschlag bei Erwerbstätigkeit, der nicht linear vom Erwerbseinkommen abhängt. Dieses Erwerbseinkommen ist definiert als Einkommen nach Abzug der Lohnsteuer, der Sozialversicherungsbeiträge und der mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben [BSHG, § 76]; letztere lassen sich als Werbungskosten im Sinne des Einkommensteuerrechts interpretieren. Damit hängt auch die ausgezahlte Sozialhilfeleistung, die Differenz zwischen dem gesamten Anspruch (Bedarf) und dem Erwerbseinkommen, nicht linear vom erwirtschafteten Nettoeinkommen ab. Das zusätzliche Erwerbseinkommen eines Beschäftigten mit potentiellem Sozialhilfeanspruch wird infolge dieser Regelungen je nach der Höhe des Einkommens extrem unterschiedlich auf den gesamten Sozialhilfebedarf angerechnet und damit implizit besteuert.

Geringfügige Erwerbstätigkeit lohnt sich ohne Einschränkung, weil ein zusätzlicher Sozialhilfeanspruch in Höhe des Mehrbedarfszuschlags, der mit dem erzielten Nettoarbeitseinkommen identisch ist, entsteht. Das Nettoeinkommen wird auf den identisch erhöhten Anspruch angerechnet, so daß die ausgezahlte Sozialhilfe bei geringen Nettoeinkommen unverändert bleibt. Das verfügbare Einkommen als Summe aus Markteinkommen und Sozialhilfe nimmt um das erwirtschaftete Nettoeinkommen zu. Das zusätzliche Nettoeinkommen bleibt in diesem Sinne unversteuert aber nur dann, wenn es weniger als 25 vH des Regelsatzes beträgt (128 DM je Monat, 1 536 DM je Jahr). Ein Nettoarbeitseinkommen in dieser geringen Höhe ist in der Regel durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge nicht belastet. Die Sozialhilferegelungen mindern in diesem Fall extrem geringer Einkommen die Leistungsanreize ebenso wenig wie das Abgabenrecht (Tabelle 8).

Tabelle 8 — Zusammenhang zwischen Nettoarbeitseinkommen, Sozialhilfe und verfügbarem Einkommen einer Einzelperson (ohne Kinder) im Jahre 1993 — DM je Monat

Nettoarbeits-einkommen	Sozialhilfe[a]	Verfügbares Einkommen	Änderung des	
			Nettoarbeits-einkommens	verfügbaren Einkommens
0	870	870		
20	870	890	20	20
40	870	910	20	20
60	870	930	20	20
80	870	950	20	20
100	870	970	20	20
120	870	990	20	20
128	870	997,8	8	7,8
130	868,1	998,1	2	0,3
140	859,6	999,6	10	1,5
160	842,6	1002,6	20	3,0
180	825,6	1005,6	20	3,0
200	808,6	1008,6	20	3,0
300	723,6	1023,6	100	15,0
400	638,6	1038,6	100	15,0
500	553,6	1053,6	100	15,0
600	468,6	1068,6	100	15,0
700	383,6	1083,6	100	15,0
800	298,6	1098,6	100	15,0
900	213,6	1113,6	100	15,0
980	145,6	1125,6	80	12,0
1000	126	1126	20	0
1025	101	1126	25	0
1050	76	1126	25	0
1075	51	1126	25	0
1100	26	1126	25	0
1126	0	1126	26	0
1150	0	1150	24	24
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

[a] Regelsatz (Bundesdurchschnitt, früheres Bundesgebiet): 511 DM; erstattete Kosten der Unterkunft (geschätzt): 359 DM.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Liegt das Nettoarbeitseinkommen über dem sogenannten Grundbetrag des Mehrbedarfszuschlags (25 vH des Regelsatzes oder 128 DM je Monat), so ist eine Steigerung des verfügbaren Einkommens durch zusätzliche Arbeit nur sehr begrenzt möglich.

Jede über 128 DM hinaus bis zu 980 DM je Monat (11 760 DM je Jahr) zusätzlich verdiente DM erhöht das verfügbare Einkommen nur um 0,15 DM, weil 0,85 DM des Nettoarbeitseinkommens auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden. Der implizite Steuersatz beträgt 85 vH.

Beträgt das Einkommen 980 DM, so erreicht der Mehrbedarfszuschlag seinen maximalen Wert (50 vH des Regelsatzes bzw. 256 DM). Es besteht ein Sozialhilfeanspruch in Höhe von 146 DM. Ein zusätzliches Nettoarbeitseinkommen mindert den Sozialhilfeanspruch in gleicher Höhe; das verfügbare Einkommen ändert sich nicht. Die implizite marginale Belastung beträgt also 100 vH.

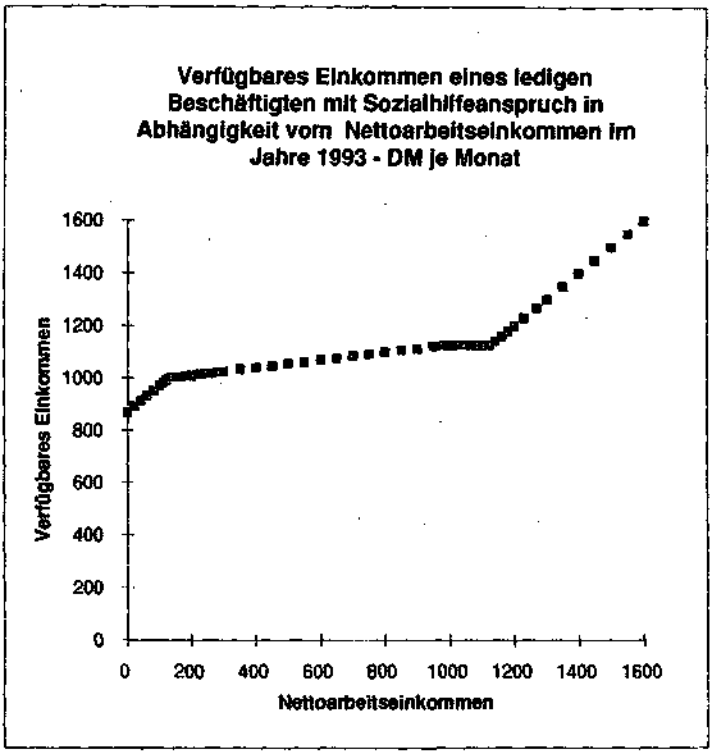
Erst dann, wenn das Nettoerwerbseinkommen mehr als 1 126 DM je Monat beträgt und den um den Maximalbetrag für den Mehrbedarfszuschlag (50 vH des Regelsatzes) erhöhten Bedarf überschreitet und wenn damit ein Anspruch auf Sozialhilfe nicht mehr besteht, bedeutet jede Steigerung des Nettoarbeitseinkommens eine gleich hohe Steigerung des verfügbaren Einkommens (Schaubild 2). Eine implizite Besteuerung eines zusätzlichen Erwerbseinkommens durch den Wegfall von Sozialhilfeleistungen tritt nicht ein.

— **Aktuelle Regelung**

Seit der Änderung des Bundessozialhilfegesetzes im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) wird bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs von dem Einkommen Erwerbstätiger, das auf den Anspruch anzurechnen ist, ein Betrag in angemessener Höhe abgesetzt [BSHG, § 76]. Der Mehrbedarfszuschlag entfällt. 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 nicht erhöhten Bedarf und dem angemessen geminderten Nettoeinkommen.

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

Schaubild 2



Familie und Senioren, 1994]. Ersterer ist das monatliche Erwerbseinkommen, soweit dieses 25 vH des Regelsatzes nicht übersteigt, letzterer entspricht 10 vH des Erwerbseinkommens. Eine Regelung in diesem Sinne hätte im Jahre 1994 zur Folge, daß Nettoerwerbseinkommen, die 130 DM übersteigen, zu 90 vH auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden.

In Schleswig-Holstein wird gegenwärtig der Basisbetrag wie bisher und wie in Bonn erwogen festgesetzt, der Steigerungsbetrag beläuft sich auf 15 vH des Betrages, um den das Erwerbseinkommen den Betrag von 25 vH des Regelsatzes übersteigt; maximal darf der Absetzbetrag 50 vH des Regelsatzes betragen. Diese Regelung liegt den folgenden Berechnungen zugrunde.

Der Regelsatz beträgt 1994 im Bundesdurchschnitt (früheres Bundesgebiet) 520 DM. Bei Nettoarbeitseinkommen bis zu 130 DM je Monat wird die Sozialhilfe in voller Höhe (890 DM einschließlich der erstatteten Kosten der Unterkunft) ausgezahlt, weil das anzurechnende Einkommen um bis zu 130 DM gemindert wird. Das verfügbare Einkommen nimmt mit dem Nettoeinkommen zu (Tabelle 9). Der implizite Steuersatz ist Null.

Für Nettoeinkommen zwischen 130 und 997 DM, für den mittleren Bereich der Stufenfunktion, nach der sich der abzusetzende Betrag und die Sozialhilfeleistung einer Einzelperson berechnen lassen, gilt:

Sozialhilfeleistung
= Regelsatz
plus Betrag für die Erstattung der Kosten der Unterkunft
minus angemessen gemindertes Nettoeinkommen

Angemessen gemindertes Nettoeinkommen
= Nettoeinkommen (nach Abzug der Lohnsteuer, der Sozialversicherungsbeiträge und der Werbungskosten)
minus 25 vH des Regelsatzes
minus 15 vH der Differenz zwischen Nettoeinkommen und einem Viertel des Regelsatzes

Daraus folgt:

Sozialhilfeleistung
= Regelsatz mal 1,2125
plus Erstattungsbetrag für die Kosten der Unterkunft
minus Nettoeinkommen mal 0,85

Die Sozialhilfeleistung sinkt um 0,85 DM, wenn das Nettoeinkommen zwischen 130 und knapp 1 000 DM liegt und um 1 DM zunimmt. Das verfügbare Einkommen steigt demnach nur um 0,15 DM. Der implizite Steuersatz beträgt 85 vH, berechnet auf der Basis des Nettoarbeitseinkommens.

Der Betrag, der das Nettoeinkommen angemessen verringert, darf maximal 50 vH des Regelsatzes betragen. Bei einem Nettoeinkommen von 997 DM ist diese Grenze erreicht. Die Sozialhilfeleistung beträgt 153 DM (890 minus (997 minus 260)). Sie sinkt, wenn das Einkommen höher als 997 DM ist, im Ausmaß des zusätzlichen Erwerbseinkommens. Der implizite Steuersatz beträgt 100 vH.

Tabelle 9 — Zusammenhang zwischen Nettoarbeitseinkommen, Sozialhilfe und verfügbarem Einkommen einer Einzelperson (ohne Kinder) im Jahre 1994 — DM je Monat

Nettoarbeits-einkommen	Sozialhilfe[a]	Verfügbares Einkommen	Änderung des	
			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

[a] Regelsatz (Bundesdurchschnitt, früheres Bundesgebiet) 520 DM; Erstattung der Kosten der Unterkunft 370 DM.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei einem Nettoeinkommen von 1 150 DM beträgt das angemessen geminderte Einkommen 890 DM, ist also mit dem Sozialhilfeanspruch bei Nicht-Erwerbstätigkeit identisch. Ab dieser Grenze steigt das verfügbare Einkommen im Einklang mit dem Nettoeinkommen. Der implizite Steuersatz beträgt Null (Tabelle 10).

Tabelle 10—Implizite Besteuerung des Arbeitseinkommens eines Sozialhilfeempfängers (durch Anrechnung des Arbeitseinkommens auf den Sozialhilfeanspruch) in Abhängigkeit vom Nettoarbeitseinkommen im Jahre 1994

Nettoarbeitseinkommen je Monat DM	Steuersatz[a] vH
bis 130	0
bis 997	85
bis 1 150	100
ab 1 151	0

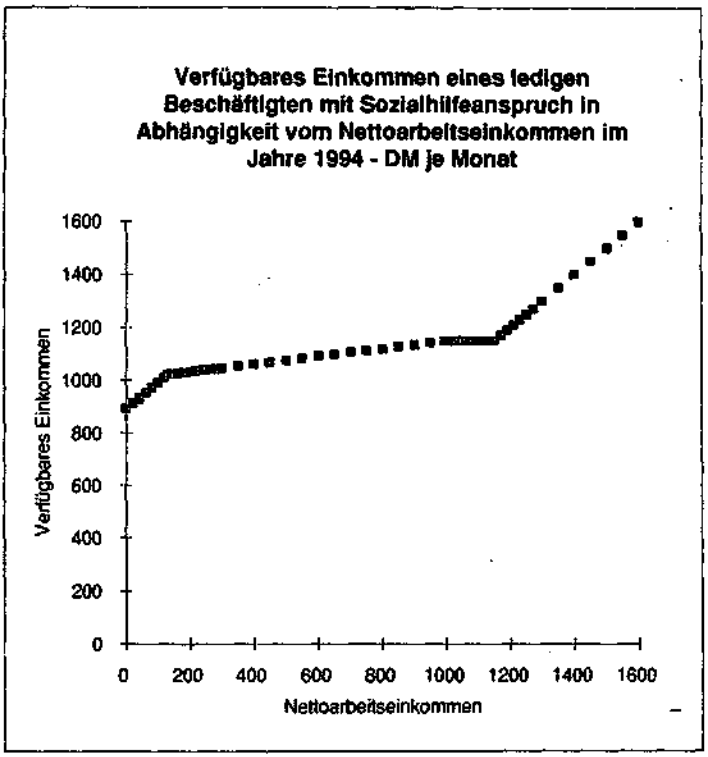
[a] Bezogen auf das Nettoarbeitseinkommen im Sinne der Sozialhilferegelungen ("Nettolohn").

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Neuregelung für das Jahr 1994 ist, was ihre Struktur betrifft, im Ergebnis identisch mit der Regelung, die zuvor galt. Ein Nettoarbeitseinkommen bis zur Höhe des halben Regelsatzes kommt dem Sozialhilfeempfänger voll zugute. Ein darüber hinausgehendes Nettoeinkommen verbleibt ihm zu 15 vH, soweit das gesamte Einkommen weniger als rund 1 000 DM beträgt. Weitere zusätzliche Einkommen werden zu 100 vH angerechnet bzw. besteuert, bis das Nettoarbeitseinkommen einen bestimmten Grenzwert erreicht. Einkommen, die diesen übersteigen, werden nicht implizit besteuert (Schaubild 3).

In den neuen Bundesländern ist der Regelsatz etwas niedriger als im früheren Bundesgebiet. Die Anreize sind aber grundsätzlich in ähnlicher Weise beeinträchtigt. Hinzu kommt, daß der relative Abstand zwischen durchschnittlichem Nettolohn und Regelsatz geringer ist als im früheren Bundesgebiet.

Schaubild 3



F. 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, die den steuerrechtlichen Werbungskosten vergleichbar sind, vermindert ist. Dieser "Nettolohn" wird im Jahre 1994 in Schleswig-Holstein, auf das sich die folgenden Ausführungen generell beziehen, bei der Festsetzung der Hilfe zum Lebensunterhalt nicht angerechnet, solange er 130 DM je Monat nicht übersteigt. Beträgt der Nettolohn 130 bis 997 DM je Monat, so wird dessen Erhöhung zu 85 vH angerechnet; liegt er zwischen 997 und 1 150 DM, so wird die Steigerung voll angerechnet. Übersteigt der Nettolohn 1 150 DM, so besteht kein Sozial-

hilfeanspruch; zu einer impliziten Besteuerung durch den Wegfall der Sozialhilfeleistung kann es nicht kommen.

Die zur expliziten Belastung (durch die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge) vergleichbar gemessene implizite Besteuerung 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 Nettolohngrenzen (Tabelle 10) 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 Bruttolohns im Sinne des Lohnsteuer- und Sozialbeitragsrechts ausmachen. Eine Belastung durch die Lohnsteuer kommt bei Löhnen ab 1 337 DM hinzu. Die marginale Belastung beträgt — bei gemilderter Besteuerung — rund 42,0 vH. Für Löhne zwischen 1 594 und knapp 2 000 DM beläuft sie sich — bei normaler Besteuerung — auf rund 14 ½ vH. Mit Hilfe dieser Größen und den zugehörigen Werten für die jeweilige durchschnittliche Belastung durch die Lohnsteuer lassen sich die Bruttoarbeitsentgelte, die den einzelnen Nettolohngrenzen im Sinne der Sozialhilferegelungen zuzuordnen sind, ebenso errechnen wie die Werte für die implizite Besteuerung, 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 Sozialhilfeleistungen maßgeblich sind, sowie die Sozialhilfeleistungen ermitteln.

Die implizite marginale Belastung der Bruttolöhne (der Bruttoarbeitsentgelte) zwischen rund 150 und 559 DM beläuft sich auf 72 vH (Tabelle 11). Für Löhne zwischen 560 und rund 1 300 DM beträgt sie 47 vH. In dem folgenden Lohnbereich bis knapp 1 600 DM liegt die Belastung bei 11 vH, in dem Bereich 1 600 bis rund 2 000 DM bei 34 vH. Für höhere Löhne entsteht eine implizite Belastung nicht.

Tabelle 11 —Nettolohn, Bruttolohn und (explizite und implizite) Besteuerung des zusätzlichen Arbeitseinkommens eines Sozialhilfeempfängers im früheren Bundesgebiet im Jahre 1994

Nettolohn im Sinne der Sozialhilferegeln (DM je Monat)	Werbungskosten[a] (vH)[b]	Sozialversicherungsbeiträge (vH)[c]	Lohnsteuer (vH)[c]	Bruttolohn ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (DM je Monat)	Bruttolohn einschließlich der gesamten Sozialversicherungsbeiträge (DM je Monat)	Angerechneter Nettolohn (Verringerung der Sozialhilfeleistung) (vH)[d]	(vH)[c]	Gesamte (explizite und implizite) marginale Belastung (vH)[c]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		(8)
bis 130	15	0	0	bis 153	bis 153	0	0,0	0,0
131 bis 475	15	0	0	154 bis 559	154 bis 559	85	72,2	72,2
390	15	32,7	0	596	713	85	46,7	79,4
515	15	32,7	0	787	941	85	47,0	79,7
637	15	32,7	0	974	1 164	85	46,5	79,2
779	15	32,7	0	1 190	1 423	85	46,8	79,5
814	15	32,7	0	1 244	1 487	85	47,1	79,8
872	15	32,7	42,0	1 337	1 598	85	11,9	86,7
885	15	32,7	42,4	1 406	1 681	85	10,5	85,6
901	15	32,7	42,3	1 514	1 810	85	10,6	85,6
913	15	32,7	14,2	1 594	1 906	85	35,0	81,9
997	15	32,7	14,7	1 767	2 112	85	34,0	81,4
1 005	15	32,7	15,0	1 784	2 133	100	33,9	81,6
1 082	15	32,7	14,4	1 946	2 326	100	34,0	81,1
1 151	15	32,7	17,4	2 090	2 499	0	0,0	50,1
1 183	15	32,7	18,9	2 162	2 585	0	0,0	51,6

[a] Geschätzt. — [b] Bezogen auf den Bruttolohn (Spalte 5). — [c] Bezogen auf den Bruttolohn (Spalte 6). — [d] Bezogen auf den Nettolohn (Spalte 1).

Quelle: Eigene Berechnungen.

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 11, Spalte 8, im Vergleich zu Tabelle 11, Spalten 3, 4 und 7). Für Löhne von 150 bis 559 DM beträgt die marginale Belastung 72 vH, für Löhne zwischen 560 DM und reichlich 1 300 DM beläuft sie sich auf knapp 80 vH. Werte von rund 86 vH erreicht die marginale Besteuerung bei Löhnen zwischen reichlich 1 300 DM und knapp 1 600 DM. Für Löhne zwischen 1 600 DM und rund 2 000 DM ergibt sich eine marginale Belastung von 81 bis 82 vH. Erst bei Löhnen, die 2 000 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 2 000 DM nur wenig schwankt und der Größenordnung nach bei 80 vH liegt, hängt die Struktur der Belastung sehr stark von der Höhe des Bruttomonatslohns ab.

G. Wirtschaftspolitische Überlegungen

Die obigen Ergebnisse gelten, was die marginale Belastung durch die Verringerung oder den Wegfall der Sozialhilfeleistungen betrifft, für Schleswig-Holstein. Die Verhältnisse in den anderen Bundesländern sind aber recht ähnlich. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen lassen sich daher für das gesamte Bundesgebiet ziehen. An diesen Folgerungen 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 würde nämlich die Werte für die implizite Belastung und damit für die gesamte Belastung kaum verändern.

Die Lohnsteuer- und Sozialabgabenbelastung führt bei der Gruppe derjenigen, die bei Nicht-Erwerbstätigkeit oder geringfügigem Arbeitseinkommen einen Sozialhilfeanspruch mangels Bedürftigkeit nicht haben, zu einer Verschiebung der Arbeitsangebotskurve nach links; wegen der unstetig verlaufenden Belastung weist die Arbeitsangebotskurve Knickstellen auf. Für die Erwerbspersonen mit potentiellem Anspruch auf Sozialhilfe ergibt sich infolge der expliziten und der impliziten Besteuerung des Arbeitseinkommens ebenfalls eine Linksverschiebung der Angebotskurve; allerdings verläuft die Angebotskurve für diese Personengruppe vergleichsweise stetig. Die aggregierte Arbeitsangebotskurve weist auch Knickstellen auf; je nach dem Gewicht der beiden Erwerbspersonengruppen sind diese mehr oder weniger stark ausgeprägt.

Die explizite und die implizite Besteuerung des Arbeitseinkommens führen im relevanten Segment des Arbeitsmarktes — bei gegebener Arbeitsnachfrage — zu einer Abnahme der Beschäftigtenzahl und einer Zunahme des Bruttoreallohns.[1] Die Abnahme der Beschäftigtenzahl und die damit einhergehende Zunahme der registrierten Arbeitslosigkeit, die auch von der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung abhängen, sind Ergebnis freier Entscheidungen und implizieren nicht unbedingt, daß Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit angezeigt sind; die aus der Besteuerung resultierende Arbeitslosigkeit ist eine freiwillige Arbeitslosigkeit und hinzunehmen, wenn die Besteuerungspraxis und die Sozialhilfegesetzgebung in der gegenwärtigen Form gutgeheißen werden.

Allerdings führt das gegenwärtige System der (expliziten und impliziten) Besteuerung der Löhne bis zu reichlich 2 000 DM je Monat dazu, daß die Leistungsanreize unnötig stark geschwächt werden und daß das Arbeitsangebot mehr als unvermeidbar verringert wird. Es sind Neuregelungen nötig und möglich, die die Leistungsanreize wesentlich weniger als die geltenden Regelungen beeinträchtigen. Reformmaßnahmen müssen zum einen die Vorschriften des Einkommensteuerrechts betreffen, nach denen das Existenzminimum steuerlich nicht belastet wird; sie müssen zum anderen das Niveau der Sozialhilfe und die Art der Anrechnung der Sozialhilfeleistungen auf das Arbeitseinkommen verändern. Entsprechende Änderungen des gegenwärtigen Systems sind nicht nur wegen dessen perverser Anreizwirkungen angebracht, sondern auch deshalb, weil Umverteilungswirkungen vermieden würden, die wohl kaum gewollt sind.

Konkrete Reformvorschläge beinhalten die Einführung einer negativen Einkommen- oder Konsumsteuer [Mitschke, 1994] oder vergleichbare Schritte [Vaubel, 1994]. In der politischen Diskussion spielen die Erhöhung des Grundfreibetrages bei der Einkommensbesteuerung, die Verringerung der impliziten Belastung zusätzlichen Arbeitseinkommens und die Kürzung der Sozialhilfeleistungen für bestimmte Personengruppen die größte Rolle.

Eine kräftige Erhöhung des Grundfreibetrages, mit der dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen würde, hätte zur Folge, daß das Steueraufkommen sehr viel niedriger ausfiele [Teichmann, 1993]. Eine Verringerung der impliziten Belastung des zusätzlichen Arbeitseinkommens bei gegebener Höhe des Existenzminimums führte dazu, daß der Kreis derer, die Anspruch auf Sozialhilfe oder vergleichbare Leistungen haben, größer würde und daß die betreffenden Sozialausgaben zunäh-

[1] Vgl. hierzu z.B. Killingsworth [1983].

men.[2] Gleichzeitig wäre wohl die Bereitschaft der verantwortlichen Politiker, durch Kürzungen der sonstigen öffentlichen Ausgaben — wie z.B. der Finanzhilfen an Unternehmen — Spielraum für Reformmaßnahmen zu schaffen und eine Ausweitung des Budgetdefizits des öffentlichen Sektors zu verhindern, begrenzt. Steuererhöhungen als Alternative zu Ausgabenkürzungen hätten angesichts der ohnehin hohen Abgabenbelastung schädliche gesamtwirtschaftliche Wirkungen.

Soll das Existenzminimum — anders als bislang — in steuersystematisch sauberer Weise nicht durch die Einkommensteuer belastet werden, sollen die mit einer Anhebung des Grundfreibetrages verbundenen Mindereinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer begrenzt werden, soll die marginale Belastung geringer Arbeitseinkommen verringert und damit die Leistungsbereitschaft der betreffenden Personengruppe gestärkt werden und kommen Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen, die potentielle Steuermindereinnahmen oder Mehrausgaben des Staates kompensieren, nicht in Betracht, so ist es wohl unvermeidlich, das Niveau des Sozialhilfeanspruchs bei Nichterwerbstätigkeit niedriger als bislang festzusetzen und so den Abstand zum Grundfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung zu verringern. Eine mindestens relative (auf das Nettoarbeitsentgelt bei Erwerbstätigkeit bezogene) Senkung der Sozialhilfeleistungen läßt sich wohl am ehesten für Personen im erwerbsfähigen Alter begründen und politisch durchsetzen.

Die durch Reformen der Besteuerung geringer Arbeitseinkommen beabsichtigten Wirkungen auf das Arbeitsangebot und auf die Beschäftigung treten freilich nicht unbedingt im gewünschen Maße auf. Tarifvertraglich oder durch Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen entstandene Mindestlöhne können verhindern, daß Änderungen des Arbeitsangebots aufgrund von Änderungen des Abgaben- und/oder des Sozialhilferechts den Bruttoreallohn sowie die Beschäftigtenzahl nennenswert verändern; eine Verringerung der expliziten und der impliziten Besteuerung erhöht die Beschäftigtenzahl bei ausreichend hohem Mindestlohn überhaupt nicht. Änderungen des Systems der Lohnfestsetzung sind deshalb unter Umständen wichtiger als Änderungen des Steuer- und Sozialabgabenrechts und der Sozialhilferegeln, wenn es darum geht, die Beschäftigtenzahl nicht unnötig niedrig zu halten und Menschen aus einer Armutsfalle zu befreien.

---

2 Vgl. hierzu die äußerst informativen Modellüberlegungen bei Härtel [1994].

Literaturverzeichnis

BOSS, Alfred, "Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland". Die Weltwirtschaft, H. 3, 1993, S. 311–330.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) (Hrsg.) [a], Finanzbericht 1994, Bonn 1993.

— [b], Finanznachrichten 4/93, Bonn, 11. Januar 1993.

— [c],Finanznachrichten 15/93, Bonn, 3. März 1993.

— [d], Finanznachrichten 61/93, 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. Auflage, München 1985.

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), "Das Jahr 1994 bringt den Deutschen vielfältige neue Belastungen". Frankfurt a.M., 31. Dezember 1993.

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, Bundesgesetzblatt, 1993, Teil I, Bonn am 26. Juni 1993, S. 944–991.

HÄRTEL, Hans-Hagen, "Ein Ausweg aus dem Konflikt zwischen Beschäftigungs- und Verteilungszielen?" Wirtschaftsdienst, 74. Jg., 1994, S. 118–121.

HÜTHER, Michael, "Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaates". Wirtschaftsdienst, 74. Jg., 1994, S. 127-135.

KILLINGSWORTH, Mark R., Labor Supply, Cambridge/London/New York, New Rochelle/Melbourne/Sydney 1983.

LUCHTERHAND VERLAG (Hrsg.) [1993a], Lohnsteuer-Jahres-Tabelle 1993, Neuwied.

— [1993b], Lohnsteuer-Zusatztabellen (ab 1. Januar 1993), Neuwied.

— [1993c], Gesamt-Abzugs-Tabellen (ab 1. Januar 1993), Neuwied.

— [1994a], Gesamt-Abzugs-Tabellen (ab 1. Januar 1994), Neuwied.

— [1994b], Lohnsteuer-Jahres-Tabelle 1994, Neuwied.

MITSCHKE, Joachim, "Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem — Chancen und Hürden". Steuer und Wirtschaft, 71. (24.) Jg., 1994, S. 1–10.

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).