

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1148

**Arbeits- und Investitionsanreize
in Deutschland: Die Rolle der Abgaben-
und Transferpolitik als Determinante
des Wachstums des Produktionspotentials**

von

Alfred Boss

Februar 2003

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Arbeits- und Investitionsanreize in Deutschland: Die Rolle der Abgaben- und Transferpolitik als Determinante des Wachstums des Produktionspotentials

Zusammenfassung:

Angesichts der geringen Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 2001 und 2002 wird untersucht, ob die Erwartung, das Produktionspotential Deutschlands werde in den nächsten Jahren um 1,5 bis 2 Prozent wachsen, aufrechterhalten werden kann. Insbesondere wird dargestellt, wie sich die Arbeits- und Investitionsanreize in den vergangenen zehn Jahren verändert haben und wie sie sich in den nächsten Jahren verändern werden. Es wird gefolgert, dass das Produktionspotential bis zum Jahr 2005 allenfalls um 1 Prozent wachsen wird.

Abstract:

Facing very modest GDP growth in Germany in 2001 and 2002, it is investigated if potential output will – as usually expected – grow by 1.5 to 2.0 percent until 2005. The incentives to work and to invest and their changes in the nineties are analyzed. Given the foreseeable changes of these incentives in the first half of the decade, it is concluded that potential output might grow by 1 percent or less.

Schlagworte: Steuerpolitik, Arbeitsanreize, Produktionspotential

JEL Klassifikation: H24, H30

Dr. Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
24100 Kiel

Telefon: (0431) 8814-231

Telefax: (0431) 8814-525

E-mail: alfred.boss@ifw.uni-kiel.de

Gliederung

A.	Problemstellung	1
B.	Abgaben, Transfers und Arbeitsanreize	3
I.	Allgemeines	3
II.	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit mittlerem oder höherem Arbeitseinkommen	4
III.	Geringfügig entlohnte Beschäftigte, Beschäftigte mit “Mini-Jobs”	7
IV.	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Einkommen in der „Gleitzone“ (400 bis 800 Euro je Monat)	10
V.	Sozialhilfeempfänger (Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt)	10
VI.	Arbeitslosengeldempfänger, Arbeitslosenhilfeempfänger	15
VII.	Existenzgründer, Ich-AGs	20
C.	Steuerpolitik und Investitionsanreize	22
D.	Die Konsequenz: Schwaches Wirtschaftswachstum	24
E.	Großer Reformbedarf, aber unzureichende Reformbereitschaft ..	25
F.	Literaturverzeichnis	28

A. Problemstellung

Das reale Bruttoinlandsprodukt hat in Deutschland im Zeitraum 1991 bis 2001 um jahresdurchschnittlich 1,5 Prozent zugenommen.¹ Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner stieg von 1991 bis 2001 jahresdurchschnittlich um 1,2 Prozent.² Für den Zeitraum 1991 bis 2000, dessen Anfangs- und Endjahr hinsichtlich der Auslastung der Produktionskapazitäten eher vergleichbar sind, beträgt die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts 1,6 Prozent je Jahr; je Einwohner beläuft sie sich auf 1,3 Prozent.

Im Jahr 2002 stieg das reale Bruttoinlandsprodukt Deutschlands nach ersten Schätzungen des Statistischen Bundesamts (Hartmann et al. 2003) um 0,2 Prozent. Die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts in dem Zeitraum 1993 bis 2002, dessen Anfangs- und Endjahr – gemessen am Output Gap nach Berechnungen der OECD (2002) – sehr gut vergleichbar sind, beträgt 1,5 Prozent.

Die Zunahme des Kapitalstocks in Deutschland schwächte sich im Verlauf der neunziger Jahre mehr und mehr ab. Sie ist von 3,3 Prozent im Jahr 1992 auf durchschnittlich 2,3 Prozent in den Jahren 1998 bis 2001 gesunken (Statistisches Bundesamt 2002; Hartmann et al. 2003). Im Jahr 2002 wuchs der Kapitalstock nochmals abgeschwächt (Hartmann et al. 2003: 22); er nahm um nur 1,5 Prozent zu. Die Zahl der Erwerbstätigen war im Jahr 2002 um knapp 800 000 bzw. 2,1 Prozent höher als im Jahr 1992; dies entspricht einem Anstieg um jahresdurchschnittlich 0,2 Prozent.³

Es stellt sich die Frage, ob die Einschätzung der Wachstumsrate des Produktionspotentials nach zwei Jahren annähernder Stagnation des realen Brutto-

¹ Der Anstieg war in keinem Land der Europäischen Währungsunion (EWU) so schwach wie in Deutschland; der Abstand zwischen der Veränderungsrate für Euroland (ohne Deutschland) und der für Deutschland beträgt rund 0,7 Prozentpunkte. Das Bruttoinlandsprodukt für den Euroraum ausschließlich Deutschland wurde in Preisen und in Wechselkursen des Jahres 1995 berechnet (Boss 2002a).

² In Euroland ohne Deutschland nahm es um 1,9 Prozent zu; der Abstand zwischen den Raten für die beiden Regionen beträgt ebenfalls 0,7 Prozentpunkte. Zur Frage „Deutschland: „Schlusslicht“ in der Europäischen Union?“ vgl. Boss und Meier (2002) sowie Boss (2002a).

³ Zur Entwicklung der Produktivität in den neunziger Jahren vgl. Deutsche Bundesbank (2002).

inlandsprodukts korrigiert werden muss.⁴ Das Wachstum des Produktionspotentials wird häufig auf 1,5 bis 2,0 Prozent veranschlagt. Dem aktualisierten Stabilitätsprogramm der Bundesregierung liegt ein Anstieg des Produktionspotentials um $1\frac{3}{4}$ Prozent je Jahr für den Zeitraum 2000–2006 zugrunde (BMF 2002: 33); die Berechnungen des Output Gaps durch die OECD (2002) implizieren für den Zeitraum 1993–2002 ein Wachstum des Produktionspotentials um jahresdurchschnittlich 1,6 Prozent.

Im Folgenden werden steuerliche Regelungen sowie sozialversicherungs- und transferrechtliche Vorschriften, die die Arbeitsanreize und die Investitionsanreize beeinflussen, und deren Änderungen in den vergangenen Jahren bzw. in den Jahren bis zur Mitte des Jahrzehnts dargestellt. Ziel ist es, Hinweise auf Veränderungen der Wachstumsrate des Produktionspotentials zu gewinnen. Es geht dabei nicht darum, quantitativ die Veränderungen des Arbeitseinsatzes (Arbeitsvolumens) und die Entwicklung der Investitionstätigkeit zu prognostizieren. Dies vor allem wäre erforderlich, wenn ein konkreter Schätzwert für das Wachstum des Produktionspotentials in den nächsten Jahren ermittelt werden sollte.⁵

⁴ Das Produktionspotential ist die nachhaltig mögliche Produktion, die durch den Stand der Technik und die bei bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen verfügbaren Produktionsfaktoren determiniert wird. Nachhaltig möglich bedeutet insbesondere, dass inflatorische Spannungen unterbleiben.

⁵ Zu den Möglichkeiten, das Produktionspotential zu bestimmen vgl. z.B. EZB (2000).

B. Abgaben, Transfers und Arbeitsanreize

I. Allgemeines

Der Faktor Arbeit wird in Deutschland ungenügend genutzt. Bedeutsam dafür sind die Art des Lohnfindungsprozesses, die unzureichende Differenzierung der Löhne nach Qualifikationen und Regionen, der zu geringe Abstand zwischen Löhnen und Sozialleistungen (Boss 2002b) und – vor allem – die hohe Abgabenbelastung.⁶

Die hohe Abgabenbelastung mindert die Arbeitsnachfrage; gleichzeitig werden die Arbeitsanreize geschwächt und das Arbeitsangebot verringert. Im Folgenden werden für verschiedene Personengruppen die Anreize dargestellt, die das Abgaben- und Transfersystem setzt. Diese Personengruppen sind quantitativ von sehr unterschiedlicher Bedeutung (Tabelle 1).

Tabelle 1: Abhängig Beschäftigte und ausgewählte Gruppen von Transferempfängern 2001–2002 (1000)

	2001	2002
Abhängig Beschäftigte ^a	34 775	34 500 ^b
darunter:		
Geringfügig entlohnte Beschäftigte	4 150 ^b	4 100 ^b
Arbeitslosengeldempfänger	1 728	1 910 ^b
Arbeitslosenhilfeempfänger	1 484	1 705 ^b
Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter von 18 bis unter 60 Jahren	1 396	1 390 ^b
darunter:		
Arbeitsfähige Empfänger laufender Hilfe ^c	990 ^b	990 ^b

^aInländerkonzept. – ^bGeschätzt. – ^cZur Abgrenzung vgl. Haustein et al. (2002).

Quelle: Sachverständigenrat (2002); Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

⁶ Auch die Ausgestaltung der Förderung der neuen Länder trägt zum ungenügenden Einsatz des Faktors Arbeit bei; es wurde und wird der Kapitaleinsatz relativ zum Arbeitseinsatz begünstigt (Gerling 2002).

II. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit mittlerem oder höherem Arbeitseinkommen

Die durchschnittliche Lohnsteuer- und Sozialbeitragsbelastung eines ledigen Facharbeiters im früheren Bundesgebiet belief sich im Jahr 2002 auf mehr als 51 Prozent; die Belastung war auch für andere Personengruppen beträchtlich (Tabelle 2). Im Jahr 2003 steigt die Belastung durch die Sozialversicherungs-

Tabelle 2: Durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen (früheres Bundesgebiet) 1990–2003 – in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn ^b , mit zwei Kindern und	
	mit niedrigem Lohn ^a	mit hohem Lohn ^b	mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Lohn	mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
<i>Lohnsteuer</i>				
1990	11,4	15,2	13,7	7,0
1991 ^c	12,5	16,3	14,8	7,9
1992 ^c	13,0	16,8	14,8	7,6
1995 ^d	13,8	17,8	15,8	8,2
1996 ^d	13,1	17,9	17,7 ^e	8,3 ^e
1998 ^d	12,9	17,7	17,6 ^e	8,3 ^e
1999 ^d	12,9	17,9	17,8 ^e	8,2 ^e
2000 ^d	12,6	17,9	17,8 ^e	8,0 ^e
2001 ^d	11,6	16,9	16,7 ^e	7,3 ^e
2002 ^d	11,9	17,2	16,9 ^e	7,7 ^e
2003 ^d	12,2	17,5	17,2 ^e	8,1 ^e
<i>Sozialbeiträge</i>				
1990	30,2	30,2	30,2	30,2
1991	30,7	30,7	30,7	30,7
1992	31,1	31,1	31,1	31,1
1995	32,8	32,8	32,8	32,8
1996	33,7	33,7	33,7	33,7
1998	34,8	34,8	34,8	34,8
1999	34,3	34,3	34,3	34,3
2000	34,0	34,0	34,0	34,0
2001	34,0	34,0	34,0	34,0
2002	34,2	34,2	34,2	34,2
2003	34,8	34,8	34,8	34,8

^a1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. – ^b1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. – ^cEinschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 Prozent auf die Steuerschuld; 7,5 Prozent für ein halbes Jahr. – ^d1995–1997: 7,5 Prozent Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld; ab 1998: 5,5 Prozent. – ^eOhne Berücksichtigung des Kindergelds, das ab 1996 als Mindeststeuerminderung infolge des Kinderfreibetrags gewährt wird.

Quelle: Luchterhand (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen anhand der Abzugstabellen.

beiträge um 0,6 Prozentpunkte auf 34,8 Prozent des gesamten Lohns (bzw. 42,1 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts; 2002: 41,3 Prozent); die Lohnsteuerbelastung erhöht sich bei dem erwarteten Lohnanstieg (2,5 Prozent) um 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte.

Die Anreize, mehr zu arbeiten oder sich zu qualifizieren, werden durch die immense marginale Steuer- und Sozialabgabenbelastung gemindert. Die Grenzbelastung eines ledigen Facharbeiters durch die Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) betrug im Jahr 2002 rund 30 ½ Prozent; die Grenzbelastung belief sich selbst bei Löhnen, die zwei Drittel des Facharbeiterlohns betragen, auf rund 25 Prozent, wenn der Steuerpflichtige ledig war (Tabelle 3). Die Grenzbelastung durch die Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) nimmt im Jahr 2003 für die vier betrachteten Gruppen im Durchschnitt um rund 0,1 Prozentpunkte zu. Auf fast 35 Prozent steigt die marginale Belastung durch die Sozialversicherungsbeiträge (Tabelle 4).

Tabelle 3: Marginale Lohnsteuerbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen (früheres Bundesgebiet) 1990–2003 – in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn ^b , mit zwei Kindern und	
	mit niedrigem Lohn ^a	mit hohem Lohn ^b	mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Lohn	mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
1990	22,7	24,8	23,2	18,0
1991 ^c	22,0	26,5	25,6	17,3
1992 ^c	22,6	27,2	26,1	18,3
1995 ^d	23,8	28,9	27,2	19,2
1996 ^d	26,5	29,5	29,4	24,1
1998 ^d	26,1	29,2	29,1	23,2
1999 ^d	26,6	30,2	30,2	23,5
2000 ^d	26,4	31,2	31,1	26,4
2001 ^d	24,9	30,2	30,1	24,6
2002 ^d	25,2	30,6	30,4	25,8
2003 ^d	25,4	30,7	30,7	25,7

^a1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. – ^b1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. – ^cEinschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 Prozent auf die Steuerschuld; 7,5 Prozent für ein halbes Jahr. – ^dEinschließlich Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld; 1995–1997: 7,5 Prozent, ab 1998: 5,5 Prozent.

Quelle: Luchterhand (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen anhand der Abzugstabellen.

Tabelle 4: Marginale Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen^a (früheres Bundesgebiet) 1990–2003

Jahr	In Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung	In Prozent des Bruttoarbeitsentgelts
1990	30,2	35,6
1991	30,7	36,3
1992	31,1	36,8
1993	31,5	37,4
1994	32,6	38,9
1995	32,8	39,3
1996	33,7	40,7
1997	34,5	41,7
1998	34,8	42,1
1999	34,3	41,5
2000	34,0	41,0
2001	34,0	40,9
2002	34,2	41,3
2003	34,8	42,1

^aZur Abgrenzung vgl. Tabelle 3.

Quelle: DATEV (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Die Korrekturen des Einkommensteuertarifs, zu denen es immer wieder kam, haben die Anreize nicht gestärkt. Die durchschnittliche Belastung durch die Lohnsteuer ist für die betrachteten Gruppen im Jahr 2003 deutlich höher als im Jahr 1990; auch die marginale Belastung hat für die vier Personengruppen zugenommen.

Die Grenzbelastung der Arbeitnehmer wird selbst durch die dritte Stufe der Einkommensteuerreform im Jahr 2005, die relativ groß ausfällt, nicht durchgreifend verringert. Es wird allzu leicht übersehen, dass die Belastung automatisch steigt, wenn der Einkommensteuertarif nicht verändert wird (heimliche Steuererhöhung, kalte Progression).⁷

In den neuen Bundesländern ist die Belastung des Arbeitseinkommens durch Abgaben sowohl im Durchschnitt als auch an der Grenze kleiner als im früheren Bundesgebiet. Das Lohnniveau ist niedriger, die Steuerprogression schlägt weniger hart zu.

Bei alledem ist nicht berücksichtigt, dass auch die Mehrwertsteuer die Arbeitseinkommen belastet. Sie ist primär eine Steuer auf Arbeitseinkommen;

⁷ Vgl. hierzu Boss und Elendner (2000) sowie Boss (1999b und 2000a).

daneben trifft sie den so genannten ökonomischen Reingewinn (vgl. z.B. Richter und Wiegard 1991). Die Grenzbelastung des Faktors Arbeit beträgt im Normalfall (bei Gültigkeit des Regelsatzes) 16 Prozent; bezogen auf den Umsatz sind es 13,8 Prozent.

Bedeutsam für die Arbeitsanreize sind auch verschiedene Vorschriften des Rentenrechts. Zu diesen zählen die Regelung für die Hinzuverdienstgrenze im Falle des Rentenbezugs und die für die Altersgrenzen.⁸ Das Rentenrecht setzt (durch im Einzelnen komplizierte Regelungen) begrenzte „Anreize für einen längeren Verbleib ... im Erwerbsleben“ (Michaelis und Rieckhoff 2003: 9).

III. Geringfügig entlohnte Beschäftigte, Beschäftigte mit “Mini-Jobs”

— Die Regelung bis März 1999

Die Entgeltgrenze für versicherungsfreie geringfügige Beschäftigungen war bis zum 1. April 1999 im früheren Bundesgebiet höher als in den neuen Bundesländern; sie wurde wie die für die neuen Bundesländer jedes Jahr an die Lohnentwicklung angepasst (DATEV, lfd. Jgg.). Im früheren Bundesgebiet lag die Grenze 1991 bei 480 DM, 1998 bei 620 DM je Monat (Tabelle 5).

Tabelle 5: Entgeltgrenze für versicherungsfreie Beschäftigungen 1991–1999 (DM je Monat)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Früheres Bundesgebiet	480	500	530	560	580	590	610	620	630
Neue Bundesländer	235 ^a	300	390	440	470	500	520	520	530

^aJahresdurchschnitt.

Quelle: DATEV (lfd. Jgg.).

Der Arbeitgeber zahlte in aller Regel pauschaliert Lohnsteuer (VDR 2002). Sozialversicherungsbeiträge waren nicht zu leisten.⁹ Versicherungspflichtig in

⁸ Zu den Veränderungen der Altersgrenzen für den Bezug verschiedener Rentenarten und zu den Anreizen, vorzeitig oder verspätet Renten zu beanspruchen, vgl. Michaelis und Rieckhoff (2003).

⁹ Von der geringfügigen, aber dauerhaften Beschäftigung ist die kurzfristige Beschäftigung zu unterscheiden. Sie ist ebenfalls versicherungsfrei. Sie liegt vor, wenn eine Beschäfti-

der Kranken-, in der Renten- und (ab 1. Januar 1998) in der Arbeitslosenversicherung war – unabhängig vom Entgelt – jede Beschäftigung, die mindestens 15 Stunden je Woche ausgeübt wurde (DATEV 2001: 209). Wurde mehreren geringfügigen Beschäftigungen nachgegangen, die zusammen 15 Stunden je Woche oder mehr ausmachen, so bestand Versicherungspflicht in allen Beschäftigungen (ebenda).

— *Neuregelung ab April 1999*

Seit dem 1. April 1999 gelten andere Regeln. Die Einkommensgrenze beläuft sich bundeseinheitlich und ohne Dynamisierung zu Beginn eines jeden Jahres auf 630 DM bzw. (ab 2002) 325 Euro (DATEV 2003). Einkommen aus Hauptbeschäftigung und Nebenbeschäftigung(en) werden zusammengerechnet. Überschreitet das gesamte Einkommen die Entgeltgrenze, so besteht Steuer- und Beitragspflicht (DATEV 2003: 205). Die Beschäftigung muss – nach wie vor – regelmäßig weniger als 15 Wochenstunden betragen, damit eine geringfügige Beschäftigung vorliegt und die Einkommensgrenze relevant ist.

Der Arbeitgeber muss für versicherte geringfügig Beschäftigte einen Krankenversicherungsbeitrag von 10 Prozent zahlen; ist der Arbeitnehmer privat versichert oder nicht versichert, entfällt der Beitrag. Der Rentenversicherungsbeitrag für geringfügig Beschäftigte beträgt generell 12 Prozent; der Arbeitnehmer kann diesen auf den vollen Beitragssatz für Versicherungspflichtige (2002: 19,1 Prozent; 2003: 19,5 Prozent) aufstocken und so nicht nur beschränkte Rentenansprüche erwerben (DATEV 2003).

Geringfügige Beschäftigungen sind steuerbefreit, wenn der Arbeitgeber pauschal Beiträge zur Rentenversicherung (12 Prozent des Entgelts) entrichtet (DATEV 2003: 13) und die Summe der anderen Einkünfte des Arbeitnehmers nicht positiv ist. Letzteres muss der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber durch die Vorlage einer so genannten Freistellungsbescheinigung des Finanzamtes belegen (Luchterhand 2002: XXIV); in diesem Fall muss der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber eine Lohnsteuerkarte nicht vorlegen. Kann der Arbeitgeber den Lohn nicht steuerfrei auszahlen, weil eine Bescheinigung nicht vorgelegt worden ist, so kann er die Vorlage einer Lohnsteuerkarte verlangen und dann

gung auf nicht mehr als zwei Monate oder (bei weniger als 5 Arbeitstagen je Woche) auf nicht mehr als insgesamt 50 Arbeitstage begrenzt ist; auf die Höhe des Lohn kommt es nicht an (VDR 2002: 14).

Lohnsteuer abführen oder die Lohnsteuer mit abgeltender Wirkung pauschal in Höhe von 20 Prozent zuzüglich Solidaritätszuschlag erheben.

Die (noch) geltende Regelung ist verwaltungsaufwendig. Sie führt – im Vergleich zur alten Regelung – zu einer erhöhten Belastung jener Personen, die einer geringfügigen Beschäftigung neben einer Hauptbeschäftigung nachgehen.

— *Neuregelung ab April 2003*

Als geringfügig Beschäftigte gelten ab April 2003 jene, die ein Arbeitseinkommen von maximal 400 Euro je Monat erzielen (Baur 2003: 8). Auf diese Einkommen zahlt der Arbeitgeber pauschal 25 Prozent (an die Verwaltungsstelle Cottbus der Bundesknappschaft); 12 Prozent fließen an die gesetzliche Rentenversicherung, 11 Prozent an die gesetzliche Krankenversicherung und 2 Prozent an den Staat (als Pauschalsteuer mit Abgeltungswirkung und ohne Verrechnung mit der individuellen Steuer (einschließlich Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag)). Der Arbeitnehmer kann – nach wie vor – durch eigene Beiträge seine Ansprüche an die Rentenversicherung vergrößern (DATEV 2003).

Eine Besonderheit gilt bei „Mini-Jobs“ im Privathaushalt (Baur 2003). Die Pauschalabgabe des Arbeitgebers beträgt 12 Prozent; je 5 Prozent fließen an die Renten- und an die Krankenversicherung, 2 Prozent an den Staat.¹⁰ Mini-Jobs in Privathaushalten (haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse) werden zudem dadurch gefördert, dass der Arbeitgeber 10 Prozent der Aufwendungen, maximal 510 Euro je Jahr von der Steuerschuld absetzen darf; bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung darf der Privathaushalt 12 Prozent, höchstens 2 400 Euro je Jahr absetzen.¹¹

Arbeitseinkommen aus geringfügiger Beschäftigung im gewerblichen Bereich und aus geringfügiger Erwerbstätigkeit in Privathaushalten werden zusammengerechnet. Versicherungspflichtige Hauptbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung(en) werden grundsätzlich als ein Beschäftigungsverhältnis betrachtet; allerdings bleibt eine Nebenbeschäftigung mit einer Entlohnung von maximal 400 Euro je Monat anrechnungsfrei (DATEV 2003: 205).

¹⁰ Vgl. hierzu auch DATEV (2003: 93).

¹¹ Beim Kauf von haushaltsnahen Dienstleistungen dürfen 20 Prozent, maximal 600 Euro je Jahr abgezogen werden (Baur 2003).

— *Bewertung*

Insgesamt hat sich an den Arbeitsanreizen infolge der verschiedenen Rechtsänderungen wenig verändert. Mit der Regelung ab April 2003 wird im Wesentlichen der Zustand vor April 1999 wieder hergestellt. Die Verwaltungskosten bei Unternehmen und Behörden dürften – im Vergleich zur noch geltenden Regelung – deutlich sinken.

IV. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Einkommen in der „Gleitzone“ (400 bis 800 Euro je Monat)

Arbeitsentgelte, die 400 Euro übersteigen, aber geringer als 800 Euro sind, werden ermäßigt durch Sozialversicherungsbeiträge belastet. Der Arbeitgeberbeitrag für Löhne in der „Gleitzone“ beträgt im Jahr 2003 – wie generell (im Durchschnitt) – reichlich 21 Prozent. Der Arbeitnehmerbeitrag ist geringer; bei einem Arbeitslohn von 400 Euro beträgt er 4 Prozent,¹² er steigt mit zunehmendem Lohn und beläuft sich bei einem Arbeitsentgelt von 800 Euro auf 21 Prozent.

Lohnsteuer ist auf Löhne in der „Gleitzone“ nicht zu zahlen. Für Ledige wird Lohnsteuer erst bei Löhnen ab 864 Euro je Monat fällig, für allein verdienende Verheiratete erst bei Löhnen ab 1 623 Euro je Monat.

V. Sozialhilfeempfänger (Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt)

— *Der Lohnabstand*

Der Lohnabstand, die Differenz zwischen dem Nettolohn, den ein Sozialhilfeempfänger erwirtschaften könnte, und dem Sozialhilfeanspruch, ist (bei gegebener Haushaltsgröße und -struktur) bis weit in die neunziger Jahre hinein gesunken (Boss 1999a). Seit der Mitte der neunziger Jahre nimmt er tendenziell zu (Boss 2002b: 127–128). Der Lohnabstand ist gleichwohl in vielen Fällen

¹² So wird gewährleistet, dass die Belastung durch den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerbeitrag bei einem Arbeitslohn von etwas mehr als 400 Euro ebenso 25 Prozent beträgt wie bei Arbeitslöhnen bei geringfügiger Beschäftigung; freilich ist die Struktur der Zahlungen, die an die Sozialversicherung bzw. den Staat fließen, verschieden.

gering (Boss 2002b). Dies beeinträchtigt die Arbeitsanreize. Impulse für das Arbeitsangebot sind für die kommenden Jahre bei unveränderten Regelungen nicht zu erwarten.

— *Explizite und implizite Belastung des Arbeitseinkommens*

Bezieher niedriger Arbeitseinkommen haben ebenso wie Nichterwerbstätige bei Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt.¹³ Wenn Sozialhilfeempfänger Arbeitseinkommen erwirtschaften, dann gelten für sie die normalen Regelungen für die Abzüge. Die gesamte Abgabenbelastung ist freilich für Sozialhilfeempfänger sehr hoch. Dies beruht auf den Regelungen zur Anrechnung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt auf das Nettoarbeitseinkommen (Boss 2001).

Bei Erwerbstätigkeit steht einem Sozialhilfeempfänger ein Freibetrag beim Arbeitseinkommen zu, das insoweit nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird. „Von dem Einkommen sind ... Beträge in ... angemessener Höhe abzusetzen für Erwerbstätige“ (§ 76 Abs. 2a Bundessozialhilfegesetz (BSHG)). Damit ergibt sich bei Erwerbstätigen mit geringem Einkommen die Sozialhilfeleistung als Differenz aus dem Anspruch bei Nichterwerbstätigkeit und dem angemessen geminderten Nettoeinkommen.¹⁴

— *Die konkrete Anrechnungsregel*

Der Freibetrag besteht aus einem Basisbetrag und einem Steigerungsbetrag. Der Basisbetrag wird – seit Ende der siebziger Jahre und (gemäß einer Umfrage bei den zuständigen Landesministerien) praktisch ohne Unterschiede zwischen den Bundesländern – in Höhe des monatlichen Erwerbseinkommens, soweit dieses 25 Prozent des Regelsatzes nicht übersteigt, festgesetzt. Der Steigerungsbetrag beläuft sich auf 15 Prozent des Betrages, um den das Erwerbseinkommen den Betrag von 25 Prozent des Regelsatzes übertrifft. Maximal dürfen 50 Prozent des Regelsatzes als Freibetrag abgesetzt werden.¹⁵

¹³ Die Bezieher geringer Einkommen haben auch einen Anspruch auf Wohngeld. Sofern Wohngeld gezahlt wird, verringert sich aber der Sozialhilfeanspruch (im Ausmaß des Anspruchs auf Wohngeld).

¹⁴ Den abzusetzenden Betrag kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen (§ 76 BSHG). Sie hat es nicht getan.

¹⁵ Bei Alleinerziehenden betragen der Basisfreibetrag ein Drittel des Regelsatzes, der Steigerungssatz 25 Prozent und der maximale Freibetrag zwei Drittel des Regelsatzes.

Im Folgenden werden die Zusammenhänge formelmäßig dargestellt (BMF 1995). Dabei bezeichnen

- R den Regelsatz,
- W die Warmmiete,
- Y das Arbeitseinkommen (netto und abzüglich Werbungskosten) und
- SH die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.

Es müssen angesichts der skizzierten Regelung für die Art der Anrechnung drei Einkommensbereiche unterschieden werden:

1. Bereich: $Y < 0,25R$

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt

$$SH = R + W$$

$$\frac{dSH}{dY} = 0$$

Eine Erhöhung des Nettoarbeitseinkommens verändert die Sozialhilfe nicht.

2. Bereich:

Untere Grenze: $0,25 R$

Obere Grenze: Y°

Die obere Grenze Y° für das Einkommen, bis zu der 15 Prozent des überschüssigen Einkommens nicht angerechnet werden, ergibt sich aus der Bedingung

$$0,25 R + (Y^\circ - 0,25 R) * 0,15 = 0,50 R$$

$$0,15 Y^\circ = -0,25 R + 0,15 * 0,25 * R + 0,50 R$$

$$0,15 Y^\circ = 0,2875 R$$

$$Y^\circ = 1,917 R$$

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt

$$SH = R + W - (Y - 0,25 R - (Y - 0,25 R) * 0,15)$$

$$\begin{aligned} SH &= R (1 + 0,25 - 0,0375) + W - Y + 0,15 Y \\ &= 1,2125 R + W - 0,85 Y \end{aligned}$$

$$\frac{dSH}{dY} = -0,85$$

Ein zusätzliches Nettoarbeitseinkommen von 100 Euro mindert demnach die Sozialhilfe um 85 Euro.

3. Bereich:

Untere Grenze: Y°

Obere Grenze: $Y^{\max}$

Das Einkommen $Y^{\max}$, bis zu dem maximal Sozialhilfe bezogen werden kann, weil SH dem anzurechnenden Einkommen gleicht, ergibt sich aus der Bedingung

$$\begin{aligned} SH &= R + W - (Y^{\max} - 0,25 R - (1,917 R - 0,25 R) * 0,15) = 0 \\ &= R + W - (Y^{\max} - 0,5 R) = 0 \end{aligned}$$

$$Y^{\max} = 1,5 R + W$$

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt

$$SH = 1,5 R + W - Y$$

$$\frac{dSH}{dY} = -1$$

Ein zusätzliches Nettoarbeitseinkommen wird voll angerechnet. Der implizite Steuersatz beträgt 100 Prozent.

— *Ein Beispiel*

Die Anrechnung von Nettoarbeitseinkommen stellt sich für eine Einzelperson, der ein Regelsatz von 288 Euro je Monat zusammen mit einer Mietkostenerstattung (einschließlich Heizkostenerstattung) von 240 Euro je Monat zusteht, folgendermaßen dar.¹⁶

Bei Nettoarbeitseinkommen bis zu 25 Prozent des Regelsatzes, also bis zu 72 Euro je Monat, wird die Sozialhilfe in voller Höhe (528 Euro einschließlich der erstatteten Kosten der Unterkunft) ausgezahlt. Das verfügbare Einkommen nimmt in diesem Bereich in gleichem Ausmaß zu wie das Nettoarbeitseinkommen (Tabelle 6). Die implizite Belastung des Nettoarbeitseinkommens ist null.

Bei einem Nettoarbeitseinkommen zwischen 192 und 552 Euro je Monat (Einkommensbereich 2) sinkt die Sozialhilfeleistung um 0,85 Euro, wenn das Einkommen um 1 Euro zunimmt. Das verfügbare Einkommen steigt also um nur 0,15 Euro. Die implizite Belastung beträgt 85 Prozent, berechnet auf der Basis des Nettoarbeitseinkommens.

Erhöht der Sozialhilfeempfänger sein Nettoarbeitseinkommen auf mehr als 552 Euro (Einkommensbereich 3), dann sinkt die Sozialhilfe genau in dem

¹⁶ Die Beträge entsprechen ungefähr denen, die gegenwärtig im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt gewährt werden.

Maße, in dem das Nettoarbeitseinkommen steigt.¹⁷ Die implizite Belastung beträgt also 100 Prozent.

Tabelle 6: Zusammenhang zwischen Nettoarbeitseinkommen, Sozialhilfe und verfügbarem Einkommen einer Einzelperson (ohne Kinder) im früheren Bundesgebiet – Euro je Monat

Nettoarbeits-einkommen	Sozialhilfe ^a	Verfügbares Einkommen	Änderung des		Implizite marginale Belastung ^b
			Nettoarbeits-einkommens	verfügbaren Einkommens	
0	528	528	.	.	.
40	528	568	40	40	0
72	528	600	32	32	0
192	426	618	120	18	85
312	324	636	120	18	85
432	222	654	120	18	85
552	120	672	120	18	85
612	60	672	60	0	100
672	0	672	60	0	100
732	0	732	60	60	0
792	0	792	60	60	0

^aRegelsatz 288 Euro; Erstattung der Kosten der Unterkunft 240 Euro. – ^bBelastung des Nettoarbeitseinkommens durch dessen Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei einem Nettoeinkommen von 672 Euro je Monat wird Sozialhilfe nicht mehr gezahlt, weil das angemessen (um 144 Euro) geminderte Einkommen 528 Euro beträgt, also mit dem Sozialhilfeanspruch bei Nichterwerbstätigkeit identisch ist. Ab dieser Grenze steigt das verfügbare Einkommen im Einklang mit dem Nettoarbeitseinkommen. Die implizite Belastung eines zusätzlichen Nettoarbeitseinkommens durch die Kürzung der Sozialhilfe beträgt null.

¹⁷ Der Betrag, der das Nettoeinkommen angemessen verringert, darf maximal 50 Prozent des Regelsatzes, also 144 Euro, betragen. Bei einem Nettoeinkommen von 552 Euro ist diese Grenze erreicht (25 Prozent des Regelsatzes: 72 Euro; 15 Prozent der Differenz zwischen 552 Euro und einem Viertel des Regelsatzes (72 Euro): 72 Euro). Die Sozialhilfeleistung beträgt 120 Euro (528 minus (552 minus 144)).

— *Implikation der Anrechnungsregelung für die Belastung der Arbeitseinkommen zwischen 400 und 800 Euro*

Durch die Einführung eines allmählichen Anstiegs der Sozialbeitragsbelastung für Arbeitnehmer mit einem Lohn zwischen 400 und 800 Euro fällt das Nettoarbeitseinkommen der Sozialhilfeempfänger, für die die Regelung relevant ist, größer als bislang aus. Die Zunahme wird aber durch eine Kürzung der Sozialhilfe vollständig oder fast vollständig ausgeglichen. Die Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger werden praktisch nicht verändert.

— *Änderung infolge einer Einführung des Arbeitslosengeldes II*

Arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sollen nach dem Vorschlag der Hartz-Kommission ein so genanntes Arbeitslosengeld II erhalten. Es wird vermutlich höher sein als die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.¹⁸ Die Arbeitsanreize würden dadurch beeinträchtigt.¹⁹

VI. Arbeitslosengeldempfänger, Arbeitslosenhilfeempfänger

— *Allgemeines*

Im vorangehenden Abschnitt ging es um die Anreize, denen sich ein Sozialhilfeempfänger oder die Personen, die zu seinem Haushalt gehören, ganz allgemein ausgesetzt sehen. Die Lage stellt sich anders dar, wenn Arbeitslose Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben, die gegebenenfalls durch die Sozialhilfe ergänzt werden.

Arbeitslose haben, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, Anspruch auf Arbeitslosengeld, das grundsätzlich aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Nach dem Ablauf der (vom Alter und von der Beitragszeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit abhängigen) Bezugsdauer erhalten Arbeitslose – allerdings nur bei Bedürftigkeit – unbefristet Arbeitslosenhilfe; diese wird aus Steuereinnahmen (des Bundes) finanziert.

Bemessungsgrundlage der genannten Leistungen ist das Bruttoarbeitsentgelt, das ein Antragsteller durchschnittlich in den letzten zwölf Monaten vor dem

¹⁸ Im Gespräch sind eine generelle Mehrbedarfspauschale von rund 10 Prozent für alle Leistungsempfänger sowie ein individueller Zuschlag (vgl. *Frankfurter Rundschau* 2003).

¹⁹ Zur gesamten Problematik vgl. Siebert (2003).

Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis erzielt hat. Da die Entgeltersatzleistungen das Nettoarbeitsentgelt (teilweise) ersetzen sollen, werden die gewöhnlich anfallenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt. Es werden dabei nicht die individuellen Abzüge angesetzt, die sich nach den Angaben auf der Lohnsteuerkarte und nach der Höhe der Sozialversicherungsbeitragssätze, insbesondere abhängig von dem Krankenkassenbeitragssatz, ergeben würden; vielmehr wird für jedes Bruttoarbeitsentgelt ein typischer Pauschalbetrag zugrunde gelegt, der für jedes Kalenderjahr aufgrund der geltenden Steuer- und Beitragssätze ermittelt wird. Aus den pauschalierten Nettoarbeitsentgelten werden die Leistungen nach den im Gesetz festgelegten Vomhundertsätzen ermittelt.

Diese Sätze betragen 67 bzw. 60 Prozent beim Arbeitslosengeld und 57 bzw. 53 Prozent bei der Arbeitslosenhilfe (Tabelle 7); vor 1993 waren sie etwas höher.

Tabelle 7: Arbeitslosenunterstützung (Prozent des Nettoarbeitsentgelts)

	1983–1993	Seit 1.1.1994
Arbeitslosengeld für Empfänger mit Kind/Kindern	68	67
ohne Kind	63	60
Arbeitslosenhilfe für Empfänger mit Kind/Kindern	58	57 ^a
ohne Kind	56	53 ^a
^a Seit 1998 nach jedem zusätzlichen Jahr des Leistungsbezugs Reduktion des (entsprechend der Nettolohnentwicklung erhöhten) Betrags um 3 Prozent.		

Quelle: Sozialgesetzbuch (Ild. Jgg.), Drittes Buch; DATEV (Ild. Jgg.).

Bislang wurden die Leistungen nach einem Jahr angepasst („Dynamisierung“). Ab Januar 2003 entfällt die jährliche Anpassung des Arbeitslosengeldes, der Arbeitslosenhilfe und des Unterhaltsgeldes an die Nettolohnentwicklung im Durchschnitt (Baur 2003: 6).

— Zur Anrechnung von Arbeitseinkommen

Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe, die weniger als 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind, (gelten als arbeitslos und) behalten ihren Anspruch auf

Unterstützung. Ihr Arbeitseinkommen wird allerdings nach bestimmten Regeln auf den Leistungsanspruch angerechnet (*Sozialgesetzbuch*, Drittes Buch, § 141, § 198). Einkommen (nach Abzug der Lohnsteuer, der Sozialversicherungsbeiträge und der Werbungskosten) in Höhe von 20 Prozent des Arbeitslosengeldes, mindestens aber ein Betrag von 165 Euro je Monat, bleibt unberücksichtigt; der Rest wird auf das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe angerechnet. Bezieht ein Arbeitsloser Arbeitslosengeld (Arbeitslosenhilfe), so ergibt sich demnach sein verfügbares Einkommen bei kurzzeitiger Beschäftigung als Summe aus Arbeitslosengeld (Arbeitslosenhilfe) und Nettoarbeitseinkommen abzüglich angerechnetem Einkommen.

Bezeichnen Y_t^v das verfügbare Einkommen, Y_{t-1}^e das Einkommen zur Zeit der Erwerbstätigkeit, Y_t^k das Einkommen aus kurzzeitiger Beschäftigung und AL das Arbeitslosengeld, so gilt für einen Arbeitslosen ohne Kind nach Überschreiten des Festbetrages von 165 Euro:²⁰

$$Y_t^v = 0,60Y_{t-1}^e + Y_t^k - (Y_t^k - 0,20AL).$$

Für einen Arbeitslosen ohne Kinder beträgt das Arbeitslosengeld 60 Prozent des früheren Nettoarbeitsentgelts. Der Klammerausdruck misst den Betrag, der auf den Arbeitslosengeldanspruch angerechnet wird und das verfügbare Einkommen im Vergleich zur völligen Nichtanrechnung mindert; das Produkt aus 0,20 und AL darf den Betrag von 165 Euro nicht unterschreiten.

AL ist in diesem Fall gleich 0,60 mal Y_{t-1}^e . Somit gilt:

$$Y_t^v = 0,60Y_{t-1}^e + 0,20 \cdot 0,60Y_{t-1}^e = 0,72Y_{t-1}^e$$

Dies bedeutet: Übersteigt das Arbeitseinkommen bei kurzzeitiger Beschäftigung den Betrag von 165 Euro oder den Betrag $0,20 AL$, wenn dieser größer als 165 Euro ist, so bleibt das verfügbare Einkommen bei zusätzlicher Erwerbstätigkeit unverändert; es hängt nur vom früheren Einkommen ab. Der implizite Steuersatz beträgt 100 Prozent; es gibt keinen finanziellen Anreiz, das Einkommen aus kurzzeitiger Beschäftigung über diesen kritischen Wert zu steigern. Für Einkommen bis zu dem kritischen Wert ist der Anreiz allerdings groß. Er wird nur

²⁰ Es wird angenommen, dass Einkommen, das nicht Arbeitseinkommen ist, nicht vorliegt.

beeinträchtigt, wenn Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge relevant werden und/oder Sozialhilfeansprüche reduziert werden.

Für Arbeitslosengeldempfänger mit Kind/Kindern ergeben sich andere Werte für das verfügbare Einkommen im Vergleich zum früheren Nettoarbeitsentgelt (Tabelle 8). Wiederum anders sind die Werte für Arbeitslosenhilfeempfänger.

Tabelle 8: Nettoersatzrate und verfügbares Einkommen der Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe im Jahr 1998 und danach

Art der Leistung	Nettoersatzrate ^a	Verfügbares Einkommen in Prozent des früheren Nettoentgelts ^b
Arbeitslosengeld		
Arbeitsloser ohne Kind	60 Prozent	72,0 Prozent
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	67 Prozent	80,4 Prozent
Arbeitslosenhilfe		
Arbeitsloser ohne Kind	53 Prozent	63,6 Prozent
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	57 Prozent	68,4 Prozent

^aLeistung in Prozent des früheren Nettoarbeitsentgelts. — ^bBei kurzzeitiger Beschäftigung und Überschreiten der Mindestbeträge für das nicht anzurechnende Einkommen.

Quelle: Sozialgesetzbuch (Ild. Jgg.); eigene Berechnungen.

Das Arbeitslosengeld (ohne Sozialversicherungsbeiträge) je Empfänger belief sich im Jahr 2002 auf 696 Euro je Monat, die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe auf 505 Euro. Ein Leistungsempfänger im Durchschnitt kann daher ein anrechnungsfreies Einkommen von 139 bzw. 101 Euro netto geltend machen. Diese Beträge liegen unter dem Mindestbetrag. Möglicherweise ist dieser mit Blick auf die durchschnittlichen Leistungen an Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger festgesetzt worden.

Schon bei vergleichsweise geringen Arbeitseinkommen wird zusätzliches Arbeitseinkommen voll auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe angerechnet; der implizite Steuersatz beträgt 100 Prozent. Hat ein Leistungsempfänger Anspruch auf Sozialhilfe, so ergibt sich der auf den Sozialhilfeanspruch anzurechnende Betrag als Summe aus Nettoarbeitseinkommen und Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Das Arbeitseinkommen eines Sozialhilfeempfängers wird demnach auch dann extrem hoch besteuert, wenn ein Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe besteht.

— *Anrechnung und ermäßigte Beitragsbelastung*

Durch die Einführung der „Gleitzone“ für Arbeitseinkommen zwischen 400 und 800 Euro je Monat steigt das Nettoarbeitseinkommen der Arbeitslosengeld- und der Arbeitslosenhilfeempfänger. Infolge der Anrechnung des zusätzlichen Einkommens werden die Arbeitsanreize aber kaum verändert.

— *Die bis 1997 geltende Anrechnungsregel*

Bis zum Jahr 1997 galt eine andere Anrechnungsregel (Vaubel 1996). Nahm ein Leistungsempfänger eine „kurzzeitige Beschäftigung“ an, so wurden das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe um 50 Prozent des Nettoarbeitsentgelts aus „kurzzeitiger Beschäftigung“, soweit dieses den Betrag von 30 DM überstieg²¹, vermindert, bis Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe und Nettoarbeitsentgelt zusammen 80 Prozent des früheren Nettoarbeitsentgelts erreichten. Wurde die 80 Prozent-Grenze überschritten, so wurde das Nettoarbeitsentgelt aus „kurzzeitiger Beschäftigung“ voll angerechnet. Das hatte zur Folge, dass ein Arbeitsloser keinen finanziellen Anreiz hatte, in kurzzeitiger Beschäftigung mehr zu arbeiten, als notwendig war, um einen bestimmten Prozentsatz seines früheren Nettoarbeitsentgelts zu erwirtschaften (Vaubel 1996). Dieser Prozentsatz hing davon ab, wie hoch das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe im Verhältnis zum früheren Nettoarbeitsentgelt waren (Tabelle 9).

Tabelle 9: Nettoersatzrate und „Arbeitslosigkeitsfalle“ für Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe im Jahr 1997

Art der Leistung	Nettoersatzrate ^a	Arbeitslosigkeitsfalle ^b
Arbeitslosengeld		
Arbeitsloser ohne Kind	60 Prozent	40 – 80 Prozent
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	67 Prozent	26 – 80 Prozent
Arbeitslosenhilfe		
Arbeitsloser ohne Kind	53 Prozent	54 – 80 Prozent
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	57 Prozent	46 – 80 Prozent

^aLeistung in Prozent des früheren Nettoarbeitsentgelts. – ^bSpanne in Prozent des Nettoarbeitsentgelts.

Quelle: DATEV (1996); Vaubel (1996); eigene Berechnungen.

²¹ Dieser Betrag wird im Folgenden außer Acht gelassen; eine Berücksichtigung änderte die Ergebnisse praktisch nicht.

So war es für einen Arbeitslosengeldbezieher mit Kind uninteressant mehr zu arbeiten, als notwendig war, um 26 Prozent seines früheren Nettoarbeitsentgelts zu erwirtschaften. „Der Bereich zwischen 26 und mindestens 80 vH seines früheren Nettoarbeitsentgelts ist unattraktiv („Arbeitslosigkeitsfalle““ (Vaubel 1996: 190).

— *Eine bessere Anrechnungsregel*

Die Anreize würden gestärkt, wenn die marginalen Abzugssätze für kurzzeitige und vollzeitige Beschäftigung identisch wären, also der Nettoersatzrate entsprächen. Das Arbeitslosengeld wäre dann immer ein konstanter Prozentsatz des Einkommensausfalls; Gleiches müsste – bei einem geringeren Prozentsatz – für die Arbeitslosenhilfe gelten.

VII. Existenzgründer, Ich-AGs

Arbeitslose, die sich selbständig machen, werden auf verschiedene Weise gefördert, beispielsweise durch die Gewährung eines Überbrückungsgeldes. Ab Januar 2003 besteht – befristet bis 2005 – bei engem zeitlichen Zusammenhang zwischen Existenzgründung und Beendigung der Arbeitslosigkeit – für maximal drei Jahre – ein Rechtsanspruch auf einen Existenzgründungszuschuss (§ 421 Sozialgesetzbuch (SGB) III). Voraussetzung ist, dass das voraussichtliche Arbeitseinkommen 25 000 Euro je Jahr nicht übersteigt (Ich-AG). Der Zuschuss beträgt im ersten Jahr 600 Euro je Monat, im zweiten Jahr 360 Euro je Monat und im dritten Jahr 240 Euro je Monat (Baur 2003: 8). Der Zuschuss ist steuerfrei und unterliegt nicht dem Progressionsvorbehalt (ebenda; Düll 2003), verändert also nicht den Einkommensteuersatz für sonstige Einkünfte.

Für alle Existenzgründer, nicht nur für die Ich-AGs, sollen die Steuer- und Buchführungsregeln vereinfacht werden (BMWA 2003; Düll 2003). Bei einem Umsatz bis zu 17 500 Euro (ab 2004: 35 000 Euro) je Jahr sollen Betriebsausgaben in Höhe von 50 Prozent des Umsatzes fingiert werden. Höhere Betriebsausgaben sollen bei Nachweis – wie generell – anerkannt werden. Die betreffenden Personen sollen von der Umsatz- und der Gewerbesteuer und – bei

Fehlen sonstiger Einnahmen – von der Einkommensteuer befreit werden.²² Es ist freilich zu vermuten, dass eine entsprechende Neuregelung wenig Fälle beträfe; denn sie ist nur dann vorteilhaft, wenn die Umsatzrendite 50 Prozent oder mehr beträgt. Zudem ist es schwierig, die Einnahmenentwicklung zu prognostizieren; es ist also für die Betroffenen ratsam, für den Fall des Überschreitens der Einnahmengrenze Buchführungsvorschriften beachtet zu haben.

²² Existenzgründer sollen zudem für vier Jahre Beiträge an die Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern nicht zahlen müssen.

C. Steuerpolitik und Investitionsanreize

Grundlegende Änderungen der Gewinnbesteuerung sind in Deutschland im Jahr 2001 in Kraft getreten. Die Steuersätze wurden reduziert, die Abschreibungsregeln verschärft und generell die Bemessungsgrundlagen verbreitert. Durch die Reform der Unternehmensbesteuerung sind die Kapitalkosten und die effektiven Steuerbelastungen für Investitionen²³ – bei beträchtlichen Unterschieden im Einzelfall – nur wenig gesunken (Sachverständigenrat 2001).

Eine detaillierte Analyse (Sachverständigenrat 2001) ergibt Folgendes: Bei ausschließlich nationaler Geschäftstätigkeit von Kapitalgesellschaften und bei Beschränkung auf die Steuern auf der Unternehmensebene resultiert aus der Reform der Unternehmensbesteuerung – gemittelt über die Finanzierungsalternativen (Selbst-, Beteiligungs- und Fremdfinanzierung) und über die Art der Investitionsobjekte (immaterielle Wirtschaftsgüter, Gebäude, Maschinen, Finanzanlagen, Vorräte) – ein geringfügiger Rückgang der Kapitalkosten und der effektiven Grenzsteuerbelastung (Sachverständigenrat 2001, Ziffern 529, 531). Wird die Steuerbelastung auf der Ebene der Kapitalgeber einbezogen, so fallen die Änderungen je nach persönlicher Belastung und je nach dem Ausmaß der Beteiligung unterschiedlich aus (Sachverständigenrat 2001, Ziffern 523–533); die Kapitalkosten und die Grenzsteuerbelastung im Durchschnitt ändern sich wenig. Es gibt demnach keinen Anlass, infolge geänderter steuerlicher Anreize eine durchgreifende Belebung der Investitionstätigkeit zu erwarten.²⁴

Zu den Ergebnissen der Reform für Personengesellschaften im Vergleich zu Kapitalgesellschaften sei angemerkt, „dass Personengesellschaften im Vergleich zu Kapitalgesellschaften bei typisierender Betrachtung bereits vor der Steuerreform einer geringeren Steuerbelastung unterlagen. Durch das Steuersenkungsgesetz erhöhen sich die Vorteile zugunsten von Personengesellschaften eher noch“ (Sachverständigenrat 2001, Ziff. 538).

²³ Die Kapitalkosten beeinflussen das Investitionsvolumen; die effektiven Grenzsteuerbelastungen lassen Rückschlüsse auf die Investitionswirkungen eines Steuersystems zu. Änderungen der Kapitalkosten bzw. der effektiven marginalen Steuersätze indizieren Änderungen der Investitionswirkungen der Besteuerung.

²⁴ Zu den Wirkungen auf die Anreize für deutsche Kapitalgesellschaften, im Inland statt im Ausland zu investieren, und zu den Effekten auf die relative Attraktivität von Investitionen ausländischer Kapitalgesellschaften in Deutschland vgl. ebenfalls Sachverständigenrat (2001, Ziffern 542–549).

Die Kapitalkosten für Investitionen in Deutschland sind im europäischen Vergleich nach wie vor hoch. Werden die privaten Veräußerungsgewinne – wie von der Bundesregierung geplant – verschärft besteuert, so steigen die effektiven Grenzsteuersätze.

D. Die Konsequenz: Schwaches Wirtschaftswachstum

Bleibt es bei den beschriebenen abgaben- und transferrechtlichen Regelungen, so gibt es insgesamt keine Impulse für den Arbeitseinsatz. Anstößen in Teilbereichen (Mini-Jobs, Beschäftigte in der „Gleitzone“) stehen insbesondere die höheren Beitragssätze in der Sozialversicherung gegenüber.

Dämpfend auf die Beschäftigung und damit das Wachstum der Wirtschaft wirken auch einige arbeitsrechtliche Neuregelungen, zu denen es in den vergangenen Jahren kam (ASU 2002). Der Kündigungsschutz, der 1996 gelockert worden war, wurde nach der Bundestagswahl 1998 verschärft; er gilt seit Herbst 1998 wieder für Betriebe mit sechs bis zehn Beschäftigten. Die begrenzte Reform der Lohnfortzahlung, die ebenfalls 1996 in Kraft gesetzt worden war, wurde rückgängig gemacht (Boss 2000b). Anfang 1999 wurden Maßnahmen gegen die so genannte Scheinselbstständigkeit wirksam, die freilich Ende 1999 gelockert wurden. Durch das Teilzeitarbeits- und Befristungsgesetz, das am 1. Januar 2001 in Kraft trat, wurde ein gesetzlicher Anspruch auf Teilzeitarbeit eingeführt; außerdem wurde die Befristung von Arbeitsverträgen erschwert. Im Sommer 2001 wurde das Betriebsverfassungsgesetz novelliert; damit wurde die Mitbestimmung erweitert.²⁵

Anreize für eine verstärkte Investitionstätigkeit sind, was die Steuerpolitik betrifft, nicht zu erwarten. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird unter den gegebenen Bedingungen in der laufenden Legislaturperiode wohl noch langsamer als in den neunziger Jahren zunehmen. Das Wachstum des Produktionspotentials dürfte allenfalls 1 Prozent betragen.

²⁵ Vgl. zu all diesen Maßnahmen Sachverständigenrat (2001; 2002).

E. Großer Reformbedarf, aber unzureichende Reformbereitschaft

Die Entwicklung verlief anders, wenn es zu einem Kurswechsel der Finanzpolitik und zu Reformen in anderen Politikbereichen käme.

Von Seiten der Finanzpolitik können viele Maßnahmen zur Stärkung des Produktionspotentials ergriffen werden. „Veränderungen bei den Staatsausgaben und Steuern, durch die externe Investitionseffekte erhöht, Humankapital vermehrt oder Wissen erzeugt wird, können sich ... auf das Niveau und die Wachstumsrate der Produktion auswirken“ (EZB 2001: 48). Dabei geht es vor allem um die Anreizwirkungen von Steuern, Sozialleistungen und Subventionen sowie um die Frage, welche wirtschaftlichen Aktivitäten als öffentliche Güter vom Staat bereitgestellt werden müssen, wenn es nicht zu einem privaten Angebot kommt.

Von grundlegender Bedeutung ist es, dass der Staat öffentliche Güter wie z.B. eine Rechtsordnung verbunden mit Rechtsicherheit bereitstellt. Durch Investitionen in die Infrastruktur kann der Staat die Rentabilität privater Wirtschaftstätigkeit erhöhen. Bei gegebenen Gesamtausgaben kann er durch Umschichtung der Ausgaben (z.B. durch eine Kürzung von Erhaltungssubventionen und eine Erhöhung der Bildungsausgaben) das Produktionspotential beeinflussen; in der öffentlichen Diskussion wird dies häufig als eine „qualitative“ Konsolidierung bezeichnet.

Zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben sind Steuereinnahmen erforderlich, soweit nicht auf Verschuldung zurückgegriffen wird. Es kommt darauf an, das Steuersystem so auszugestalten, dass die notwendigerweise aus einer Besteuerung resultierenden negativen Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot, die Ersparnis, die Sach- und Humankapitalbildung sowie die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten gering gehalten und ggf. reduziert werden. Bei gegebenem Steueraufkommen trägt dazu beispielsweise eine Anhebung der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Reduktion der Einkommensteuersätze bei, weil die Kapitalbildung dann weniger beeinträchtigt wird. Bei der Einkommensbesteuerung, soweit sie erhalten bleibt, lassen sich positive Wirkungen auf das Produk-

tionspotential dadurch erzielen, dass die Steuersätze gesenkt werden und die Bemessungsgrundlage verbreitert wird.

Positive Effekte auf das Produktionspotential lassen sich auch dadurch erreichen, dass gleichzeitig Ausgaben und Steuern gesenkt werden. Beispielsweise können Finanzhilfen reduziert und die Einkommensteuersätze durchgängig gesenkt werden. Damit würden Verzerrungen der Wirtschaftsstruktur infolge der Subventionen gemindert, Anreize gestärkt und rent-seeking-Aktivitäten weniger attraktiv (Boss und Rosenschon 2002).

Gravierende Anreizprobleme verursacht das System der Sozialhilfe in der gegenwärtigen Ausgestaltung. Das Arbeitsangebot könnte durch eine Vergrößerung des Lohnabstands und durch eine andere Form der Anrechnung von Arbeitseinkommen auf den Sozialhilfeanspruch erhöht werden. Mit Korrekturen bei der Sozialhilfe könnten gleichzeitig Hemmnisse für mehr Lohndifferenzierung beseitigt werden. Die Arbeitslosenunterstützung sichert ein bestimmtes Einkommen für einen bestimmten Zeitraum. Sie ermöglicht es damit, mehr Zeit als sonst für die Suche nach der produktivsten Beschäftigung aufzuwenden; dies erhöht grundsätzlich die Effizienz, kann allerdings die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern und das Produktionspotential verringern. Im Bereich der Rentenversicherung lässt sich durch den Verzicht auf die Förderung des Vorruhestands die künstliche Verknappung des Arbeitsangebots verhindern. Das Produktionspotential nähme zu.

Auch Änderungen der Finanzverfassung können zu einer Stärkung des Produktionspotentials beitragen. Steuerautonomie der Länder und der Gemeinden wäre mit Eigenverantwortung verbunden und führte im Wettbewerb zu mehr Effizienz bei der Leistungserstellung.

Es liegt an der Politik, die Angebotsbedingungen zu verbessern und Antriebskräfte freizusetzen. Wichtig sind Strukturreformen bei den Staatsfinanzen, aber auch auf dem Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich. Einzelne Reformschritte sind festzustellen. Viele Änderungen (vereinfachte Besteuerung, Änderung der Handwerksordnung, Lockerung des Kündigungsschutzes, Zulassung von Sonderwirtschaftszonen) werden diskutiert, es ist aber zu bezwei-

fehl, dass sie realisiert werden. Der erforderliche Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik ist wenig wahrscheinlich.

Nicht nur bezüglich der Wirtschaftspolitik, auch hinsichtlich der Lohnsetzung gibt es wenig Anlass, auf Einsicht in ökonomische Zusammenhänge zu hoffen. Ein Beispiel sind die Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst.

Es bleibt unter diesen Bedingungen bei dem Befund, dass das Wirtschaftswachstum in der laufenden Legislaturperiode gering bleiben wird.

F. Literaturverzeichnis

- ASU (Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V.) (2002). *ASU-Schwarzbuch. 1998–2002: Vier Jahre rot-grüne Politik*. Berlin.
- Baur, U. (2003). Erster Schritt zur Umsetzung des Hartz-Konzepts. *Bundesarbeitsblatt* (1): 4–9.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1995). Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer. Schriftenreihe Heft 55. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2002). *Deutsches Stabilitätsprogramm. Aktualisierung*. Dezember. Berlin.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) (2003). *Tagesnachrichten* 11305 vom 17. Januar. Berlin.
- Boss, A. (1999a). Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Kieler Arbeitspapier 912. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (1999b). Zur Belastung der Arbeits- und Kapitaleinkommen in Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 934. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2000a). Steuer- und Ausgabenpolitik in Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 975. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2000b). Lohnfortzahlung und Krankenstand. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 49 (1): 27–50.
- Boss, A. (2001). Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit. Kieler Arbeitspapier 1075. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2002a). „Schlusslicht Deutschland“: Was können die Unterschiede in der Finanzpolitik erklären? Kieler Arbeitspapier 1111. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2002b). Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland. Kieler Studien 318. Berlin.
- Boss, A., und T. Elendner (2000). Ein Modell zur Simulation des Lohnsteueraufkommens in Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 988. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Boss, A., und C.-P. Meier (2002). „Wachstums-Schlusslicht Deutschland“: ein Beitrag zur Debatte. *Die Weltwirtschaft* (2): 158–171.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2002). Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge 392/393. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesanstalt für Arbeit (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten*. Nürnberg.
- Bundessozialhilfegesetz* (2000). 11. Auflage. München.
- DATEV (lfd. Jgg.). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (2002). Zur Entwicklung der Produktivität in Deutschland. *Monatsbericht* 54 (9): 49–63.
- Düll, H. (2003). Mit der Ich-AG in die Selbständigkeit. *Bundesarbeitsblatt* (2): 21–25.
- EZB (2000). Potenzialwachstum und Produktionslücke: Begriffsabgrenzung, Anwendungsbereiche und Schätzergebnisse. *Monatsbericht* (Oktober): 39–50.
- EZB (2001). Finanzpolitik und Wirtschaftswachstum. *Monatsbericht* (August): 43–60.
- Frankfurter Rundschau* (2003). Zwischen Arbeitslosengeld I und II soll ein Zuschlag den Übergang erleichtern. 25. Januar: 17.
- Franz, W., M.J.M. Neumann und H.-W. Sinn (2002). Mehr Beschäftigung durch umfassende Arbeitsmarktreform. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 23. September: 15.
- Gerling, K. (2002). *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany*. Kieler Studie 315. Berlin.
- Hartmann, N., et al. (2003). Bruttoinlandsprodukt 2002. *Wirtschaft und Statistik* (1): 20–32.
- Haustein, T., et al. (2002). Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungstatistik 2000. *Wirtschaft und Statistik* (2): 123–138.
- Luchterhand (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Gesamt-Abzugs-Tabelle. Löhne/Gehälter bis € 4.940,-*. Neuwied.

- Michaelis, K., und C. Rieckhoff (2003). Anreize im Rentenrecht zur Erwerbsbeteiligung Älterer. *Die Angestelltenversicherung* 50 (1): 6–11.
- OECD (2002). *Economic Outlook*. Dezember. Paris.
- Richter, R., und W. Wiegard (1991). Effizienzorientierte Reform der Gewerbesteuer. In M. Rose (Hrsg.), *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. Berlin.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2001). *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/2002*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2002). *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/2003*. Wiesbaden.
- Siebert, H. (2003). Arbeitslosengeld II – ein neuer Fehlanreiz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Februar: 15.
- Sozialgesetzbuch* (lfd. Jgg.). Drittes Buch. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen. Hauptbericht 2001*. Stuttgart.
- Vaubel, R. (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand. Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (2002). *Geringfügig Beschäftigte (325-Euro-Jobs)*. VDR Broschürenreihe 16. Hammersbach.