

Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen

Andreas Knabe*

Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, besser bekannt als Hartz IV, wurden zum 1. Januar 2005 für erwerbsfähige Hilfebedürftige die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II (ALG II) ersetzt. Erklärtes Ziel ist es, die Hilfebedürftigen dazu zu befähigen, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit, soweit es ihnen möglich ist, selbst zu bestreiten. „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird“ (§ 1 Abs. 1 SGB II).

Um die dazu notwendige „Hilfe zur Arbeit“ zu gewährleisten, muss das SGB II von der strengen Anwendung des Nachrangigkeitsprinzips abrücken, da sonst jeder vom Hilfeempfänger selbst erwirtschaftete Euro vollständig auf die Hilfeleistung angerechnet werden müsste und somit kein Anreiz zur Erwerbstätigkeit mehr bestünde. ALG-II-Empfängern wird daher ein Freibetrag bei Erwerbstätigkeit eingeräumt (§ 11 Abs. 2 SGB II i. V. m. § 30 SGB II). Dieser Freibetrag legt fest, wie viel des selbst erarbeiteten Einkommens beim Hilfeempfänger verbleibt.

Die Regelungen zum Freibetrag wurden bei Einführung des ALG II im Vergleich zu den Regelungen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe stark verändert, um deutlich wirksamere Anreize zur Erwerbstätigkeit zu setzen. Bereits im März 2005 wurde dann auf dem sogenannten „Job-Gipfel“ zwischen Bundesregierung und Union eine Neuregelung der Zuverdienstmöglichkeiten beschlossen, die die Anreizwirkungen noch erhöhen sollte. Diese Neuregelung trat am 1. Oktober 2005 in Kraft.

Zeitgleich mit dem ALG II wurde durch Artikel 46 Nr. 3 des Hartz-IV-Gesetzes der „Kinderzuschlag“ (§ 6a Bundeskindergeldgesetz – BKGG) eingeführt, dessen Ziel es ist, Familien finanziell besser zu stellen und ihnen zusätzliche Arbeitsanreize zu bieten. Den Kinderzuschlag erhalten Familien, die über ausreichend eigenes Einkommen verfügen, um den Lebensunterhalt der Eltern selbst bestreiten zu können, aber aufgrund des zusätzlichen Bedarfs der Kinder ALG II empfangen.

In diesem Beitrag soll geklärt werden, ob die Instrumente der Zuverdienstmöglichkeiten und des Kinderzuschlags das Ziel des SGB II erfüllen, den Hilfebedürftigen ausreichende Anreize zu geben, durch eigene Erwerbsanstrengungen die Hilfebedürftigkeit zu vermeiden bzw.

zu verringern. Dabei werden zwei grundsätzliche Kriterien angelegt. Zum einen sollten die Regelungen sicherstellen, dass es sich immer lohnt, mehr zu arbeiten. Dazu ist es notwendig, dass der Hilfeempfänger unabhängig vom bereits erzielten Einkommen von jedem zusätzlich verdienten Euro mindestens einige Cent behalten kann. Die Transferentzugsrate¹ sollte also deutlich unter 100 % liegen. Zum anderen sollte die Regelung nicht nur für Fachleute verständlich sein. Nur wenn Anreizmechanismen verständlich und transparent sind, können sie wirken.

Negative Anreize durch „übertolle“ Anrechnung von Erwerbseinkommen

Eine genaue Betrachtung der ursprünglichen Freibetragsregelung, die zwischen 1. Januar 2005 und 30. September 2005 in Kraft war, zeigt, dass sie teilweise Transferentzugsraten über 100 % setzte und darüber hinaus recht kompliziert war. Damit verfehlte diese Regelung beide Kriterien.

Die Berechnung des Zuverdienstes in der ursprünglichen Fassung erfolgte folgendermaßen. Im ersten Schritt wurden vom Bruttoeinkommen eventuell angefallene Lohnsteuer, Sozialversicherungsabgaben sowie Pauschbeträge für Versicherungsbeiträge und Aufwendungen für Arbeitsmittel, zur Ermittlung des bereinigten Nettoeinkommens abgezogen. Von diesem bereinigten Nettoeinkommen verblieben dann bei Einkommen bis zu einem Bruttolohn von 400 € 15 %, zwischen 400 und 900 € 30 % und zwischen 900 und 1.500 € wieder 15 % beim ALG-II-Empfänger. Bruttoeinkommen über 1.500 € wurde vollständig auf das ALG II angerechnet (§ 30 SGB II – alte Fassung).

Auch wenn die Berechnungsmethode auf den ersten Blick leicht verständlich erscheint, so zeigt ein zweiter Blick, dass die Tücken im Detail liegen. Das Problem war, dass sich die Einkommensintervalle auf Bruttolohn Grenzen bezogen, die zu belassenen Freibeträge allerdings bezüglich des bereinigten Nettoeinkommens zu berechnen waren. Daher war es notwendig, in einem ersten Schritt den Quotienten von bereinigtem Nettoeinkommen und Bruttoeinkommen, die so genannte „Nettoquote“, zu

* Andreas Knabe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

bestimmen. Dann wurde mithilfe dieser Nettoquote das tatsächliche Nettoeinkommen fiktiv auf die Bruttoeinkommensintervalle aufgeteilt. Zuletzt wurden dann für jedes Intervall die von dem jeweiligen anteiligen bereinigten Nettoeinkommen verbleibenden Freibeträge berechnet. Insgesamt verblieb dann beim ALG-II-Empfänger die Summe aus abgesetzten Pauschbeträgen und dem Freibetrag.

Die komplizierte Regelung erschwerte nicht nur die Berechnung der Freibeträge, sie sorgte auch für unerwünschte Effekte im Nettoeinkommensverlauf. Die Intention der ursprünglichen Freibetragsregelung war es, dass ab einem Einkommen von 1.500 € der Nettolohn zu 100% auf den ALG-II-Anspruch angerechnet werden sollte. Wie man in Abbildung 1 aber gut erkennen kann, übersteigt die tatsächliche Grenzbelastung den Wert von 100%, so dass bei einem 4-Personen-Haushalt für Einkommen zwischen 1.700 und 2.150 € der Zuverdienst bei zusätzlichem Bruttoeinkommen sogar fällt. Dieser Effekt erklärt sich aus der Verwendung der Nettoquote. Bei etwa 1.700 € Bruttoeinkommen setzt die (progressive) Einkommensteuer ein. Wenn das Bruttoeinkommen weiter zunimmt, fällt damit die Nettoquote und es wird weniger anteiliges bereinigtes Nettoeinkommen auf alle anderen Einkommensintervalle aufgeteilt. Dadurch fällt der Freibetrag. Das Resultat ist, dass bei der ursprünglichen Regelung das zusätzliche Arbeitseinkommen „überevull“ angerechnet wurde, so dass zwischen 1.700 und 2.150 € brutto mehr Arbeit zu weniger Einkommen führte.²

Neuregelung vermeidet „überevulle“ Anrechnung

Die Berechnungsmethode des Freibetrags wurde, als Ergebnis des „Job-Gipfels“ im März 2005, zum 1. Oktober 2005 neu geregelt. Die Neuregelung umfasst drei Punkte. Erstens wurden die bisherigen Pauschbeträge für Versicherungen und Werbungskosten zu einem Grundfreibetrag in Höhe von 100 € zusammengefasst. Dies erhöht die Zuverdienstmöglichkeiten im untersten Einkommensbereich deutlich. Zweitens wurden die prozentualen Freibeträge modifiziert. Nach der Neuregelung verbleiben beim Hilfeempfänger 20% bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 € und 10% für 800 € übersteigendes Bruttoeinkommen bis zu einer Obergrenze von 1.200 € für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder bzw. 1.500 € für solche mit Kindern. Darüber hinausgehendes Einkommen wird weiterhin voll auf das ALG II angerechnet. Drittens beziehen sich die prozentualen Freibeträge nun direkt auf das Bruttoeinkommen statt auf das bereinigte Nettoeinkommen.

Die Diskussion um die Wirkung der Neuregelung hat sich bisher ausschließlich auf die ersten beiden Punkte

beschränkt [vgl. z. B. GRUNDIG (2005)]. So zeigt sich klar, dass die Neuregelung großzügigere Freibeträge gewährt und damit im unteren Einkommensbereich höhere Arbeitsanreize setzt. Abbildung 1 vergleicht die Zuverdienste und Grenzbelastungen der ursprünglichen und der neuen Regelung. Die Anhebung der Pauschbeträge und die Erhöhung des Freibetrags bis 400 € von 15 auf 20% verbessern die Zuverdienstmöglichkeiten bei geringen Einkommen. Auch für höhere Einkommen geht der Zuverdienstverlauf klar über die ursprüngliche Regelung hinaus, auch wenn die Grenzbelastungen teilweise zunehmen. Wenn ein Hilfeempfänger beispielsweise einen Minijob zu 400 € Bruttoeinkommen im Monat aufnimmt, so verbleiben ihm nach der neuen Regelung statt knapp 100 € nun 160 €.

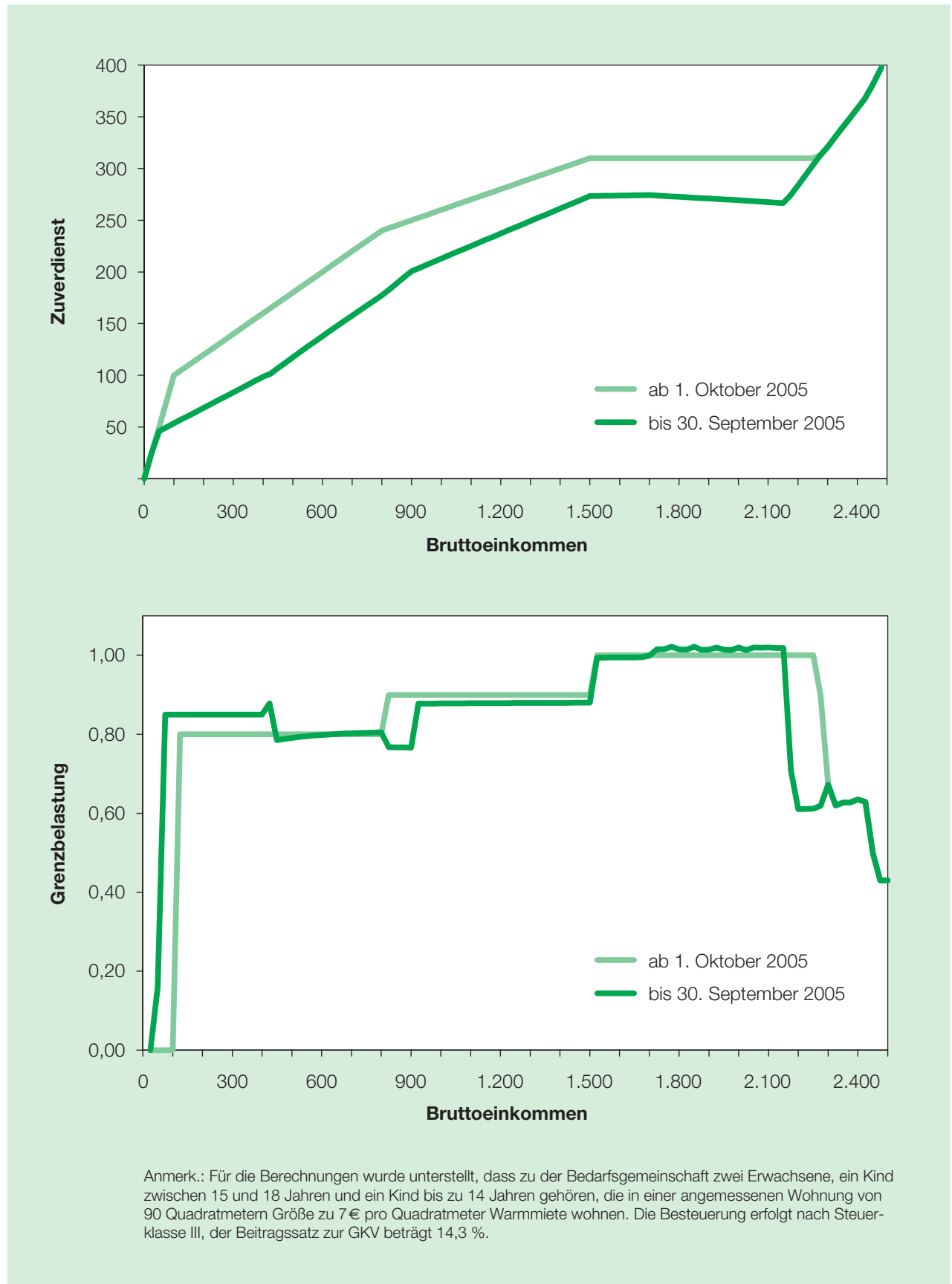
Für das oben dargelegte Problem der „überevullen“ Anrechnung von Erwerbseinkommen ist es aber gerade der dritte Punkt der Neuregelung, der Wechsel vom Nettolohn- auf den Bruttolohnbezug, der besondere Aufmerksamkeit verdient.

In der ursprünglichen Fassung des § 30 SGB II fiel im Progressionsbereich der Einkommensteuer bei steigendem Bruttoeinkommen der Zuverdienst. Der dritte Punkt der Neuregelung beseitigt diesen unerwünschten Effekt, indem die Freibeträge direkt auf das Bruttoeinkommen bezogen werden. Dadurch entfällt die Notwendigkeit der fiktiven Aufteilung des Nettolohns auf die Bruttogrenzen und die Transferentzugsrate ist auf maximal 100% beschränkt. Auch die Berechnung des Freibetrags wird deutlich einfacher, so dass es gerade der dritte Punkt der Reform ist, der dafür sorgt, dass nun beide oben genannten Kriterien – Einkommensverbesserung und Einfachheit der Regeln – einer vernünftigen Freibetragsregelung erfüllt werden.

Ähnliche Probleme auch beim Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG ist eine einkommensabhängige Sozialleistung, die dem ALG II vorgeordnet ist. Er soll verhindern, dass Eltern lediglich aufgrund des Bedarfs ihrer Kinder auf Hilfeleistungen des ALG II angewiesen sind. Daher wird dieser Zuschlag gezahlt, wenn das Einkommen der erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft zwar ausreicht, ihren eigenen Bedarf zu decken, die Familie aber trotzdem aufgrund des zusätzlichen Bedarfs der Kinder hilfebedürftig ist. In diesem Fall erhält die Familie statt des ALG II einen monatlichen Zuschlag zum Kindergeld in Höhe von 140 € pro Kind, insgesamt begrenzt auf 36 Monate. Die betroffenen Familien sollen sich mit der Summe aus eigenem Einkommen, Kindergeld und Kinderzuschlag sowie Wohngeld besser stellen als durch

Abbildung 1: Zuverdienst und Grenzbelastung eines 4-Personen-Haushalts



Quelle: Eigene Berechnungen.

das ALG II und darüber hinaus einen stärkeren Anreiz zur Arbeit haben.

Während in dem für den Kinderzuschlag relevanten Einkommensbereich die Transferenzugsrate im ALG II 100% beträgt, wird der Kinderzuschlag nur mit einer Transferenzugsrate von 70% abgeschmolzen. In der Begründung des Hartz-IV-Gesetzes heißt es daher zum Kinderzuschlag: „Die neue Leistung ist auf das Arbeitslosengeld II abgestimmt und verstärkt dessen Arbeitsanreize.“ [DEUTSCHER BUNDESTAG (2003), S. 3]. Wie die folgenden Überlegungen aber zeigen werden, ist die konkrete Ausgestaltung des Kinderzuschlags nur schlecht auf das ALG II abgestimmt und trägt nicht zu höheren Arbeitsanreizen bei.

Eine Familie kann den Kinderzuschlag nur erhalten, wenn die Eltern mindestens soviel verdienen, dass sie allein nicht hilfebedürftig wären. Dabei bestimmt sich ihr Bedarf aus den jeweiligen ALG-II-Regelleistungen und dem anteiligen Unterkunftsgeld. Beträgt ihr Bedarf beispielsweise 1.041€ (jeweils 310,50€ ALG-II-Regelleistung und ein Unterkunftsgeld von 7€/qm · 60 qm = 420€), wären die Eltern bei einem Bruttoeinkommen von etwa 1.673€ gerade nicht mehr hilfebedürftig.³ Übersteigt das Bruttoeinkommen der Eltern also 1.673€, können sie den Kinderzuschlag erhalten.

Die Familie kann sich durch den Kinderzuschlag tatsächlich finanziell besser stellen. Wie Abbildung 2 zeigt, führt der Wechsel vom ALG II in den Kinderzuschlag zu einer Sprungstelle in der Zuverdienstkurve bei 1.673€. Damit besteht für ALG-II-Empfänger mit Kindern ein Anreiz, ihre Erwerbstätigkeit bis zum Einsetzen des Kinderzuschlags auszuweiten. Darüber hinaus lohnt es sich aber nicht, die eigenen Arbeitsanstrengungen zu erhöhen. Obwohl die Transferenzugsrate des Kinderzuschlags nur 70% beträgt, verringert zusätzliches Bruttoeinkommen das verfügbare Haushaltseinkommen. Das Problem entsteht, weil bei der Festsetzung der Transferenzugsrate das Zusammenspiel

mit anderen Maßnahmen, in diesem Fall dem Wohngeld, ignoriert wurde. Ein ähnlicher Fehler wurde bereits beim „Mainzer Modell“ begangen, bei dem ebenfalls eine Kombination aus Sozialhilfe, Lohn- und Kinderzuschuss zu negativen Arbeitsanreizen führte [SINN (2002)].

Wenn z. B. das erwerbstätige Familienmitglied sein Einkommen von 1.700€ auf 2.000€ ausweitet, dann steigt zwar sein Nettoeinkommen um 198€ auf 1.541€, gleichzeitig reduziert sich aber der Kinderzuschlag um 138,95€ und das Wohngeld um 59,79€, so dass sich das Haushaltsnettoeinkommen um 74 Cent reduziert (vgl. Tab. 1). Bei der Bestimmung der Arbeitsanreize durch den Kinderzuschlag wurde der gleichzeitig stattfindende Transferenzug beim Wohngeld nicht berücksichtigt. Daher beträgt die effektive Transferenzugsrate im Bereich des Kinderzuschlags nicht wie beabsichtigt 70%, sondern über 100%.

Darüber hinaus ist auch die Bestimmung der Einkommenshöhe, ab dem der Kinderzuschlag wieder entfällt, nicht auf das ALG II abgestimmt, wodurch auch hier negative Arbeitsanreize entstehen. § 6a Abs. 1 BKGG sieht vor, dass der Kinderzuschlag entfällt, sobald das nach den geltenden Freibetragsregeln bestimmte bereinigte Nettoeinkommen die Summe aus Gesamtkinderzuschlag und dem bereinigten Nettoeinkommen, ab dem der Kinderzuschlag gewährt wird, übersteigt. Diese Festlegung soll dafür sorgen, dass für Familien, die kein ALG II erhalten würden, auch der Kinderzuschlag entfällt [DEUTSCHER BUNDESTAG (2003), S. 83].

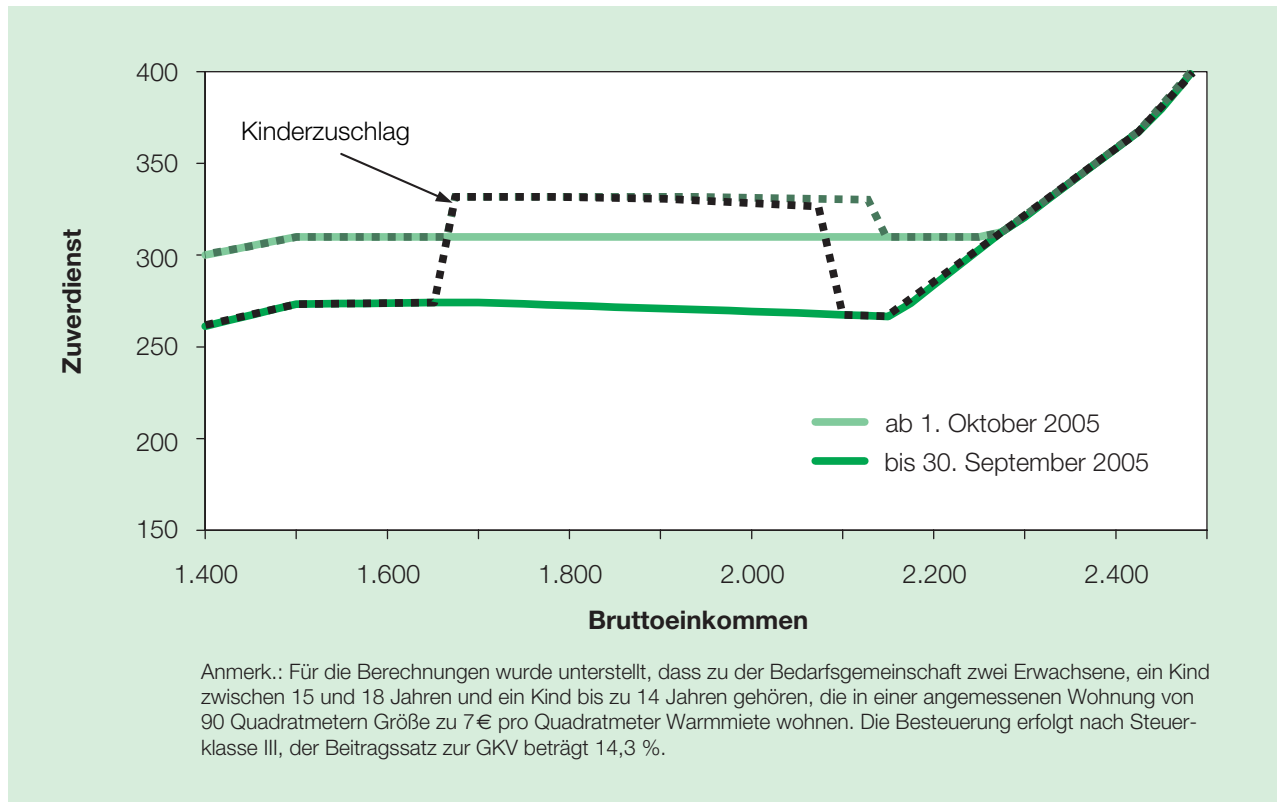
Für obigen Beispielhaushalt entfällt damit der Kinderzuschlag ab einem Bruttoeinkommen von etwa 2.100€. Da allerdings der Kinderzuschlag bei einer Zunahme des bereinigten Nettoeinkommens um 280€ und einer Transferenzugsrate von 70% bei diesem Einkommen noch 84€ beträgt, entsteht eine weitere Sprungstelle in der Zuverdienstkurve, an der sich aber das Haushaltsnettoeinkommen bei einer Ausweitung des Bruttoeinkommens

Tabelle 1: Vergleich des Zuverdiensts bei 1.700 und 2.000 € Bruttoeinkommen mit Kinderzuschlag (Familie mit zwei Kindern)

Bruttoeinkommen	1.700,00 €	Bruttoeinkommen	2.000,00 €
– Sozialversicherungsbeiträge	357,00 €	– Sozialversicherungsbeiträge	420,00 €
– Steuern (Steuerklasse III)	0 €	– Steuern (Steuerklasse III)	39,00 €
<hr/>		<hr/>	
= Nettoeinkommen	1.343,00 €	= Nettoeinkommen	1.541,00 €
+ Kindergeld	308,00 €	+ Kindergeld	308,00 €
+ Kinderzuschlag	265,42 €	+ Kinderzuschlag	126,47 €
+ Wohngeld	149,89 €	+ Wohngeld	90,10 €
<hr/>		<hr/>	
= verfügbares Einkommen	2.066,31 €	= verfügbares Einkommen	2.065,57 €

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Zuverdienst eines 4-Personen-Haushalts mit Kinderzuschlag (Ausschnitt)



Quelle: eigene Berechnungen.

drastisch reduziert und der Haushalt wieder in das ALG II zurückfällt.

Im Einkommensbereich zwischen 2.100 und 2.300€ eigenem Bruttoeinkommen erhält der Haushalt damit immer ein geringeres Gesamteinkommen, als wenn er mit weniger eigener Arbeitsanstrengung den Kinderzuschlag erhält. Es besteht somit kein Anreiz, in diesem Lohnsegment eine Tätigkeit aufzunehmen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Kinderzuschlag die finanzielle Situation von Familien, die zwar gemäß ALG II hilfebedürftig sind, aber aus eigener Kraft mindestens den elterlichen Bedarf decken können, verbessert. Damit bietet der Zuschlag den Eltern einen positiven Anreiz, das nötige Mindesteinkommen selbst zu erwirtschaften. Allerdings bewirken die graduelle Reduktion des Kinderzuschlags bei steigendem Einkommen und das plötzliche Entfallen des Zuschlags bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze, dass innerhalb eines großen Einkommensbereichs negative Arbeitsanreize herrschen.

Weiterer Reformbedarf

Die beiden Kriterien, die an die Ausgestaltung der Zuverdienstregelungen und an den Kinderzuschlag angelegt

werden müssen, sind zum einen Transferentzugsraten unter 100 % und zum anderen die Verständlichkeit der Berechnungsmethoden. In diesem Beitrag wurde gezeigt, dass die ursprüngliche Freibetragsregelung des SGB II beide Kriterien verfehlte. Durch die Vermischung von Bruttolohnintervallen und Nettolohnfreibeträgen war die Berechnung unnötig kompliziert und führte in einem großen Einkommensintervall zu Transferentzugsraten über 100 %, so dass das Nettoeinkommen durch Mehrarbeit reduziert wurde. Die Neuregelung der Zuverdienstregeln stellt ausschließlich auf Bruttolohngrößen ab, ist daher leichter zu verstehen und vermeidet die „übertolle“ Anrechnung von Erwerbseinkommen. Die Freibetragsregelung des SGB II erfüllt damit in ihrer gegenwärtigen Form beide Kriterien.

Der Kinderzuschlag hingegen ist ein Fremdkörper im Steuer-Transfer-System. Sein plötzliches Einsetzen und Entfallen führt zu Sprungstellen im Zuverdienstverlauf und verursacht dadurch negative Arbeitsanreizeffekte. Darüber hinaus ist seine Berechnung umständlich und für die betroffenen Familien nur schwer nachzuvollziehen. Es besteht daher weiterer Reformbedarf. Der Kinderzuschlag sollte so in das ALG II integriert werden, dass er seine Ziele einfacher und besser erreicht.

In diesem Beitrag wurde gezeigt, dass es der Kinderzuschlag schafft, die finanzielle Situation vieler Familien

zu verbessern. Er verfehlt aber das Ziel, stärkere Arbeitsanreize zu setzen, da durch zusätzliches Bruttoeinkommen das Haushaltsnettoeinkommen fällt und der Haushalt unter Umständen sogar ins ALG II zurückfallen kann. Da der Kinderzuschlag in den meisten Fällen in einem Einkommensbereich gezahlt wird, in dem im ALG II Transferentzugsraten von 100 % herrschen, könnten beide Ziele erreicht werden, indem die Freibetragsregelung erweitert wird.

Wenn Familien auch im Bereich über 1.500 € brutto ein kleiner Teil ihres Einkommens belassen wird, z. B. fünf oder zehn Prozent, könnten das verfügbare Haushaltseinkommen von hilfebedürftigen Familien erhöht und gleichzeitig immer positive Arbeitsanreize gesetzt werden. Der einfachste Weg dazu wäre, in § 30 SGB II die Obergrenze für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Kindern vollständig entfallen zu lassen. Der komplizierte und nicht zielführende Kinderzuschlag könnte dann wieder aus dem Bundeskindergeldgesetz gestrichen werden.

Wenn aber am separaten Kinderzuschlag festgehalten werden soll, dann muss in jedem Fall die nicht nachvollziehbare Regelung des § 6a Abs. 1 BKGG geändert werden, nach der der Kinderzuschlag entfällt, sobald das zusätzliche bereinigte Nettoeinkommen die Höhe des Gesamtkinderzuschlags erreicht. Stattdessen sollte der Kinderzuschlag solange gezahlt werden, bis er durch den Transferentzug vollständig abgeschmolzen ist. Dadurch würde verhindert, dass Familien mit Kindern durch Einkommenserhöhungen wieder in das ALG II zurückfallen. Die Transferentzugsrate sollte dann entsprechend verringert werden, um die ebenfalls stattfindende Wohngeldreduktion zu berücksichtigen.

Literatur

- DEUTSCHER BUNDESTAG (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/1516, Berlin.
- GRUNDIG, B. (2005): Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II – Was wird sich ändern?, ifo Dresden berichtet 12(4), S. 26–29.
- KNABE, A. (2005): Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Arbeitslosengeld II, Wirtschaftsdienst 85(3), S. 166–172.
- SINN, H.-W. (2002): Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, ifo Schnelldienst 55(3), S. 20–25.

¹ Die Transferentzugsrate gibt an, um wie viel Prozent des zusätzlich erwirtschafteten Einkommens sich die Hilfeleistung reduziert, wenn zusätzliches Einkommen erzielt wird. Eine Transferentzugsrate von 70 % bedeutet also, dass ein Hilfeempfänger von einem zusätzlich verdienten Euro 30 Cent behalten kann.

² Aus Platzgründen soll hier auf eine ausführlichere Erklärung dieses Effekts verzichtet werden. Eine detaillierte Darstellung findet sich in KNABE (2005).

³ Nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsabgaben entspricht diesem Bruttoeinkommen ein Nettoeinkommen von etwa 1.321 €. Nach der Bereinigung um Pauschbeträge und den Erwerbstätigenfreibetrag bleibt noch ein bereinigtes Nettoeinkommen von 1.041 €, das voll auf den ALG II-Anspruch angerechnet würde. Da der ALG II-Anspruch der beiden Eltern auch genau 1.041 € beträgt, würde damit der Nettoanspruch auf ALG II auf null sinken. Beide Eltern allein wären damit bei einem Bruttoeinkommen von 1.673 € gerade nicht mehr hilfebedürftig.