

Kerstin Bruckmeier, Jannek Mühlhan und Andreas Peichl*

Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen

Unser Steuer-, Abgaben- und Transfersystem ist gerade für Familien am unteren Ende der Einkommensskala nur bedingt leistungsgerecht. Es gilt daher, Steuern, Sozialabgaben und Transferleistungen so aufeinander abzustimmen, dass sich (zusätzliche) Erwerbsarbeit in jedem Fall lohnt.

Das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem wird immer wieder als zu komplex und intransparent gescholten. Hinzu kommt eine im internationalen Vergleich hohe und mit der Verdiensthöhe schnell wachsende Belastung durch Einkommensteuern, Sozialversicherungsbeiträge und den Wegfall sozialer Transferleistungen bei steigendem Einkommen. Dies gilt nicht nur für die Durchschnittsbelastung, sondern auch und gerade für die Grenzbelastung, die abbildet, wie viel Cent jedes brutto hinzuverdienten Euros tatsächlich in der Tasche eines Beschäftigten verbleibt.

Auch das Sondierungspapier von CDU/CSU und SPD sieht eine Entbürokratisierung bei Transferleistungen für Familien sowie eine Verbesserung der Abschmelzregeln beim Kinderzuschlag vor. Dass hier in der Tat Handlungsbedarf besteht zeigt der vorliegende Beitrag.

DEBATTE UM DEN »MITTELSTANDBAUCH« GREIFT ZU KURZ

Die (steuer-)politische Debatte in Deutschland dreht sich vor allem um den »Mittelstandsbauch« im Einkommensteuertarif – wie man auch den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2017 entnehmen konnte. Diese Betrachtung greift jedoch zu kurz. Es ist zwar richtig, dass die Grenzbelastung durch die Einkommensteuer bezogen auf das zu versteuernde Einkommen relativ stark ansteigt. Wird das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem jedoch in Gänze betrachtet, zeigt sich, dass die Debatte um den Mittelstandsbauch von viel größeren Fehlanreizen an anderer Stelle

ablenkt. Insbesondere die Transferentzugsraten – also die Raten, mit denen Transferleistungen gekürzt werden, wenn das Einkommen steigt – in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag führen in Kombination mit hohen Sozialabgaben zu sehr großen Belastungen niedriger und mittlerer Einkommen, auch wenn diese noch gar keine Einkommensteuer zahlen.

HOHE BELASTUNG UNTERER EINKOMMENSGRUPPEN IM STATUS QUO

Leistungen der Grundsicherung werden ebenso wie das Wohngeld und der Kinderzuschlag mit steigendem (Netto-)Einkommen abgeschmolzen. Dieser Transferentzug wirkt faktisch wie eine Steuer. Während die Transferentzugsrate in der Grundsicherung mit 80 bis 100% ab einem Hinzuverdienst von 100 Euro relativ hoch ist, liegt sie beim Wohngeld zum Teil deutlich unterhalb von 50%, beim Kinderzuschlag beträgt sie durchgehend 50%. Da für Familien mit Kindern im unteren Einkommensbereich meist beide Leistungen relevant sind, kann sich aber eine deutlich höhere Gesamtbelastung ergeben, wenn sowohl Wohngeld als auch Kinderzuschlag bezogen werden. Damit sind die monetären Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuweiten, für diese Gruppe besonders gering.

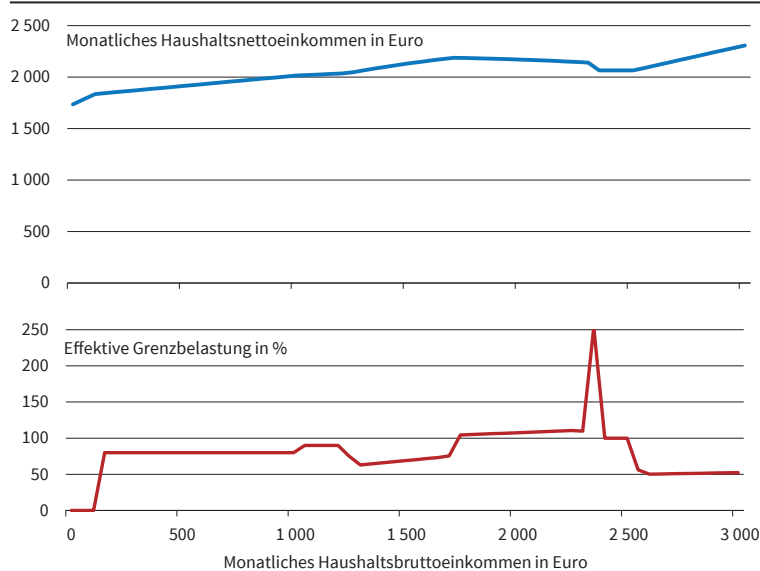
Noch ungünstiger fällt die Gesamtbelastung für einkommensschwache Familien aus, wenn man Einkommensteuer und Sozialabgaben hinzurechnet. Aus der Summe von Sozialabgaben, Einkommensteuer und Transferentzugsrate ergibt sich die effektive Grenzbelastung, also die Gesamtbelastung, um die ein brutto zusätzlich verdienter Euro reduziert wird. Eine hohe Grenzbelastung führt dazu, dass bei niedrigen Einkommen steigendes Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen kaum erhöht oder sogar mindert. Eine Grenzbelastung von 80% bedeutet etwa, dass von einem zusätzlich verdienten Euro effektiv nur 20 Cent netto in die Haushaltskasse fließen. Die Grenzbelastung für

* Dr. Kerstin Bruckmeier leitet die Forschungsgruppe »Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Jannek Mühlhan ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe »Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt«. Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der Artikel ist auch im *IAB-Forum*, 24. Januar 2018, erschienen und verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/mehr-arbeitsanreize-fuer-einkommensschwache-familien-schaffen/>.

Abb. 1

Nettoeinkommen und Grenzbelastung nach Bruttoeinkommen

Am Beispiel einer alleinerziehenden Person mit zwei Kindern^a



^a Kindergeldberechtigte Kinder zwischen acht und zwölf Jahren. Die unterstellte Miete beträgt 510 Euro inklusive Heizkosten.

^b Der Prozentsatz, um den ein brutto zusätzlich zum momentanen Einkommen verdienter Euro durch Einkommensteuer, Abgaben und Transferentzug reduziert wird. Die Grenzbelastung von 80% im Intervall zwischen 100 und 1 000 Euro Bruttoeinkommen bedeutet, dass hier von einem zusätzlich zum momentanen Bruttoeinkommen verdienten Euro effektiv nur 20 Cent in die Haushaltskasse fließen.

Quelle: Mikrosimulationsmodell des IAB.

© ifo Institut

Familien im unteren Einkommensbereich liegt in der Regel zwischen 80 und 100%, abschnittsweise sogar noch höher, wie Abbildung 1 exemplarisch für den Haushalt einer Alleinerziehenden mit zwei minderjährigen Kindern zeigt.

»MEHR BRUTTO« HEISST NICHT IMMER AUCH »MEHR NETTO«

In einem breiten Einkommensintervall von 1 700 bis 2 350 Euro sinkt sogar das Nettoeinkommen für den Beispielhaushalt mit jedem zusätzlich verdienten Euro. Die Grenzbelastung überschreitet also in diesem Bereich die 100%-Marke. Mit anderen Worten: Trotz höherer Verdienste haben die Betroffenen am Ende weniger in der Tasche. Die Grenzbelastung fällt erst bei einem monatlichen Bruttolohn von ca. 2 550 Euro deutlich auf etwa 50%, weil der Haushalt dann keine Transferleistungen mehr bezieht (dies entspricht bei einer Vollzeitbeschäftigung mit 39 Wochenstunden einem Stundenlohn von etwa 14,79 Euro). Durch das breite Einkommensfenster mit einer Grenzbelastung von über 100% kann erst ab einem Bruttoeinkommen von ca. 2 750 Euro das verfügbare Einkommen von 2 185 Euro erzielt werden, das dem Haushalt bereits bei rund 1 700 Euro Bruttoeinkommen zur Verfügung stünde. Anders formuliert: »Mehr brutto« bedeutet nicht automatisch »mehr netto« – unter Umständen sogar »weniger netto« (vgl. Abb. 1).

In der Gesamtbelastung aus Einkommensteuer, Sozialabgaben und Transferentzug zeigt sich also kein progressiver Verlauf wie im Einkommensteuertarif, sondern teilweise sogar ein regressiver Verlauf.

Der aktuelle Tarifverlauf ist damit nicht nur verteilungspolitisch höchst fragwürdig, er setzt auch nur geringe, teils sogar negative Anreize zur Aufnahme und Ausweitung einer Beschäftigung. Da die Beschäftigungsperspektiven für Transferbezieher überwiegend im Niedriglohnbereich liegen und größere Haushalte bei niedrigen Löhnen lange im Transferbezug bleiben, verlassen vor allem Familien selbst bei einer Beschäftigung häufig nicht die Einkommensbereiche mit hoher Grenzbelastung. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Ausweitung der Arbeitszeit lohnt sich dann monetär kaum. Das Potenzial zur Verbesserung von Beschäftigungsanreizen ist mithin im unteren Einkommensbereich besonders hoch. Anders als bei einer Abflachung des Mittelstandsbauchs in der Einkommensteuer ist damit zu rechnen, dass positive Beschäftigungswirkungen in diesem Segment zu geringeren fiskalischen Kosten und ohne unerwünschte Verteilungswirkungen zu erreichen sind.

WELCHE REFORMOPTIIONEN GIBT ES?

Diese Probleme sind nicht neu. Bereits der vormaligen Sozialhilfe wurde bescheinigt, zur hohen Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten beizutragen, da diese ihr Einkommen durch die Aufnahme einer Beschäftigung kaum steigern konnten. Die Absenkung des Existenzminimums zur Erhöhung von Arbeitsanreizen ist allerdings keine realistische Reformoption – sie wäre sowohl verteilungspolitisch als auch verfassungsrechtlich problematisch. Ebenso gilt es, das bestehende System nicht noch komplexer zu machen. Daher wäre die Einführung eines neuen Leistungssystems mit eigener Bedürftigkeitsprüfung, etwa über einen Einkommensteuerezuschuss oder eines neuen Kombilohnsystems für Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen, nicht ratsam.

Mit dem Übergang der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher in die im Jahr 2005 eingeführte Grundsicherung für Arbeitsuchende haben sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten zwar verbessert. Allerdings wurde seitdem in zahlreichen Studien auf die fortbestehenden Probleme hoher Grenzbelastungen und unstehtiger Tarifverläufe hingewiesen. Gleichwohl wurden die Hinzuverdienstmöglichkeiten für Niedrigeinkommenshaushalte trotz zahlreicher wissenschaftlicher Befunde, politischer Absichtserklärungen und Prüfungen von Reformoptionen wie der Einführung eines Kombilohnmodells in den vergangenen Jahren nicht

entscheidend verbessert. Denn ein solches Vorhaben sähe sich mit mehreren Zielkonflikten konfrontiert, wie wissenschaftliche Analysen verschiedener Reformationoptionen gezeigt haben.

Eine Reform des Transfersystems muss gewährleisten, dass sich eine Erhöhung der Arbeitszeit und damit höhere Bruttoeinkommen für jeden Haushalt in merklich steigenden Nettoeinkünften niederschlägt. Ziel ist es insbesondere, die Aufnahme von sozialversicherungspflichtigen Jobs mit höherem Stundenvolumen zu fördern. Dies ließe sich etwa dadurch erreichen, dass geringe Zuverdienste unter der Geringfügigkeitsschwelle stärker und/oder höhere Zuverdienste weniger stark auf die jeweiligen Transferleistungen angerechnet werden.

Abbildung 2 illustriert die Zielkonflikte einer solchen Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten. Eine stärkere Anrechnung geringer Zuverdienste würde dem Staat zwar Kosten sparen, hätte aber unter Umständen unerwünschte Verteilungswirkungen. Außerdem wären die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot zweischneidig: Während einige Geringverdiener ihre Arbeitszeit ausweiten würden, wäre damit zu rechnen, dass sich andere vollständig aus dem Erwerbsleben zurückzögen und damit unter Umständen sogar weniger Menschen arbeiteten als vor der Reform. Dies gilt insbesondere für diejenigen Gruppen in der Grundsicherung, deren Möglichkeiten zur Ausweitung der Arbeitszeit etwa aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder Kinderbetreuungsaufgaben begrenzt sind. Eine deutliche Verringerung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei kleineren Einkommen würde damit dem Anspruch der Grundsicherung, auch diese Personengruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, zuwiderlaufen.

Eine Besserstellung von Personen mit höheren Verdiensten, die in der Regel mit höheren Arbeitszeiten einhergehen, hätte hingegen deutliche positivere Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Untersuchungen haben gezeigt, dass Maßnahmen in diese Richtung in

der Regel sehr kostspielig sind und unter Umständen dazu führen, dass die Gruppe der Anspruchsberechtigten wächst (»Hereinwacher«). Dabei droht die Gefahr, dass Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren und so erst zu Leistungsempfängern werden, da sie sich dank der Reform mit einer geringeren Arbeitszeit monetär nicht schlechter stellen als vorher. Dies kann die positiven Arbeitsangebotseffekte schmälern.

Diese Gemengelage verspricht demnach nur wenig Spielraum für eine grundlegende Reform des bestehenden Systems. Gleichwohl gibt es mehrere Ansatzpunkte für eine Verbesserung der bestehenden Leistungen, denn die geschilderten Anreizprobleme resultieren nicht nur aus hohen Transferentzugsraten, sondern auch aus Abstimmungsproblemen zwischen den Systemen, was gleichzeitig zu einer hohen Intransparenz für die Betroffenen führt.

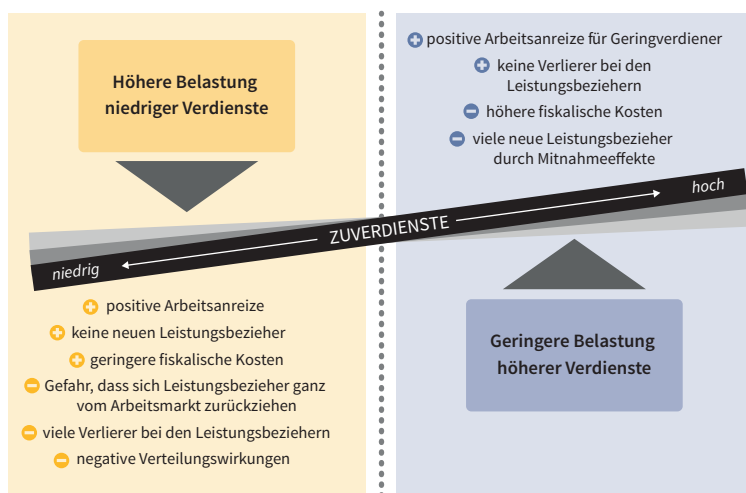
GRENZBELASTUNG IM UNTEREN EINKOMMENSBEREICH BESCHRÄNKEN

Die Lösung hierfür könnte eine durchgehende Begrenzung der Grenzbelastung im unteren Einkommensbereich auf zum Beispiel 70 oder 80% über die verschiedenen Systeme hinweg sein, so dass die bisherigen Sprungstellen, bei denen die Grenzbelastung 100% erreicht oder gar überschreitet, vermieden würden. Dadurch – eventuell in Kombination mit einer moderaten Absenkung des Freibetrags für Einkommen bis 100 Euro in der Grundsicherung – würde die bestehende relative Begünstigung geringer Zusatzverdienste und Schlechterstellung höherer Zusatzverdienste in der Grundsicherung beseitigt werden. Bei Wohngeld und Kinderzuschlag würde eine Begrenzung der effektiven Grenzbelastung zu Einkommensverbesserungen führen, wobei der Kreis der Einkommensbezieher, der in den Genuss dieser Leistungen käme, tendenziell etwas größer würde.

EINZELNE LEISTUNGEN MÜSSEN BESSER INEINANDERGREIFEN

Um dennoch sicherzustellen, dass vor allem die unteren Einkommensgruppen profitieren, sind ergänzende Maßnahmen notwendig, so dass die drei Leistungen Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag besser als bisher ineinandergreifen. Für Menschen im Grundsicherungsbezug, die einer Erwerbstätigkeit in größerem Umfang nachgehen, sollte der Wechsel in die vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag vereinfacht werden. Damit könnten auch die Arbeitsanreize für SGB-II-Bezieher gestärkt und

Abb. 2 Zielkonflikte einer Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferleistungsbezieher



Quelle: IAB.

Beschäftigungsverhältnisse stabilisiert werden. Insgesamt können Anreize nur wirken, wenn Übergänge funktionieren und Leistungen auch in Anspruch genommen werden. Zahlreiche Indikatoren und Befragungsergebnisse weisen auf eine zu hohe Komplexität der einzelnen Leistungen und des Leistungssystems insgesamt hin, was sich zum Beispiel auch darin ausdrückt, dass viele potenziell Berechtigte ihren Leistungsanspruch gar nicht geltend machen. Um die vorrangigen Leistungen gegenüber der Grundsicherung zu stärken, ist es daher auch notwendig, die Antragstellung zu vereinfachen und eine »Ämterodyssee« für die Betroffenen zu vermeiden. Dies kann durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Behörden sowie eine Harmonisierung und Koordinierung der Leistungen erreicht werden und verringert zudem den Verwaltungsaufwand.

FAZIT

Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen für eine Reform des Steuer- und Transfersystems haben sich im Vergleich zu den Anfangsjahren der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 verbessert: Die Arbeitslosigkeit ist massiv gesunken, Deutschland erzielt Haushaltsüberschüsse. Dies schafft Handlungsspielräume, um Bürgerinnen und Bürger zu entlasten. Im unteren Einkommensbereich ist das Potenzial, durch verbesserte Anreize mehr Beschäftigung zu erreichen, besonders hoch – und es kann zudem im Vergleich zur Abflachung des Mittelstandsbauchs in der Einkommensteuer fiskalisch deutlich günstiger umgesetzt werden. Eine Reform im Steuer- und Transfersystem sollte daher nicht nur den Mittelstandsbauch der Einkommensteuer im Blick haben, sondern primär die Grenzbelastung im Transferbereich.

Durch die Beseitigung systembedingter Sprungstellen können die bis dato sehr unsteten Verläufe der Grenzbelastung geglättet werden. Steuern, Sozialabgaben und Transfers sollten so aufeinander abgestimmt sein, dass sich (zusätzliche) Erwerbsarbeit in jedem Fall lohnt und mehr Transparenz für die Betroffenen herrscht. Solch ein aufeinander abgestimmtes Steuer-, Abgaben- und Transfersystem ist keine Utopie – es gibt zahlreiche Beispiele aus anderen Ländern. So sind zum Beispiel in Dänemark Sozi-

alabgaben und Einkommensteuer integriert, im Vereinigten Königreich gibt es seit 2013 eine einheitliche Transferzahlung (*universal tax credit*), in zahlreichen Ländern gibt es durch *working tax credits*, also negative Einkommensteuerzahlungen für Geringverdiener, teilweise integrierte Steuer- und Transfersysteme.

Auch wenn ein vollständig integriertes System kurzfristig unrealistisch erscheint, wäre eine bessere Abstimmung der einzelnen Maßnahmen ein erster wichtiger Schritt. Eine solche Reform, kombiniert mit einer Reduktion und Glättung der Transferentzugsraten durch die Beseitigung bestehender Sprungstellen, wäre effizient und gerecht. Was spricht also dagegen?

LITERATUR

- Böhmer, M., O. Ehrentraut, A. Heimer, M. Henkel, N. Ohlmeier, K. Poschmann, S. Schmutz und J. Weisser (2014), *Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland – Endbericht*, Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Bonin, H., R. Schnabel und H. Stichnoth (2014), »Zur Effizienz der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland im Hinblick auf soziale Sicherungs- und Beschäftigungsziele«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 83, 29–48.
- Bonin, H., U. Rinne und H. Schneider (2007), *Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs*, IZA Research Report Nr. 11, Februar, Bonn.
- Bruckmeier, K., M. Feil, U. Walwei und J. Wiemers (2010), *Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt*, IAB-Kurzbericht Nr. 24, Bonn.
- Bruckmeier, K., M. Feil und J. Wiemers (2007), »Kombilöhne: Das Bofinger/Walwei-Modell«, *IAB-Forum* (1), 81–85.
- Dietz, M., S. Koch, H. Rudolph, U. Walwei und J. Wiemers (2011), »Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II – fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen«, *Sozialer Fortschritt* 60(1/2), 4–15.
- IfD (2012), *Institut für Demoskopie Allensbach: Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung*, Abschlussbericht, Untersuchung im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), *Fehlanreize durch hohe Grenzbelastungen? Handlungsbedarf, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Sommer, E., N. Pestel, R. Schnabel, S. Sieglöcher und A. Spermann (2016), »Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17(3), 264–275.
- Voigtländer, M., T. Clamor, R. Henger und J. Niehues (2013), *Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Berlin.