

Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland

(Gutachten von Dr. Bruno Kaltenborn „Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland – eine empirische Analyse ihrer Wechselbeziehungen im Hinblick auf verteilungspolitische Effizienz und Arbeitsanreize“ im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen)¹

Dr. Bruno Kaltenborn hat im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen das komplexe Zusammenspiel von direkten Steuern, Abgaben und Transfers dokumentiert und auf seine vielfältigen Wirkungen hin untersucht. Die detaillierte Darstellung der wichtigsten Komponenten des Steuer-Transfer-Systems, deren systematische Gegenüberstellung und die Analyse ihres Zusammenspiels geben einen Einblick in die komplexe Wirkungsweise des Gesamtsystems. Dabei wird für verschiedene Familien- und Haushaltstypen exemplarisch u. a. der Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Haushaltsnettoeinkommen dargestellt. Auf dieser Basis werden Ansatzpunkte für Vereinfachungen und Reformoptionen in Hinblick auf Anreizverbesserungen bzw. die Vermeidung von Belastungssprüngen entwickelt und auf ihre Umsetzbarkeit untersucht.

Die Reform des deutschen Steuer-Transfer-Systems steht kontinuierlich auf der politischen Tagesordnung; im Rahmen der „Agenda 2010“ und der „Hartz-Gesetze“ wird die Bundesregierung weitreichende Strukturreformen in die Wege leiten, die eine Modernisierung der sozialen Marktwirtschaft zum Ziel haben. Das Gutachten von Dr. Kaltenborn liefert in diesem Zusammenhang wichtige Informationen; im Folgenden wird eine Kurzfassung seiner Untersuchung abgedruckt, die sich auf den **Rechtsstand vom 1. Januar 2002** bezieht. Das Bundesministerium der Finanzen ist für die Problem- und Themenstellung verantwortlich; Herr Dr. Kaltenborn zeichnet für die vorgenommene Analyse und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen verantwortlich.

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Wichtige Komponenten des Steuer-Transfer-Systems | 40 |
| 2 | Regelungen zur Sicherstellung des Existenzminimums | 42 |
| 3 | Zusammenfassende Bewertung | 43 |

Das deutsche Steuer-Transfer-System beeinflusst in vielfältiger Weise die wirtschaftliche Situation der privaten Haushalte. Steuern und Abgaben werden zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte zwangsweise von den Bürgern erhoben, um öffentliche Güter bereitzustellen und Sozialleistungen zu ermöglichen. Sozialtransfers wiederum sollen – in Kombination mit Abgaben und Steuern – zu einer „gerechten“ Einkommens- und Vermögensverteilung beitragen. Idealerweise verändern Abgaben, Steuern und Sozialtransfers in verteilungspolitisch erwünschter Weise die Nettoposition der Bürger.

Gleichzeitig werden aber auch die Entscheidungskalküle der privaten Haushalte beeinflusst. Kennen die Bürger das Steuer-Transfer-System, so werden sie die mit einem bestimmten Verhalten verbundenen Konsequenzen durch dieses System antizipieren und bereits bei ihrer Entscheidung berücksichtigen. Im Extremfall können dadurch die ursprünglich mit einer bestimmten Regelung angestrebten Wirkungen konterkariert werden.

Von zunehmendem Interesse sind die Konsequenzen des deutschen Steuer-Transfer-Systems für den Arbeitsmarkt. Wenn die aufgrund einer Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit zusätzlich zu entrichtenden Steuern und Abgaben ebenso wie die entfallenden Transfers antizipiert werden, so wird möglicherweise deswegen auf eine (umfangreichere) Erwerbstätigkeit verzichtet.

¹ Publiziert im April 2003 unter dem Titel „Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland“ im Rainer Hampp Verlag, ISBN 3-87988-733-0, 177 S.

1 Wichtige Komponenten des Steuer-Transfer-Systems

Für eine Problemanalyse und für eine Entscheidung über Reformmaßnahmen ist die Kenntnis der bestehenden institutionellen Regelungen des deutschen Steuer-Transfer-Systems zweckmäßig. Wichtige Komponenten sind Sozialabgaben und direkte Steuern, vorleistungsunabhängige steuerfinanzierte Sozialleistungen² und kindbedingte Steuerfreibeträge sowie die Förderung von Altersvorsorgeleistungen³. Einen vergleichenden Überblick ermöglichen die im Anschluss an diese Ausführungen abgedruckten Tabellen.



Bei der Analyse des Steuer-Transfer-Systems sind vorrangig jene **Sozialabgaben** von Interesse, die zwangsweise vom Versicherten erhoben werden. Dies betrifft die gesetzliche Rentenversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung, nicht jedoch die gesetzliche Unfallversicherung⁴. Grundsätzlich sind alle abhängigen Beschäftigten als Arbeiter oder Angestellter, teilweise auch Selbstständige versicherungs- und beitragspflichtig. Eine Ausnahme besteht insbesondere für geringfügige Erwerbstätigkeiten. Bei der Kranken- und Pflegeversicherung besteht darüber hinaus keine Pflichtversicherung, wenn das Arbeitsentgelt die Versicherungspflichtgrenze in Höhe von 3 375 € monatlich übersteigt. Während die Beitragssätze zur Krankenversicherung je nach Krankenkasse

unterschiedlich sind, sind die Beitragssätze zu den übrigen Zweigen der Sozialversicherung grundsätzlich bundeseinheitlich. Insgesamt betragen die Sozialabgaben, die die versicherten Beschäftigten zu tragen haben, etwa 20,65 % des Arbeitsentgelts (Arbeitnehmeranteil), soweit die jeweilige Beitragsbemessungsgrenze nicht überschritten wird. Bei Kranken- und Pflegeversicherung ist die Beitragsbemessungsgrenze mit der Versicherungspflichtgrenze identisch, bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung beträgt sie in Westdeutschland 4 500 € und in Ostdeutschland 3 750 € monatlich.

Der **Einkommensteuer** unterliegt das zu versteuernde Einkommen. Das zu versteuernde Einkommen wird ausgehend von der Summe der Einkünfte aus sieben Einkunftsarten ermittelt. Zu den Einkünften gehören die Gewinneinkünfte (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, aus selbstständiger Arbeit) und die Überschusseinkünfte (Einkünfte aus nicht-selbstständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte). Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens werden verschiedene Abzugs- bzw. Steuerfreibeträge gewährt. So werden beispielsweise Renten nur mit einem fiktiven Ertragsanteil besteuert, außergewöhnliche Belastungen und Aufwendungen für die soziale Sicherung (Vorsorgeaufwendungen) können beschränkt abgezogen werden. Darüber hinaus werden für Kinder und allein Erziehende Freibeträge angesetzt. Seit 1996 besteht alternativ Anspruch auf den einkommensteuerlichen Kinderfreibetrag (3 648 € jährlich je Kind) oder das Kindergeld (1 848 € jährlich jeweils für das erste bis dritte und 2 148 € jährlich jeweils für jedes weitere Kind; Stand 1. Januar 2002), die Auswahl erfolgt stets zu Gunsten des Steuerpflichtigen. Aufgrund verfassungsgerichtlicher Vorgaben wurde der Kinderfreibetrag inzwischen um

² Vorliegend wurden beitragsfinanzierte Leistungen ebenso wie die zwar steuerfinanzierte, aber von einer früheren Beschäftigung abhängige Arbeitslosenhilfe nicht berücksichtigt.

³ Darstellung und Analyse beziehen sich auf den Rechtsstand vom 1. Januar 2002.

⁴ Bei der gesetzlichen Unfallversicherung hat der Arbeitgeber die Beiträge zu tragen.

einen Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA-Freibetrag) in Höhe von 2 160 € jährlich je Kind ergänzt.

Ehepaare werden grundsätzlich gemeinsam im Splittingverfahren zur Einkommensteuer veranlagt, im Übrigen erfolgt die Veranlagung individuell. Das Splittingverfahren führt zu einer fiktiven Gleichverteilung des zu versteuernden Einkommens zwischen den beiden Ehepartnern. Dadurch kommt es aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs zu einer Milderung der Progression bei ungleichen Einkommen. Besteuert wird nur das zu versteuernde Einkommen, soweit es das Existenzminimum (Grundfreibetrag) übersteigt. Der Grundfreibetrag beträgt (Stand: 1. Januar 2002) bei allein Stehenden 7 235 € und bei Ehepaaren 14 470 € jährlich. Oberhalb des Grundfreibetrags beträgt die Grenzbelastung zunächst 19,9 %, sie steigt stufenweise linear sukzessive bis auf 48,5 % ab einem zu versteuernden Einkommen von 55 008 € jährlich bei allein Stehenden bzw. 110 016 € jährlich bei Ehepaaren. Die Bundesregierung beabsichtigt, ab dem 1. Januar 2004 den Grundfreibetrag auf 7 664 € bzw. 15 328 € anzuheben, den Eingangssteuersatz auf 15 % und den Spitzensteuersatz auf 42 % ab zu versteuernden Einkommen von 52 152 € bzw. 104 304 € abzusenken.

Seit 1995 wird (wieder) der **Solidaritätszuschlag** als Zuschlagsteuer zur Einkommensteuer erhoben. Er beträgt grundsätzlich 5,5 % der Einkommensteuer.

Mit dem **Erziehungsgeld** von Bund und Ländern werden Eltern nach der Geburt eines Kindes unterstützt, die sich selbst der Betreuung und Erziehung widmen. Das Erziehungsgeld des Bundes in Höhe von 307 € monatlich je Kind wird in den ersten beiden Lebensjahren des Kindes gewährt. Alternativ kann für das erste Jahr ein Betrag in Höhe von 460 € monatlich in Anspruch genommen werden, im zweiten Jahr besteht dann kein Anspruch mehr. Die Gewährung setzt voraus, dass keine Erwerbstätigkeit mit einer Arbeitszeit

von mehr als 30 Stunden wöchentlich ausgeübt wird. Außerdem bestehen familienabhängige Einkommensgrenzen. Während der ersten sechs Lebensmonate führt ein Überschreiten der (höheren) Einkommensgrenzen zum vollständigen Wegfall des Erziehungsgeldes. Anschließend führt ein Überschreiten der (niedrigeren) Einkommensgrenzen zur Anrechnung des übersteigenden Jahreseinkommens zu über 50 % beim zweijährigen Erziehungsgeld bzw. zu knapp 75 % beim einjährigen Erziehungsgeld.

Im Anschluss an das Erziehungsgeld des Bundes gewähren die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen für ein weiteres Jahr ein einkommensabhängiges Landeserziehungsgeld. Die Konditionen sind unterschiedlich.

Mit der Ausbildungsförderung nach dem **BAföG** werden Schüler in bestimmten weiterführenden Schulen ab Klasse 10 und Studenten einkommens- und vermögensabhängig gefördert. Die Förderung beinhaltet neben einem Grundbedarf Zuschüsse zu Wohnkosten und Kranken- und Pflegeversicherung. Die Förderung wird grundsätzlich hälftig als Darlehen erbracht. Eigenes Einkommen oberhalb von Freibeträgen wird vollständig angerechnet. Darüber hinaus wird oberhalb von Freibeträgen auch das Einkommen des Ehepartners und i.d.R. der Eltern bis zu 50 % angerechnet. Im Frühjahr 2001 wurde die Ausbildungsförderung vereinfacht und großzügiger ausgestaltet; die Bedarfe wurden um etwa 10 % angehoben und auf die Berücksichtigung des Kindergeldes als Einkommen verzichtet.

Unterhaltsvorschuss können Kinder von allein Erziehenden für maximal sechs Jahre innerhalb der ersten zwölf Lebensjahre erhalten. Je nach Alter und Wohnort beträgt der Unterhaltsvorschuss maximal 97 bis 151 € monatlich. Dabei ist bereits die hälftige Anrechnung des Erstkindergeldes in Höhe von 154 € monatlich berücksichtigt. Außerdem werden Unterhaltszahlungen des getrennt lebenden Elternteils angerechnet.

Mit dem **Wohngeld** werden bei geringem Einkommen sowohl bei Mietern als auch bei Nutzern eigenen Wohneigentums die Wohnkosten bezuschusst. Die Höhe des Wohngeldes hängt von den zu berücksichtigenden kalten Wohnkosten, dem Gesamteinkommen (aller Haushaltsmitglieder) und der Haushaltsgröße ab. Eine Erhöhung des Gesamteinkommens führt zu einer Reduktion des Wohngeldes um bis zu 50 % der Einkommenssteigerung. Für Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe bestehen Sonderregelungen, die allerdings für die Leistungsbezieher insofern irrelevant sind, als das Wohngeld in voller Höhe auf Sozialhilfe angerechnet wird.

Hilfe zum Lebensunterhalt der **Sozialhilfe** wird grundsätzlich bei Bedürftigkeit gezahlt. Die Leistungen bestehen aus laufenden und einmaligen Leistungen. Die laufenden Leistungen bestehen aus dem Regelsatz, ggf. Mehrbedarfzuschlägen für bestimmte Personengruppen, den kalten Wohnkosten und den laufenden Heizkosten. Die einmaligen Leistungen werden (auch wiederholt) insbesondere für Kleidung und einmalige Heizkosten gezahlt. Die Regelsätze hängen vom Alter und der Stellung zum Haushaltsvorstand ab. Haushaltsangehörige erhalten zwischen 50 % (Kinder bis 6 Jahre) und 90 % (Jugendliche von 14 bis 17 Jahren) des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes (Eckregelsatz). Mehrbedarfzuschläge werden insbesondere für allein Erziehende gewährt, hier betragen sie 40 % oder 60 % des Eckregelsatzes. Der Eckregelsatz beträgt zum 1. Januar 2002 in Westdeutschland durchschnittlich 286 € monatlich und im Durchschnitt Ostdeutschlands 276 € monatlich. Einnahmen der Kernfamilie werden grundsätzlich in voller Höhe auf den Bedarf angerechnet. Nettoerwerbseinkommen bleibt teilweise anrechnungsfrei. Meist wird jedoch auch Nettoerwerbseinkommen oberhalb eines Freibetrags von 25 % des Eckregelsatzes zu 85 % bis 100 % auf die Sozialhilfe angerechnet. Vermögen oberhalb geringer Freibeträge führt zum vollständigen Wegfall der Sozialhilfe. Unterhaltsansprüche gegenüber Eltern, Kindern und (geschiedenen)

Ehepartnern sind gegenüber der Sozialhilfe vorrangig. Anders als bei den anderen genannten Sozialleistungen ist grundsätzlich auch die eigene Arbeitskraft zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit vorrangig einzusetzen.

Zusätzliche betriebliche oder private Altersvorsorge wird seit dem Jahr 2002 durch eine **Altersvorsorgezulage** unterstützt. Gefördert werden Pflichtversicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung und Beamte, Richter und Soldaten sowie deren Ehepartner. Die Förderung privater Altersvorsorge ist auf bestimmte, staatlich zertifizierte Altersvorsorgeprodukte beschränkt. Die Zulage beträgt 38 € jährlich je Zulageberechtigten zuzüglich 46 € jährlich je Kind, für das Kindergeld gezahlt wird. Die Förderung soll bis 2008 sukzessive vervierfacht werden. Spitzenverdiener können anstelle der Zulage ihre Altersvorsorgebeiträge begrenzt als Sonderausgaben bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abziehen, wenn dies für sie vorteilhaft ist.

2 Regelungen zur Sicherstellung des Existenzminimums

Wegen der besonderen Relevanz wird im Folgenden auf jene Komponenten des Steuer-Transfer-Systems näher eingegangen, die das Existenzminimum sicherstellen oder den staatlichen Zugriff hierauf vermeiden sollen:

Einige Sozialleistungen sollen wie die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Ausbildungsförderung nach dem BAföG das Existenzminimum allein sicherstellen, während andere wie Unterhaltsvorschuss und Wohngeld lediglich einen Beitrag hierzu leisten sollen. Umgekehrt soll durch den einkommensteuerlichen Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag und den Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA-Freibetrag) das Existenzminimum von der Besteuerung verschont werden.

Die Berechnung des bei Einkommensteuer, Ausbildungsförderung und Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe angesetzten Existenzminimums

unterscheidet sich deutlich. Bei der Einkommensteuer ist eine weitgehende Pauschalierung vorgesehen, anerkannt werden lediglich Zusatzbedarfe für eine Ausbildung von auswärts untergebrachten volljährigen Kindern (Ausbildungsfreibetrag). Bei der Ausbildungsförderung hingegen wird differenziert nach der Art der Ausbildung, der Unterbringung und den kalten Wohnkosten. Noch weiter differenziert nach den spezifischen Umständen wird das Existenzminimum bei der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe berechnet. Die unterschiedliche Berechnungsweise in den verschiedenen Systemen wird regelmäßig zu unterschiedlichen Resultaten führen.

Sehr unterschiedlich ist auch die Definition des Bemessungsobjekts, also der Personengemeinschaft, deren Existenzminimum und Ressourcen grundsätzlich gemeinsam betrachtet werden. Zur Einkommensteuer werden Ehepaare gemeinsam veranlagt, wobei hier auch das Existenzminimum von Kindern berücksichtigt wird, wenn es nicht anderweitig sichergestellt wird. Die Bemessung der Ausbildungsförderung nach dem BAföG erfolgt zwar individuell, allerdings werden auch die Einkommen von Ehepartner und Eltern berücksichtigt. Für die Bemessung der Sozialhilfe wiederum ist die Kernfamilie maßgeblich.

Welche Ressourcen, insbesondere „Einkommen“, in den einzelnen Systemen jeweils als geeignet zur Deckung des Existenzminimums angesehen werden, ist ebenfalls sehr unterschiedlich. Beim einkommensteuerlichen Grundfreibetrag ist es das zu versteuernde Einkommen, das einerseits zwar verschiedene Einnahmen nicht berücksichtigt, andererseits jedoch anders als bei anderen Systemen einen vollständigen Abzug der gezahlten Sozialabgaben nicht zulässt.

Der Zeitraum, innerhalb dessen zu deckendes Existenzminimum und „Einkommen“ gegenübergestellt werden, unterscheidet sich ebenfalls zwischen den Systemen. Bei der Einkommensteuer ist es grundsätzlich das jeweilige Kalenderjahr, bei der Ausbildungsförderung ist für den Auszubil-

denden der Bewilligungszeitraum und für dessen Ehepartner und die Eltern grundsätzlich das vorletzte Kalenderjahr vor Beginn des Bewilligungszeitraumes maßgeblich, bei der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe grundsätzlich der Augenblick, in der Praxis wohl häufig der Kalendermonat.



3 Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Zusammenspiel von Sozialabgaben, direkten Steuern und einiger wichtiger steuerfinanzierter Sozialleistungen zu einer hohen Komplexität führt. So unterscheiden sich bei den genannten Komponenten oftmals die fiskalischen und administrativen Zuständigkeiten, Voraussetzungen, Einkommensbegriffe, Zeitbezüge, personellen Interdependenzen, Freigrenzen und Freibeträge. Die hohe Komplexität des Steuer-Transfer-Systems führt zu hohen Informations- und Umsetzungskosten beim Bürger. Diese Kosten können so hoch sein, dass auf eine zumindest nahezu vollständige Beschaffung relevanter Informationen oder auf die Inanspruchnahme von materiellen Vorteilen verzichtet wird. Dies kann überdies auch dazu führen, dass intendierte Anreize beispielsweise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht wirken. Trotz der hohen Komplexität ergeben sich Inkonsistenzen nur im Einzelfall.

Überdies ist es in den letzten Jahren gelungen, das Steuer-Transfer-System insgesamt konsistenter auszugestalten und partiell auch zu vereinfachen. So wird seit April 1991 bei Sozialhilfeempfängern auf die „spitze“ Berechnung des Wohngeldes verzichtet, zum Jahresbeginn 1996 wurde das weitgehend

unkoordinierte Nebeneinander von Kindergeld und Kinderfreibeträgen durch Integration der beiden Systeme beseitigt und im Jahr 2001 das Wohngeld und die Ausbildungsförderung nach dem BAföG vereinfacht.

Allerdings bestehen nach wie vor im Einzelnen widersprüchliche Regelungen und es kommt zu Resultaten, die für die Erwerbsmotivation problematisch sein können („Umkippeffekte“, hohe effektive Grenzbelastungen). Insbesondere Umkippeffekte können problematisch sein, weil eine Ausweitung einer Erwerbstätigkeit, die Erzielung zusätzlichen Einkommens oder zusätzliche Ersparnis in einem gewissen Bereich nicht attraktiv ist. Umkippeffekte werden im deutschen Steuer-Transfer-System sowohl durch Arbeitszeit als auch durch Einkommens- und Vermögensgrenzen verursacht. Arbeitszeitgrenzen bestehen beim Erziehungsgeld und bei den Sozialabgaben. Einkommensgrenzen bestehen beim Kindergeld für volljährige Kinder (Einkommen des Kindes), bei den Sozialabgaben und aufgrund der einkommensteuerlichen Vergünstigungen für geringfügig entlohnte Beschäftigungen, beim Erziehungsgeld während der ersten sechs Lebensmonate des Kindes sowie aufgrund der Einkommensgrenzen bei Wohneigentum und Vermögensbildung. Bei der Sozialhilfe schließlich führt Vermögen, das nicht zum Schonvermögen gehört, zum vollständigen Wegfall des Sozialhilfeanspruchs.

Die Höhe der Grenzbelastung zusätzlichen „Einkommens“ ist dabei sehr unterschiedlich. Bei der Einkommensteuer beträgt sie maximal 48,5 %, bei der Ausbildungsförderung und der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe oberhalb von Freibeträgen 100 %. Das Zusammenwirken von (sinkenden oder entfallenden) Sozialleistungen mit (steigenden) Sozialabgaben und Einkommensbesteuerung einschließlich Solidaritätszuschlag führt oftmals zu effektiven Grenzbelastungen bzw. Grenzzügen des Bruttolohns von mehr als

60 %, teilweise auch von über 80 %. Aus der Kombination der Einkommensanrechnung auf Erziehungs- und Wohngeld sowie Sozialabgaben und Einkommensbesteuerung einschließlich Solidaritätszuschlag können sich effektive Grenzbelastungen des Bruttolohns von über 90 % ergeben. In Einzelfällen führt eine marginale Zunahme des Erwerbsumfangs, des Bruttoentgelts oder des Vermögens zu einer sprunghaften Veränderung des Nettoeinkommens. Sprunghafte Verminderungen des Nettoeinkommens und hohe effektive Grenzbelastungen können die Arbeitsmotivation beeinträchtigen. Konterkarierende Wirkungen ergeben sich insbesondere durch das Zusammenspiel kindbedingter Freibeträge bei der Einkommensteuer (Kinderfreibetrag, Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf – BEA-Freibetrag –, Ausbildungsfreibetrag, Haushaltsfreibetrag) und den meisten einkommensabhängigen Sozialleistungen, die oder deren Höhe an die Existenz von Kindern geknüpft sind (Erziehungsgeld, Ausbildungsförderung nach dem BAföG, Wohngeld, Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe). Mit zunehmendem zu versteuernden Einkommen der Eltern erhöht sich der materielle Vorteil aus den kindbedingten Steuerfreibeträgen, gleichzeitig werden einkommensabhängige Sozialleistungen vermindert. Seit 1996 ist durch die alternative Gewährung von Kindergeld und Kinderfreibetrag (inzwischen einschließlich BEA-Freibetrag) zumindest die vormals bestehende konterkarierende Wirkung dieser beiden Komponenten entfallen.

Auch daher werden in den letzten Jahren verstärkt Reformen des Steuer-Transfer-Systems zur Verbesserung der Erwerbsmotivation diskutiert. Dabei bestehen oftmals Zielkonflikte: Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsneigung sind mit Einnahmeausfällen oder Ausgabenerhöhungen des Staates oder mit einer verteilungspolitisch unerwünschten Senkung von Sozialleistungen verbunden. Ein „Königsweg“ zur Auflösung dieser Zielkonflikte kann kaum erwartet werden.

Komponenten des Steuer-Transfer-Systems im Vergleich (Stand: 1. Januar 2002) – Teil 1

| Komponente | Gesetzliche Grundlage(n) | Fiskus | Administration | Zahl der Betroffenen | Finanzielles Volumen |
|---|---------------------------|--|--|---|---|
| Rentenversicherungsbeiträge | §§ 1-6, 157-189 SGB VI | Rentenversicherungsträger | Krankenkassen, Rentenversicherungsträger | 25,6 Mio. pflichtversicherte Beschäftigte (31.12.1999) | 163,4 Mrd. € Beiträge (2000) |
| Beiträge zur Arbeitsförderung | §§ 24-28, 341-353 SGB III | Bundesanstalt für Arbeit | Krankenkassen, Bundesanstalt für Arbeit | 27,7 Mio. Beitragspflichtige (2001) | 47,3 Mrd. € Beiträge (2001) |
| Krankenversicherungsbeiträge | §§ 5-10, 220-258 SGB V | Krankenkassen | Krankenkassen | 24,6 Mio. pflichtvers. Beschäftigte (Januar 2001) | 131,9 Mrd. € Beiträge (2001) |
| Pflegeversicherungsbeiträge | §§ 20-26, 54-61 SGB XI | Pflegekassen | Krankenkassen, Pflegekassen | ähnlich wie KV-Beiträge | 16,5 Mrd. € Beiträge (2000) |
| Einkommensteuer | EStG | Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 % | Finanzverwaltung der Länder | 22,9 Mio. Steuerpflichtige (1995) | 145,8 Mrd. € (1995) |
| Solidaritätszuschlag | SoLzG | Bund | Finanzverwaltung der Länder | k.A. | 11,0 Mrd. € (2001) |
| Kindergeld | §§ 62-78 EStG | wie Einkommensteuer | Familienkassen der Bundesanstalt für Arbeit | k.A. | 31,6 Mrd. € (2000) |
| Kinderfreibetrag | § 32 Abs. 6 EStG | wie Einkommensteuer | Finanzverwaltung der Länder | 11,5 Mio. Steuerpflichtige (1995) | |
| BEA-Freibetrag | § 32 Abs. 6 EStG | wie Einkommensteuer | Finanzverwaltung der Länder | k.A. | |
| Haushaltsfreibetrag | § 32 Abs. 7 EStG | wie Einkommensteuer | Finanzverwaltung der Länder | 1,3 Mio. Steuerpflichtige (1995) | 0,9 Mrd. € (2000) |
| Ausbildungsfreibetrag | § 33a Abs. 2 EStG | wie Einkommensteuer | Finanzverwaltung der Länder | k.A. | k.A. |
| Erziehungsgeld (Bund) | ErzGG | Bund | Länder | 703 000 bewilligte Erst-, 506 000 bewilligte Zweit-anträge (2000) | 3,3 Mrd. € (2001) |
| Ausbildungsförderung | BAföG | Bund 65 %, Länder 35 % | Länder | 408 000 Geförderte (2001) | 1,7 Mrd. € (2001) |
| Unterhaltsvorschuss | UhVorschG | Bund 1/3, Länder 2/3 | Länder | k.A. | 0,7 Mrd. € |
| Wohngeld | WoGG | Bund 50 %, Länder 50 % | Länder | Tabellenweg. 1,5 Mio., pauschal. 1,3 Mio. Haushalte (31.12.2000) | Tabellenweg. 1,6 Mrd. €, pauschaliertes 1,9 Mrd. € (2000) |
| Hilfe zum Lebensunterhalt | BSHG | überwiegend Kommunen | Kommunen | 2,7 Mio. Personen (31.12.2001) | 9,4 Mrd. € brutto, 8,3 Mrd. € netto (2001) |
| Altersvorsorgezulage | §§ 79-99 EStG | wie Einkommensteuer | Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Finanzverwaltung der Länder | k.A. | 12,8 Mrd. € (2008) |
| Eigenheimzulage | EigZuIG | wie Einkommensteuer | Finanzverwaltung der Länder | k.A. | 6,9 Mrd. € (2000) |
| Arbeitnehmer-Sparzulage | § 13 Abs. 1-2 5. VermBG | wie Einkommensteuer | Finanzverwaltung der Länder, Zentralstelle der Länder | 13 Mio. Arbeitnehmer (Sparjahr 1999) | 0,7 Mrd. € (Sparjahr 2000) |
| Wohnungsbau-Prämie | WoPG | Bund | Bausparkassen, Finanzverwaltung der Länder | k.A. | 0,45 Mrd. € (2000) |
| Steuerbegünstigung Vermögensbeteiligungen | § 19a EStG | wie Einkommensteuer | Finanzverwaltung der Länder | 1 Mio. Arbeitnehmer (2000) | 0,1 Mrd. € (2000) |

Komponenten des Steuer-Transfer-Systems im Vergleich (Stand 1. Januar 2002) – Teil II

| Komponente | Einbezogener Personenkreis bzw. maßgebliche Dritte | Bemessungs-subjekt | Max. Höhe der monatlichen Zahlung | Maßgebliches Einkommen | Einkommens-freibetrag (bzw. -grenze) monatlich | Grenzbelastung bzgl. Einkommen ¹ | Relevanter Zeitraum | Vermögensfreibe-trag (bzw. -grenze) |
|-------------------------------|---|-------------------------|--|---|--|---|---|-------------------------------------|
| Rentenversicherungsbeiträge | Arbeitgeber, Angestellte, bestimmte Selbstständige | Individuum | West 429,75 €; Ost 358,13 € | Bruttoentgelt | 325 € (Freigrenze) | ∞ (325,01 €), 9,55 % (325,02- 4 500 €/West bzw. 3 750 €/Ost) | Lohnabrech-nungszeitraum | ∞ |
| Beiträge zur Arbeitsförderung | Arbeiter und Angestellte bis 64 Jahre | Individuum | West 146,25 €; Ost 121,88 € | Bruttoentgelt | 325 € (Freigrenze) | ∞ (325,01 €), 3,25 % (325,02- 4 500 €/West bzw. 3 750 €/Ost) | Lohnabrech-nungszeitraum | ∞ |
| Krankenversicherungsbeiträge | Arbeiter und Angestellte mit Entgelt bis Versicherungspflichtgrenze; Studenten; Rentner | Individuum | 236,25 € (bei 7,00 % Arbeitnehmerbeitrag) | Bruttoentgelt | 325 € (Freigrenze) | ∞ (325,01 €), 7,00 % (325,02- 3 375 €) | Lohnabrech-nungszeitraum | ∞ |
| Pflegeversicherungsbeiträge | wie Krankenversicherungsbeiträge | Individuum | 28,69 €; Sachsen: 57,38 € | Bruttoentgelt | 325 € (Freigrenze) | ∞ (325,01 €), 0,85 % (Sachsen: 1,7 %) (325,02- 3 375 €) | Lohnabrech-nungszeitraum | ∞ |
| Einkommensteuer (ESt) | alle | Ehepaar | ∞ | zu versteuerndes Einkommen | 602,99 € je Person | sukzessive anstei-gend von 19,9 % bis 48,5 % (ab 4 584 € je Person) | Kalenderjahr | ∞ |
| Solidaritätszuschlag (SolZ) | wie Einkommensteuer | Ehepaar | ∞ | direkt: Einkommensteuer; indirekt: zu versteuerndes Einkommen | 81 € je Person | bzgl. Est: 20 % (bis 129,60 € je Person), 5,5 % (ab 129,60 € je Person) | Kalenderjahr | ∞ |
| Kindergeld | Eltern von minderj. oder best. vollj. Kindern | Individuum | 1.-3. Kind jew. 154 €, ab 4. Kind jew. 179 € | - | ∞ | 0 | Kalendermonat | ∞ |
| | vollj. Kind | Individuum | - | Einkünfte und Bezüge | 599 € (Freigrenze) | ∞ | Kalendermonate im Kalenderjahr, in dem übrige Voraussetzungen erfüllt | ∞ |
| Kinderfreibetrag | wie Kindergeld | Ehepaar ² | je Kind: 147,44 € bei Est, 8,11 € bei SolZ | zu versteuerndes Einkommen | 602,99 € je Person | sukzessive sinkend bis -48,5 % (ab 4 584 €) (nur Est) | Kalenderjahr bzw. Teile davon | ∞ |
| BEA-Freibetrag | wie Kindergeld | Ehepaar ² | je Kind: 87,30 € bei Est, 4,80 € bei SolZ | zu versteuerndes Einkommen | 602,99 € je Person | sukzessive sinkend bis -48,5 % (ab 4 584 €) (nur Est) | Kalenderjahr bzw. Teile davon | ∞ |
| Haushaltsfreibetrag | allein Erziehende mit Kinderfreibetrag | Individuum ² | 94,58 € bei Est, 5,20 € bei SolZ | zu versteuerndes Einkommen | 602,99 € | sukzessive sinkend von -19,9 % bis -48,5 % (ab 4 584 €) (nur Est) | Kalenderjahr bzw. Teile davon | ∞ |

| Komponente | Einbezogener Personenkreis bzw. maßgebliche Dritte | Bemessungs-subjekt | Max. Höhe der monatlichen Zahlung | Maßgebliches Einkommen | Einkommens-freibetrag (bzw. -grenze) monatlich | Grenzbelastung bzgl. Einkommen ¹ | Relevanter Zeitraum | Vermögensfreibetrag (bzw. -grenze) |
|------------------------|--|----------------------|---|--|---|--|--|---|
| Ausbildungs-freibetrag | Eltern mit auswärtigem Kind in Ausbildung mit Kinderfreibetrag | Ehepaar ² | je auswärtigem vollj. Auszubildendem 37,35 € bei Est, 2,05 € bei SoLZ | zu versteuerndes Einkommen | 602,99 € je Person | sukzessive sinkend von - 19,9 % bis - 48,5 % (ab 4584 € je Person) (nur Est) | Kalenderjahr bzw. Teile davon | ∞ |
| | vollj. Kind | Individuum | - | Einkünfte und Bezüge, Ausbildungsförderungszuschüsse | 154 € zzgl. 15 € für Bezüge und Ausbildungsförderungszuschüsse | je nach Grenzsteuersatz der Eltern zwischen 19,9 % und 48,5 % (nur Est) | Kalendermonate im Kalenderjahr, in dem übrige Voraussetzungen erfüllt | ∞ |
| Erziehungsgeld (Bund) | Eltern mit Kind in ersten beiden Lebensjahren | Paar | wahlweise 307 € (Regelbetrag) für 24 Monate oder („Budget“) 460 € für 12 Monate | 73 % bzw. 78 % der Summe der positiven Einkünfte | bis 6. Monat (Freigrenze): 2.962,75 € zzgl. 1.065 € für Partner zzgl. 233,08 € je Kind; ab 7. Monat: 891,75 € zzgl. 247,67 € für Partner zzgl. 233,08 € je Kind | bis 6. Monat: ∞; ab 7. Monat: 50,4 % bzw. („Budget“) 74,4 % | Förderung: Lebens-(halb-)jahr des Kindes; Einkommen: Kalenderjahr der Geburt und Folgejahr | ∞ |
| Ausbildungs-förderung | Schüler und Studenten | Individuum | je nach persönlichen Umständen 191,73 bis 582,88 € | die meisten Einkommen | 209,63 € zzgl. 470,39 € für Ehepartner zzgl. 424,37 € je Kind | 100 % | Bewilligungszeitraum (grundsätzlich Ausbildungs-jahr) | 5.113 € zzgl. jeweils 1.790 € für Ehepartner und jedes Kind |
| | Ehepartner | Individuum | - | wie Berechtigter | 940,78 € zzgl. 424,37 € je Kind | ≤ 50 % | vorletztes Kalenderjahr vor Förderbeginn oder Bewilligungszeitraum | ∞ |
| | Eltern | Ehepaar | - | wie Berechtigter | 940,78 € zzgl. 470,39 € für Ehepartner zzgl. 424,37 € je Kind | ≤ 50 % | wie Ehepartner | ∞ |
| Unterhalts-vorschuss | Kinder bis 12 Jahre von allein Erziehenden | Individuum | West 0-5 J. 111 €, 6-11 J. 151 €, Ost 0-5 J. 97 €, 6-11 J. 134 € | Kindunterhalt vom getrennt lebenden Elternteil | 0 | 100 % | Monat | ∞ |
| | getrennt lebender Elternteil | Individuum | - | grundsätzlich alle Einnahmen außer Erziehungsgeld | allein Stehende ca. 730 / 675 €, West / Ost zzgl. 110 / 100 € vom Nettoerwerbseinkommen | 100 % | Monat | 0 |
| Allgemeines Wohngeld | alle außer Haushalte von Auszubildenden und allein stehende Wehrpflichtige | Haushalt | bei 1 / 2 / 3 / 4 / 5 Personen: 325 / 406 / 467 / 550 / 630 € | die meisten Einkommen | bei 1 / 2 / 3 / 4 / 5 Personen: 120 / 150 / 250 / 285 / 320 € | je nach Personenzahl (1-5) mind. 7 % bis 10 %, max. 38 % bis 51 % | Bewilligungszeitraum (grundsätzlich 12 Kalendermonate); ggf. zwischenzeitliche Anpassung | ∞ |

| Komponente | Einbezogener Personenkreis bzw. maßgebliche Dritte | Bemessungs- subjekt | Max. Höhe der monatlichen Zahlung | Maßgebliches Einkommen | Einkommens- freibetrag (bzw. -grenze) monatlich | Grenzbelastung bzgl. Einkommen ¹ | Relevanter Zeitraum | Vermögensfreibe- trag (bzw. -grenze) |
|---|--|---------------------|--|--|--|---|--|--|
| Hilfe zum Lebensunterhalt | alle außer Auszu- bildende, Asylbe- werber | Kernfamilie | abhängig von Größe und Zu- sammensetzung der Kernfamilie | grundsätzlich alle Einnahmen außer Erziehungsgeld | Nettoerwerbsein- kommen: ca. 70 € je Verdienner | Nettoerwerbsein- kommen bis ca. 140 € zu 85 %, im Übrigen 100 % | Augenblick | 1 279 € zzgl. 614 € für Partner zzgl. 256 € je Kind zzgl. 1 022 € ab 60 Jahre (Frei- grenze) |
| Altersvorsorge- zulage | Eltern, Kinder, (Ex-) Ehepartner, ande- rer Elternteil eines gemeinsamen nichtehelichen Kindes | Individuum | - | (höchstens) wie Berechtigte | mindestens wie Berechtigte | (höchstens) wie Berechtigte | i. d. R. Monat | wie Berechtigte |
| Altersvorsorge- zulage | Rentenversiche- rungspflichtige, Beamte, Richter, Soldaten und de- ren Ehepartner | Ehepaar | Zulage: 3,17 € je Person zzgl. 3,83 € je Kind; Sonder- ausgabenabzug je Person: 21,22 € bei Est, 1,17 € bei Solz | Zulage: Bruttoent- gelt inkl. Besol- dung; Sonderaus- gabenabzug: zu versteuerndes Ein- kommen | abhängig von ver- schiedenen Para- metern | sukzessive sin- kend bis – 48,5 % (ab 4 584 € je Person) (nur Est) | Kalenderjahr der Förderung und (für Bruttoent- gelt) Vorjahr | ∞ |
| Eigenheimzulage | Erwerber eines Ei- genheims | Ehepaar | 251,42 € zzgl. 63,92 € je Kind | Gesamtbetrag der Einkünfte | 3 408,62 € je Person zzgl. 1 278,25 € je Kind (Freigrenze) | ∞ | Förderung: Kalen- derjahr; Einkom- mensprüfung: Kalenderjahr des Einzugs und Vorjahr | ∞ |
| Arbeitnehmer- Sparzulage | Arbeitnehmer | Ehepaar | West 10,80 €, Ost 12,50 € je Arbeit- nehmer | zu versteuerndes Einkommen | 1 491,67 € je Person | ∞ | Kalenderjahr | ∞ |
| Wohnungsbau- Prämie | alle | Individuum/ Ehepaar | 4,27 € je Person | zu versteuerndes Einkommen | 2 133,33 € je Person | ∞ | Kalenderjahr | ∞ |
| Steuerbegünsti- gung Vermögens- beteiligung | Arbeitnehmer | Individuum/ Ehepaar | je Arbeitnehmer 6,22 € bei Est, 0,35 € bei Solz, 2,65 € bei SV | zu versteuerndes Einkommen | 602,99 € je Person | sukzessive sin- kend von – 19,9 % bis – 48,5 % (ab 4 584 € je Person) (nur Est) | Kalenderjahr | ∞ |

¹ Die Grenzbelastung ist jeweils null, wenn keine Zahlung geleistet wird.
² Die kindbedingten Steuerfreibeträge kommen nur für Kinder in Betracht, für die Kindergeld gezahlt wird.
Anmerkung: Betragangaben in € monatlich.