

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Helmut Rudolph, Gertraud Apfelthaler

Auswirkungen der Steuerreform auf Arbeitslosen-
und Unterhaltsgeld

22. Jg./1989

1

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Auswirkungen der Steuerreform auf Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld

*Helmut Rudolph, Gertraud Apfelthaler**)

Die Steuerreform 1990 kommt in beträchtlichem Umfang den Empfängern von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld zugute. Da die AFG-Leistungen und die Rentenbeiträge der Leistungsempfänger als Prozentsätze eines pauschaliert berechneten Nettoentgelts gezahlt werden, führen geringere Steuerabzüge zu höheren Nettoeinkommen und damit zu höheren Sätzen in den Leistungstabellen, sowie zu höheren Überweisungen an die Rentenversicherung. Die Erhöhungen hängen dabei von der Steuerklasse und Höhe des Bemessungsentgelts ab.

Die Erhöhungen der Leistungssätze betragen für den größten Teil der Leistungsempfänger zwischen 4% und 5%. Sie reichen aber von 0% bis in Ausnahmefällen zu 30%.

Das IAB hat auf der Basis des Haushaltsplans der BA für 1988 und aufgrund der Verteilung der Leistungsfälle von Februar und August 1988 die Auswirkungen der Steuerreform 1990 beim Arbeitslosengeld (ALG) und beim Unterhaltsgeld (UHG) abgeschätzt. Wenn statt des Steuertarifs 1988 der Steuertarif 1990 zugrunde gelegt wird und sich die übrigen Arbeitsmarktbedingungen nicht ändern, errechnet sich ein Mehrbedarf von ca. 4,8% für Auszahlungen von ALG und UHG und für Überweisungen der BA an die Rentenversicherung. Bezogen auf die Haushaltsansätze 1988 bedeutet das zu erwartende Mehrausgaben von ca. 750 Mio. DM. Davon entfallen 637 Mio. DM auf das ALG und 113 Mio. DM auf das UHG.

Entsprechende Rechnungen wurden auch für die Änderungen der Steuertarife 1987/88 angestellt.

Die Rechnungen berücksichtigen allein den Ausgabeneffekt der durch die Steuertarifänderungen verursachten Anpassungen der Leistungssätze bei der Bundesanstalt für Arbeit bzw. die Einkommenszuwächse bei den Leistungsempfängern. Mögliche Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt aufgrund demographischer oder konjunktureller Entwicklungen bleiben ebenso ausgeklammert wie die möglichen wachstumsfördernden Impulse der Einkommensteuersenkungen oder die dämpfenden Effekte höherer Verbrauchssteuern.

Gliederung

1. Einleitung
2. Die Höhe des Arbeitslosengeldes
3. Die Steuertarifänderungen
 - 3.1 Die Steuertarife
 - 3.2 Die Freibeträge
4. Die Leistungssätze
5. Die Verteilung der Leistungsfälle
6. Die Haushaltswirkungen bei der BA
 - 6.1 Die Veränderung der ALG-Ausgaben 1988/1990
 - 6.2 Die Veränderung der ALG-Ausgaben 1987/1988
7. Die Veränderung der UHG-Ausgaben
8. Schlußbemerkungen

1. Einleitung

Durch die Steuerreform 1990 und durch die Steuertarifänderung 1988 werden die Steuern auf Löhne und Gehälter gesenkt. Bei gleichem zu versteuerndem Einkommen erhöht sich das Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen.

*) Helmut Rudolph und Gertraud Apfelthaler sind Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹⁾ Der bei den Anspruchsberechnungen an das Nettoeinkommen angelegte Prozentsatz wird hier als Erstattungssatz bezeichnet. Der (wöchentliche) Leistungssatz meint, dem AFG-Sprachgebrauch folgend, den sich aus Nettoeinkommen und Erstattungssatz ergebenden DM-Betrag, der als Lohnersatzleistung ausbezahlt wird.

Außerdem erniedrigt sich vielfach das zu versteuernde Einkommen durch die Anhebung von Freibeträgen.

Die Lohnersatzleistungen nach dem Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) werden als Prozentsätze¹⁾ bestimmter Nettoverdienste berechnet, die sich durch den Abzug der bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallenden gesetzlichen Abgaben ergeben (§111 AFG). Damit führt die Steuerreform auch zu Anhebungen der Leistungssätze beim Arbeitslosengeld (ALG), der Arbeitslosenhilfe (ALHI) sowie beim Unterhalts-, Schlechtwetter- und Kurzarbeitergeld. Für den einzelnen Leistungsempfänger bedeutet das Leistungserhöhungen, die je nach Steuerklasse und Höhe des letzten Arbeitseinkommens (als Bemessungsgrundlage) unterschiedlich hoch ausfallen.

Auf der anderen Seite sind Anhebungen von Verbrauchssteuern geplant, die auch bei den Leistungsempfängern zu Erhöhungen der Lebenshaltungskosten führen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Einkommen der unteren Einkommensgruppen zum größten Teil in den Konsum fließen und damit ein großer Teil der Leistungserhöhungen durch entsprechende Mehrausgaben bei den Lebenshaltungskosten aufgebraucht wird. Die Leistungssteigerungen dienen also auch zur Sicherung der Einkommensposition der Leistungsempfänger im Vergleich zu den Beschäftigten, die ja durch die Berechnungsvorschrift der Leistungssätze in § 111 AFG definiert ist.

Für die Bundesanstalt für Arbeit führt die Steuerreform zu Ausgabensteigerungen bei den Lohnersatzleistungen, höheren Abführungen an die Rentenversicherung und damit zu einem durch die Steuertarifänderungen induzierten Haushaltsmehrbedarf, dem zunächst keine zusätzlichen Einnahmen gegenüberstehen.

In diesem Aufsatz soll untersucht werden, wie sich die Steuerreform 1990 und die Tarifänderung 1988 auf die Leistungen von Arbeitslosengeld (ALG) und Unterhaltsgeld (UHG) für einzelne Personengruppen und für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit auswirken. Dazu werden die Leistungssätze der Jahre 1987, 1988 und 1990 verglichen und die Einflüsse der Steuertarifänderungen aufgezeigt. Eine Gegenrechnung mit den Wirkungen erhöhter Verbrauchssteuern zur Bestimmung der Veränderungen der Nettoposition ist jedoch nicht möglich. Anschließend wird mit Hilfe einer Verteilung der Leistungsfälle nach Höhe der Bemessung zugrundeliegenden Bruttoeinkommen und nach Leistungsgruppen ein Vergleich der gesamten ALG- und UHG-Zahlungen der BA unter den drei verschiedenen leistungsrechtlichen Bedingungen vorgenommen und die Wirkung der Steuerreform auf den BA-Haushalt abgeschätzt.

2. Die Höhe des Arbeitslosengeldes

Das Arbeitslosengeld berechnet sich in der Regel nach dem durchschnittlichen wöchentlichen Brutto-Arbeitsentgelt²⁾, das in den letzten 3 Monaten vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielt wurde (§ 112 AFG). Vom Brutto-Arbeitsentgelt werden die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallenden gesetzlichen Abgaben – Steuern und Sozialbeiträge – abgezogen. Das Arbeitslosengeld beträgt dann 68% des ermittelten Netto-Arbeitsentgelts für Arbeitslose mit Kindern³⁾. Für Kinderlose wurde 1984 der Erstattungssatz auf 63% gesenkt.

Die gesetzlichen Abzüge bestehen aus Lohn- und Kirchensteuer, sowie den Arbeitnehmeranteilen der Beiträge zu Kranken- und Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit (§111 AFG). Die den Leistungstabellen zugrundeliegenden Prozentsätze betragen für 1988 (in Klammern 1987):

²⁾ Das Bemessungsentgelt wird seit 1. 1. 88 auf durch 10 DM teilbare Beträge, vor dem 1. 1. 88 wurde auf durch 5 DM teilbare Beträge gerundet.

³⁾ Im Sinne des Einkommensteuergesetzes.

⁴⁾ Die Leistungstabellen 1990 wurden freundlicherweise von Herrn Thier, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Zb5 zur Verfügung gestellt. Die verwendeten Tabellen haben vorläufigen Charakter. Die endgültigen Tabellen werden vom BMA per Verordnung festgelegt.

⁵⁾ Leistungsgruppen:

A: Nichtverheiratete Arbeitnehmer (AN) ohne Kinder und verheiratete AN mit Steuerklasse IV;
 B: Nichtverheiratete AN mit mind. einem Kind und verheiratete AN mit Steuerklasse I oder II;
 C: Verheiratete AN mit Steuerklasse III;
 D: Verheiratete AN mit Steuerklasse V;
 E: AN mit Steuerklasse VI.

- für die Krankenversicherung 6,3% (6,1%),
- für Rentenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit zusammen 11,5% (11,5%),
- als Kirchensteuerhebesatz 8,0% (8,0%) der Lohnsteuer,
- für die Lohnsteuerberechnung die allgemeine Lohnsteuertabelle 1988 (bzw. 1986).

Vorläufige Leistungssätze für 1990 wurden mit dem Steuertarif 1990 unter der Annahme berechnet, daß die übrigen Abzüge unverändert bleiben⁴⁾, da keine Pläne für Änderungen der Beitragssätze in der Sozialversicherung bekannt sind.

Die vom Brutto-Einkommen abzuziehenden Steuern werden unter Berücksichtigung der auf der Lohnsteuerkarte eingetragenen Steuerklasse des Arbeitslosen berechnet, nach der sich die Leistungsgruppen (A-E) ergeben. Je nach Leistungsgruppe werden unterschiedliche Freibeträge abgesetzt (vgl. Tabelle 1).

Die Zuordnung zu bestimmten Leistungsgruppen in Abhängigkeit von den Steuerklassen ist in Fußnote ⁵⁾ beschrieben.

Die Wirkungen der Steuerreform beim Arbeitslosengeld rühren von den Veränderungen des Arbeitnehmerfreibetrags, des Werbungskostenpauschbetrags und des Haushaltsfreibetrags (in Leistungsgruppe B) sowie von der Neugestaltung der Steuertarife her.

In vereinfachter Formeldarstellung läßt sich bei Berücksichtigung der Rundungsvorschriften der wöchentliche Leistungsbetrag beim Arbeitslosengeld folgendermaßen berechnen:

$$\begin{aligned}
 \text{ALG} &= p(k) \cdot N \\
 N &= (1 - b_{KV} - b_R - b_{BA}) \cdot B - (1 + t_K) \cdot T \\
 T &= f(B, \text{Stkl})
 \end{aligned}$$

mit ALG: wöchentliches Arbeitslosengeld

p(k): Erstattungssatz in Abhängigkeit von der Kinderzahl k
 p(0) = 0,63 p(k) = 0,68 für k > 0

N: Netto-Arbeitsentgelt pro Woche

B: Brutto-Arbeitsentgelt pro Woche

T: gesetzliche Steuerabzüge als Funktion von Brutto-Arbeitsentgelt und Steuerklasse Stkl

t_K: Kirchensteuerhebesatz

b_{KV}: Beitragssatz zur Krankenversicherung (Arbeitnehmer-Anteil)

b_R: Beitragssatz zur Rentenversicherung (Arbeitnehmer-Anteil)

b_{BA}: Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitnehmer-Anteil)

(t_K, b_{KV}, b_R, b_{BA} geschrieben als Dezimalbruch.)

Tabelle 1: Leistungsgruppen bei Lohnersatzleistungen nach dem AFG

Leistungsgruppe	A	B	C	D	E
bei Steuerklasse lt. Lohnsteuerkarte	I, IV	II	III	V	VI
Steuerberechnung nach allg. Lohnsteuertabelle Klasse	I	I	III	V	VI
Freibeträge DM 1987	1314	5850	1584	1044	18
1988	1314	6066	1584	1044	18
1990	2108	7724	2216	2000	2

Bis zu einem Zehntel der Beitragsbemessungsgrenze⁶⁾ hat der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge alleine zu tragen, d. h. die Beitragsätze b_{KV} , b_R und b_{BA} sind Null bis zu einem Bruttoarbeitsentgelt von 1988 140 DM pro Woche. Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze werden bei der Berechnung des Arbeitslosengelds nicht mehr berücksichtigt.

3. Die Steuertarifänderungen

Die Steuerreform der gegenwärtigen CDU/CSU/FDP-Koalition umfaßt drei Etappen, die 1986, 1988 und 1990 wirksam wurden bzw. werden sollen⁷⁾. Auf die AFG-Leistungen wirken sich die geänderten Einkommensteuertarife und die Erhöhung von Familienfreibeträgen aus.

3.1 Die Steuertarife

Mit den Tarifänderungen wurden jeweils die Grundfreibeträge, bei denen die Besteuerung beginnt, angehoben. Außerdem wurde 1986 und 1988 der Anstieg der Steuerprogression ab 18000 DM zu versteuerndem Einkommen abgesenkt. Der Steuertarif 1990 wurde neu gestaltet und sieht vor die Absenkung des Eingangssteuersatzes von 22% auf 19% und des Spitzensteuersatzes von 56% auf 53% sowie die Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“, d.h. der starken Zunahme der Grenzbelastung bei mittleren Einkommen. Die Steuerformeln sind in Tabelle 2 zu finden. Schaubild 1 zeigt die unterschiedliche Steuerschuld in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen für die drei Jahre. Für eine finanztheoretische Darstellung⁸⁾ und eine verteilungspolitische Bewertung⁹⁾ der Steuerreform wird auf die Literatur verwiesen¹⁰⁾.

⁶⁾ Die Beitragsbemessungsgrenzen zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit betragen:

	jährlich	wöchentlich
1987	68 400 DM	1330 DM
1988	72 000 DM	1400 DM
1990	75 600 DM	1470 DM (zu erwarten, noch nicht amtlich)

Die Bemessungsgrenzen in der gesetzlichen Krankenversicherung betragen 75% der in der Rentenversicherung gültigen Grenzen.

⁷⁾ Vgl. Steuersenkungsgesetz 1986/1988 (BGBl. 1985 I, S. 1153 ff.), Steuersenkungserweiterungsgesetz 1988 (BGBl. 1987 I, S. 1629 ff.), Steuerreformgesetz 1990 (BGBl. 1988 I, S. 1093 ff.).

⁸⁾ Eine vergleichende Darstellung von Grenz- und Durchschnittssteuersätzen, Progressionsgraden sowie Steuerschuld- und Verfügungselastizitäten ist zu finden bei:

Hinterberger, F., K. Müller, Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 108, 1988, S. 355–369.

Die Autoren resümieren, „daß sich jeweils zwei Einkommensbereiche mit relativ starken (nämlich der ‚untere‘ sowie der ‚obere mittlere‘ Bereich) und zwei mit relativ schwachen Entlastungswirkungen ergeben...“ In Abhängigkeit von den Abgrenzungskriterien erstreckt sich der untere Bereich etwa bis 22 000 DM, der untere mittlere von 22 000 DM bis 50 000 DM, der obere mittlere von 50 000 DM bis 100 000 DM, der obere darüber (Anm. d. Verf.).

⁹⁾ Die Wirkungen bei verschiedenen Gruppen in Abhängigkeit von der Stellung im Beruf und der Kinderzahl wird in einer Quasi-Veranlagung mit Daten aus einer repräsentativen Haushaltsstichprobe untersucht von: Essen, U. van, H. Kaiser, P. B. Spahn, Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986–1990. (Simulationsstudie), in: Finanzarchiv N. F., Bd. 46, S. 56–84.

Die langfristigen makroökonomischen Wirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Staatshaushalt werden abgeschätzt in:

Hujer, R., H.-J. Hansen, E. Klein, Makroökonomische Wirkungen der Steuerreform 1990. (Eine ökonomische Analyse mit dem Frankfurter Modell), in: Finanzarchiv N. F., Bd. 46, S. 38–55.

¹⁰⁾ Vgl. exemplarisch die Diskussion im Wirtschaftsdienst (WD): Zeitsprache: Die „Große Steuerreform“ 1990, in: WD 4/1987, S. 171–180. Fritzsche, B. u. a.: Was bringen die Vereinbarungen zur „Großen Steuerreform“? In: WD 5/1987, S. 230–239.

Wiegard, W.: Reform der Einkommensteuer: Einfacher, gerechter, effizienter? In: WD 5/1987, S. 239–246.

Krause-Junk, G.: Umverteilung von unten nach oben? In: WD 7/1987, S. 363–365.

Wiegard, W.: Oben und Unten: Reform der Einkommensteuer und Verteilungsurteile, in: WD 9/1987, S. 469–475.

Tabelle 2: Einkommensteuertarife 1986, 1988 und 1990

E: zu versteuerndes Jahreseinkommen, T: Steuerschuld

Tarif 1986

$E \leq 4536$

$T = 0$

$4536 < E \leq 18\,035$

$T = 0,22 \cdot E - 998$

$18\,035 < E \leq 80\,027$

$T = \{[(2,10 \cdot y - 56,02) \cdot y + 600] \cdot y + 2200\} \cdot y + 2962$

mit $y = (E - 18\,000)/10\,000$

$80\,027 < E \leq 130\,031$

$T = (42 \cdot z + 5180) \cdot z + 29\,417$

mit $z = (E - 80\,000)/10\,000$

$130\,031 < E$

$T = 0,56 \cdot E - 16\,433$

Tarif 1988

$E \leq 4752$

$T = 0$

$4752 < E \leq 18\,035$

$T = 0,22 \cdot E - 1045$

$18\,035 < E \leq 80\,027$

$T = \{[(0,34 \cdot y - 21,58) \cdot y + 392] \cdot y + 2200\} \cdot y + 2911$

mit $y = (E - 17\,982)/10\,000$

$80\,027 < E \leq 130\,031$

$T = (70 \cdot z + 4900) \cdot z + 26\,974$

mit $z = (E - 79\,974)/10\,000$

$130\,031 < E$

$T = 0,56 \cdot E - 19\,561$

Tarif 1990

$E \leq 5616$

$T = 0$

$5616 < E \leq 8153$

$T = 0,19 \cdot E - 1067$

$8153 < E \leq 120\,041$

$T = (151,94 \cdot y + 1900) \cdot y + 472$

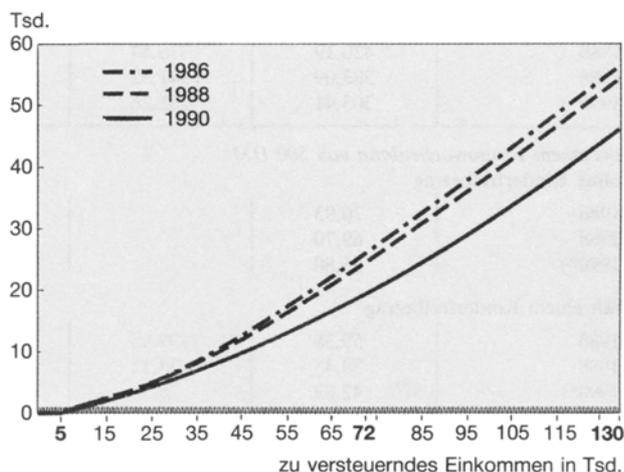
mit $y = (E - 8100)/10\,000$

$120\,041 < E$

$T = 0,53 \cdot E - 22\,842$

Quelle: § 32 a EStG in der jeweiligen Fassung, vgl. Fußnote 7.

Schaubild 1: Steuerschuld in Abhängigkeit vom zu versteuernden Jahreseinkommen



Aufgrund der Beitragsbemessungsgrenzen (1987: 68400 DM, 1988: 72000 DM, 1990: 75600 DM) haben die Spitzensteuersätze, die erst bei zu versteuernden Einkommen von mehr als 120000 DM bzw. 130000 DM wirksam werden, keine Bedeutung für das Arbeitslosengeld. Ohne Berücksichtigung von Freibeträgen ergibt sich für ein zu versteuerndes Einkommen von 1400 DM pro Woche, das 1988 der Bemessungsgrenze für die Beiträge zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit entspricht, eine Steuerschuld pro Woche von 491,81 DM nach dem Tarif 1986, von 449,40 DM nach dem Tarif 1988 und 365,75 DM nach dem Tarif 1990. Die Steuerersparnis pro Woche beträgt also 42,41 DM 1988 gegenüber 1986 und 83,65 DM 1990 gegenüber 1988. Um 63% bzw. 68% dieser Beträge mußten allein aufgrund der Tarifänderungen die wöchentlichen Leistungssätze des Arbeitslosengeldes für die höchste Entgeltgruppe angehoben werden.

3.2 Die Freibeträge

Die Leistungssätze nach dem AFG werden unter Berücksichtigung bestimmter Freibeträge berechnet, die in die allgemeinen Lohnsteuertabellen eingearbeitet sind. Es handelt sich um den Arbeitnehmerfreibetrag, den Werbungskostenpauschbetrag, die Sonderausgabenpauschale und den Haushaltsfreibetrag.

Ein Teil der Steuerentlastungen 1986-1990 wird über die Anhebung von Freibeträgen wirksam. Der Haushaltsfreibetrag (Lohnsteuerklasse II, bzw. Leistungsgruppe B) wurde von 4212 DM (1985) auf 4536 DM (1986), 4752 DM (1988) und schließlich 5616 DM (1990) angehoben. Der Arbeitnehmerfreibetrag von 480 DM, die Werbungskostenpauschale von 564 DM und die Sonderausgabenpauschale von 270/540 DM blieben bisher unverändert. Ab

¹¹⁾ Die Steuerabzüge 1986 und 1988 ergeben sich aus den allgemeinen Lohnsteuertabellen. Für 1990 wurden die Angaben freundlicherweise vom Bundesministerium der Finanzen, Referat Ia5, aufgrund vorläufiger Berechnungen zur Verfügung gestellt.

1990 werden Arbeitnehmerfreibetrag und Werbungskostenpauschale zu einem Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 2000 DM zusammengefaßt, die für Lohnsteuerklassen I bis V bzw. Leistungsgruppen A bis D bedeutsam sind. Die Sonderausgabenpauschale wird 1990 auf 108/216 DM gekürzt mit Auswirkungen in Lohnsteuerklassen I bis IV, bzw. Leistungsgruppen A bis C.

Neben der Anhebung der Haushaltsfreibeträge sollte die Steuerreform durch Anhebung der Kinderfreibeträge und durch Einführung von Ausbildungsfreibeträgen eine besondere familienpolitische Entlastungswirkung haben. Die Kinderfreibeträge stiegen von 432 DM (1985) auf 2484 DM (1986/88) und 3024 DM (1990).

Bei den Berechnungen der Steuerabzüge für die AFG-Leistungen werden jedoch keine Kinderfreibeträge abgezogen. Diese familienpolitischen Komponenten der Steuerreform wirken sich also in den AFG-Leistungssätzen nicht aus.

Die für die Leistungssätze 1987, 1988 und 1990 zu berücksichtigenden Freibeträge sind in Tabelle 1 zusammengefaßt aufgeführt. In Tabelle 3 sind die Steuerabzüge der 6 Steuerklassen für 1986/87, 1988 und 1990 für wöchentliches Bruttoeinkommen von 500 DM und 1400 DM aufgeführt, jeweils ohne Einbeziehung von Kinderfreibeträgen, wie für die Berechnung der ALG-Sätze vorgeschrieben, und mit dem Freibetrag für ein Kind¹¹⁾. Der Wochenlohn von 500 DM wurde ausgewählt, weil er ungefähr das häufigste Einkommen (Modalwert) ist, nach dem Arbeitslosengeld berechnet wird. Bei 1400 DM wird 1988 die Bemessungsgrenze für das Arbeitslosengeld erreicht, oberhalb derer die Leistungssätze nicht mehr ansteigen.

4. Die Leistungssätze

Die Leistungssätze werden vom Bundesminister für Arbeit jährlich per Rechtsverordnung aufgrund von § 111 AFG festgelegt. Die in diesem Vergleich verwendeten Leistungs-

Tabelle 3: Lohnsteuerabzüge 1986-1990 nach Steuerklassen

	Steuerklassen					
	I	II	III	IV	V	VI
<i>bei einem Bruttowochenlohn von 1400 DM</i>						
ohne Kinderfreibetrag						
1986	444,42		270,82	444,42	697,08	709,21
1988	405,41		257,09	405,41	648,00	660,41
1990*)	324,72		222,32	324,72	508,55	529,14
mit einem Kinderfreibetrag						
1986	420,19	376,54	253,94	432,28		
1988	383,09	341,32	242,04	394,21		
1990*)	303,41	265,26	207,12	314,00		
<i>bei einem Bruttowochenlohn von 500 DM</i>						
ohne Kinderfreibetrag						
1986	70,93		44,33	70,95	139,06	149,76
1988	69,70		42,50	69,70	128,56	137,39
1990*)	55,80		28,42	55,80	109,43	121,72
mit einem Kinderfreibetrag						
1986	59,38	39,95	33,71	64,98		
1988	58,45	38,11	31,88	63,97		
1990*)	42,83	20,18	17,15	49,25		

Quelle: Allgemeine Wochenlohnsteuertabellen.

*) Nicht amtlicher Vorabdruck.

sätze für 1987 und 1988 entsprechen den jeweils gültigen Leistungstabellen¹²⁾. Außer dem Steuertarif hat sich zwischen 1987 und 1988 der Krankenversicherungsbeitrag (von 6,1% auf 6,3%) und die Beitragsbemessungsgrenze (von wöchentlich 1330 DM auf 1400 DM) erhöht.

In den vorläufigen Leistungssätzen für 1990 wurde die Beitragsbemessungsgrenze von 1470 DM angesetzt und die geänderten Steuertarife zugrunde gelegt. Alle anderen Parameter wurden konstant gehalten.

Schaubild 2 zeigt beispielhaft für die Leistungsgruppe A/68 die Höhe der Leistungssätze in Abhängigkeit vom Bruttoarbeitsentgelt für die drei Jahre. Folgende Beobachtungen sind festzuhalten:

1. In allen drei Jahren ergibt sich bei den Bruttoentgelten zwischen 130 DM und 150 DM ein Knick im Verlauf der Arbeitslosengeldsätze: Bei steigendem Arbeitsentgelt wird zunächst weniger Arbeitslosengeld gezahlt. Der Knick entsteht durch die bei einem Zehntel der Bemessungsgrenze (1987: 133 DM, 1988: 140 DM, 1990: 147 DM) einsetzenden Abzüge von Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung¹³⁾.
2. Das Arbeitslosengeld steigt 1990 gegenüber 1988 deutlich stärker an als 1988 in bezug auf 1987. Etwa ab einem Bruttowochenlohn von 600 DM macht sich das Einsetzen der Steuerprogression in 1988 und 1987 bereits deutlich im Abflachen der Kurven bemerkbar. 1990 fällt der Effekt weit schwächer aus.
3. Oberhalb von 1330 DM bleiben 1987 die Leistungssätze konstant. Allein durch Anheben der Bemessungsgrenze erhalten Leistungsempfänger höhere Arbeitslosengelder.

¹²⁾ AFG-Leistungsverordnung 1987 vom 30. 12. 86, BGBI. I (1987), S. 34; AFG-Leistungsverordnung 1988 vom 3. 12. 87, BGBI. I (1987), S. 2455.

¹³⁾ Vgl. § 171 AFG.

Bei 1400 DM ist dieser Effekt etwa gleich groß wie der aus der Steuerentlastung.

Für die anderen Leistungsgruppen sind entsprechende Verläufe festzustellen. Jedoch haben die Kurven je nach Steuerklasse einen flacheren oder steileren Verlauf.

Betrachtet man die prozentualen Veränderungen der Leistungssätze 1987/88 und 1988/90 in den verschiedenen Leistungsgruppen, so zeigen sich die Wirkungen der jeweiligen Steuertarifänderungen (Schaubilder 3 a-e).

Die Entlastungen der Steuerreform 1990 fallen insgesamt wesentlich stärker aus als die der Tarifänderung 1988. Die Leistungssätze wachsen daher 1988/90 erheblich stärker als 1987/88. Die Erhöhungen setzen bereits bei niedrigem

Schaubild 2: Wöchentliche Leistungssätze beim Arbeitslosengeld Leistungsgruppe A/68%

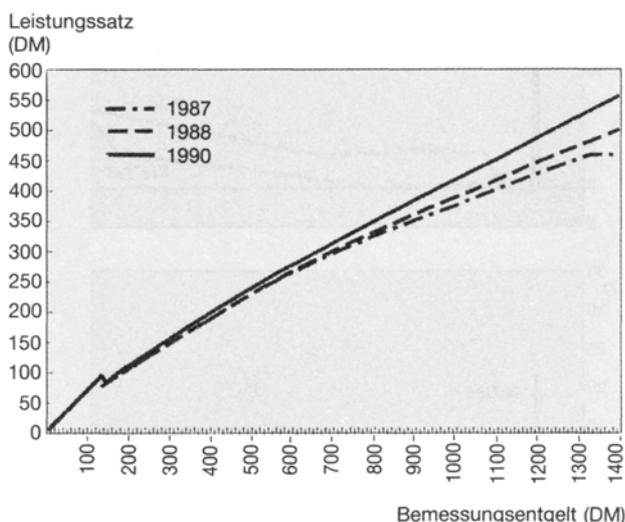


Tabelle 4: Arbeitslosengeld 1987, 1988, 1990 nach Leistungsgruppen

	Leistungsgruppen				
	A	B	C	D	E
<i>bei einem Bruttoarbeitslohn von 1400 DM/Woche</i>					
Erstattungssatz 63% (ohne Kind)					
1987*)	424,80	454,20	535,80	258,00	249,60
1988	463,20	492,00	564,00	298,20	289,80
1990**)	514,20	541,20	584,40	389,40	375,60
Erstattungssatz 68% (mit Kind)					
1987*)	458,40	490,20	578,40	278,40	269,40
1988	499,80	531,00	609,00	321,60	312,60
1990**)	555,60	583,80	630,60	420,00	405,00
<i>bei einem Bruttoarbeitslohn von 500 DM/Woche</i>					
Erstattungssatz 63% (ohne Kind)					
1987	211,20	223,80	229,20	165,00	157,80
1988	211,80	224,40	229,80	171,60	165,60
1990**)	220,20	235,80	238,80	183,60	175,20
Erstattungssatz 68% (mit Kind)					
1987	228,00	241,80	247,80	178,20	170,40
1988	228,00	242,40	248,40	184,80	178,80
1990**)	237,60	254,40	258,00	198,60	189,60

*) 1987 lag die Bemessungsgrenze bei 1330 DM. Bei einem Brutto-Arbeitsentgelt von 1400 DM werden Leistungssätze nach der Bemessungsgrenze gezahlt.
**) Nicht amtlicher Vorabdruck.

Schaubild 3: Prozentuale Veränderung der Leistungssätze 1988/1990 und 1987/1988

Leistungsgruppen A-E

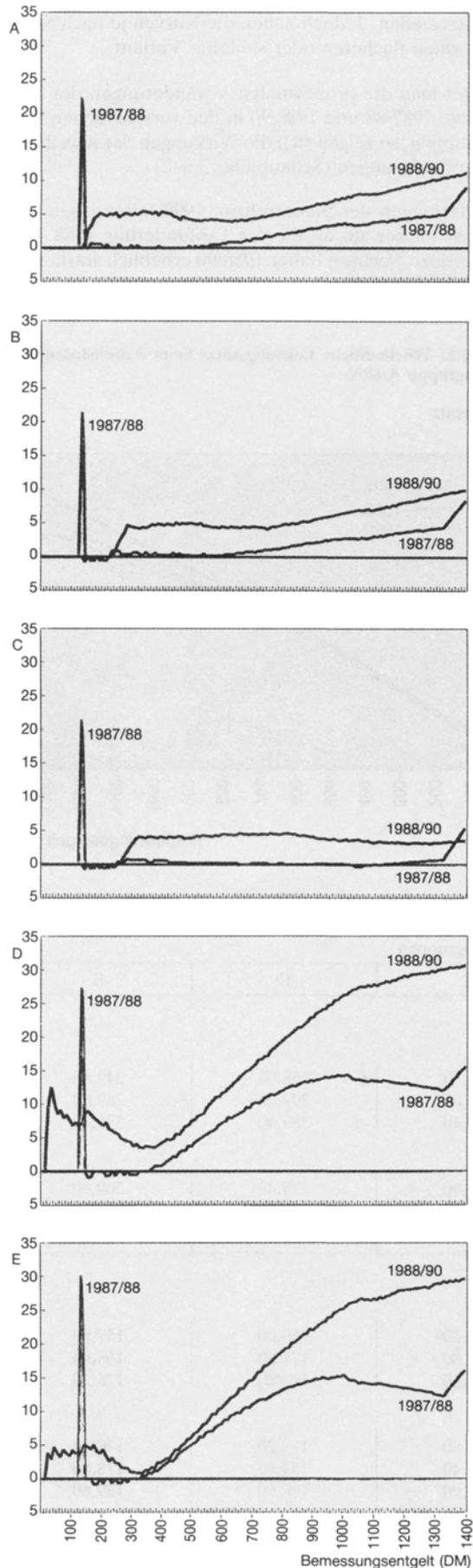
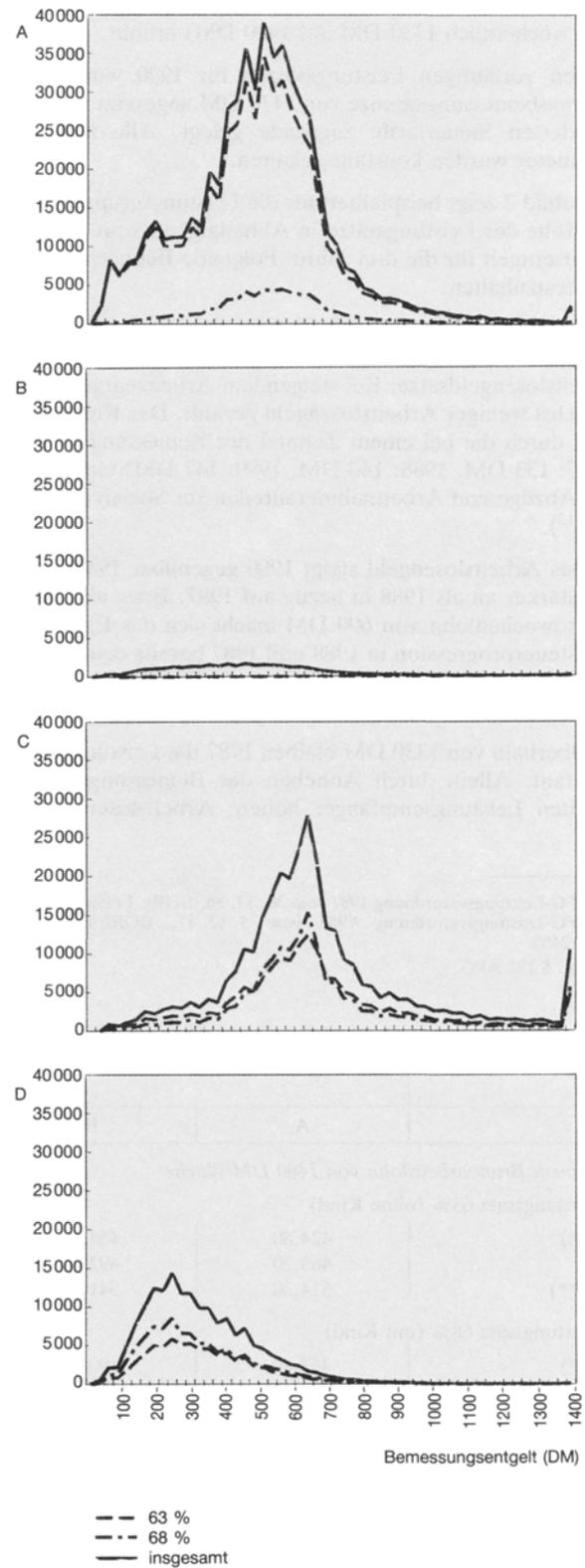


Schaubild 4: Verteilung der Leistungsfälle beim Arbeitslosengeld (August 1988)

Leistungsgruppen A-D



(Die wenigen Leistungsfälle in Leistungsgruppe E sind bei dem gegebenen Maßstab nicht darstellbar.)

Einkommen ein und erreichen bei den Verdiensten an der Bemessungsgrenze die höchsten Zuwächse.

Für Brutto-Arbeitsentgelte von 140 DM und oberhalb von 1330 DM ergaben sich 1988 gegenüber 1987 auffallende Erhöhungen des Arbeitslosengeldes, die jeweils auf die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze zurückzuführen sind. Die Erhöhungen um 20-30% bei 140 DM Arbeitsentgelt kommen zustande, weil bei diesem Wochenverdienst 1988 keine Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung mehr gezahlt werden mußten, während 1987 ein entsprechender Betrag abgezogen wurde. Oberhalb von 1330 DM wurden 1988 weitere Entgeltstufen eingeführt, während 1987 der Höchstbetrag bei 1330 DM erreicht wurde¹⁴⁾. Aus dem Schaubild ist zu entnehmen, daß es 1988 für einige Entgeltstufen sogar Verringerungen des Arbeitslosengeldes um ca. 1% (0,60 bis 1,20 DM) gegeben hat. Hier überwiegt die Anhebung des Krankenversicherungsbeitrags die Entlastung aus der Steuertarifänderung. Insofern unterzeichnet die Kurve die Auswirkungen der Steuertarifänderung.

Je nach Entgelthöhe und Leistungsgruppe ergeben sich für die Empfänger von Arbeitslosengeld also ganz unterschiedliche Erhöhungen der wöchentlichen Leistungen. Prozentual betragen sie 1988 bis zu 16%, (abgesehen von dem besonderen Effekt bei 140 DM), 1990 bis zu 30,6% des vorher gezahlten Satzes. Die absoluten Veränderungen schwanken 1988 zwischen -0,60 DM und +34,20 DM. 1990 ergeben sich gegenüber 1988 Veränderungen von -0,60 DM bis 98,40 DM pro Woche.

Allgemein läßt sich sagen, daß bei beiden Steuertarifänderungen die Bezieher höherer Leistungen prozentual und damit auch absolut höhere Verbesserungen bei den ALG-Leistungen erhalten. Während 1988 für die unteren Einkommen praktisch keine Zuschläge eintreten, werden 1990 auch untere ALG-Gruppen durch die höheren Freibeträge und die Absenkung des Eingangssteuersatzes begünstigt.

5. Die Verteilung der Leistungsfälle

Für die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Tarifänderungen in bezug auf den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ist nicht nur die Höhe der Zuwächse in den einzelnen Leistungsgruppen und den Entgeltstufen von Bedeutung, sondern insbesondere die Verteilung der Leistungsfälle nach der Höhe der Leistungssätze. Die Gesamtkosten ergeben sich aus der Summierung der mit den Leistungssätzen multiplizierten Leistungsfälle. Für einen Stichtagsbestand an ALG-Beziehern ergibt sich dann die für eine Woche Arbeitslosigkeit auszuzahlende ALG-Summe als:

$$\text{ALG-Summe} = \sum f(i,g,p) \cdot \text{LS}(i,g,p) \quad (\text{summiert über } i,g,p)$$

wobei f die Zahl der ALG-Bezieher,

i die Entgeltstufe (i = 10, 20, . . . , 1400 DM),

g die Leistungsgruppen (g = A, B, C, D, E)

p den Erstattungssatz in Abhängigkeit von der Kinderzahl und

LS den zugehörigen Leistungssatz bezeichnen.

Die Bundesanstalt für Arbeit veröffentlicht in Abständen die Strukturen der Arbeitslosengeld-Bezieher nach Leistungsgruppen und nach zusammengefaßten Entgeltstufen¹⁵⁾. In dieser Arbeit werden (unveröffentlichte) tiefer disaggregierte Untergliederungen der ALG-Bezieher von den Zählstichtagen Februar und August 1988 verwendet¹⁶⁾. Dabei sind die Entgeltstufen der Leistungstabellen (5 DM bzw. 10 DM-Stufen) zu 54 Gruppen mit Spannweiten von zunächst dreimal 50 DM, dann jeweils 25 DM zusammengefaßt¹⁷⁾. Die 54 Gruppen sind außerdem in 10 Leistungsgruppen (A/63, . . . , E/63, A/68, . . . E/68) untergliedert. Insgesamt ergeben sich 540 Gruppen von ALG-Beziehern, denen jeweils ein einer ihrer mittleren Entgeltstufen entsprechender Leistungssatz zugeordnet wurde. Damit wird eine weitgehende Annäherung an die tatsächliche Zahlfallstruktur erreicht.

Die Schaubilder 4 a-e zeigen die Häufigkeiten der Leistungsfälle einzelner Entgeltstufen in den 10 verschiedenen Leistungsgruppen für August 1988. Tabelle 5 gibt eine Übersicht über die Verteilung der Leistungsfälle auf die 10 Gruppen.

Tabelle 5: Verteilung der Leistungsfälle ALG nach Leistungsgruppen und Erstattungssatz (Februar und August 1988)

	Summe	A	B	C	D	E
63%						
Februar (%)	67,9	45,7	0,0	15,4	6,7	0,0
August (%)	68,7	44,0	0,0	16,4	8,3	0,0
68%						
Februar (%)	32,1	6,0	3,0	14,3	8,7	0,0
August (%)	31,3	6,6	3,4	10,0	11,2	0,0
Summe						
Februar (%)	100,0	51,7	3,0	29,8	15,5	0,0
August (%)	100,0	50,5	3,5	26,4	19,6	0,0

Leistungsfälle am Zählstichtag Februar: 100% = 1 102 324

August: 100% = 807 100

Im Februar 1988 gab es saisonbedingt 300000 ALG-Bezieher mehr als im August, insgesamt 1102300. Die Verteilung auf die 10 Gruppen weicht leicht von der im August ab. Ein größerer Anteil von ALG-Beziehern hat Kinder und die Gruppen A und C sind stärker besetzt. Bezüglich der Entgeltstufen ist im August eine größere Streuung der Verteilung festzustellen.

Wegen der Abweichungen der Strukturen im Februar und August können beide Stichtagsbestände an Leistungsfällen nur als bedingt repräsentativ für das Kalenderjahr angesehen werden. Die Vergleichsrechnungen (vgl. Abschnitt 6) werden daher für beide Monate durchgeführt. Die Beschreibung der Tarifänderungen in bezug auf die Verteilung der Entgelte in den verschiedenen Leistungsgruppen im folgenden bezieht sich auf die abgedruckten Schaubilder zu den ALG-Bezieher-Strukturen vom August.

¹⁴⁾ Entsprechende Effekte für 1990 treten in dem Schaubild nicht auf, weil die Beitragsschwelle für geringe Verdienste innerhalb des Rundungsbereichs einer 10er Stufe bleibt, bzw. weil die Entgeltstufen in dem Schaubild bei 1400 DM enden, aber erst im Bereich 1400-1470 DM wirksam werden. Für diese Untersuchung soll aber der Effekt aus der Anhebung der Bemessungsgrenze 1990 außer acht bleiben.

¹⁵⁾ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 4/1988, S. 642.

¹⁶⁾ STADA-Datenbank der BA, ST47.

¹⁷⁾ Wegen der 1988 neu eingeführten Rundungsstufen von vollen 10-DM-Beträgen beim Bruttoarbeitsentgelt fallen jedoch abwechselnd zwei und drei Entgeltstufen in eine der zusammengefaßten Entgeltgruppen. So umfaßt z. B. die Gruppe „550-570 DM“ die Entgeltstufen 550, 560 und 570 DM, während die Gruppe „575-595 DM“ nur zwei Stufen, 580 und 590 DM, enthält. Daher kommt es in den Schaubildern zu dem gezackten Verlauf der Verteilungen.

Die Hälfte der Leistungsfälle wird in Leistungsgruppe A eingestuft. Die Arbeitsentgelte konzentrieren sich hier zwischen 400 und 750 DM. Die Auswirkungen der Steuertarifänderungen setzen 1988 erst bei ca. 600 DM ein. 1990 beginnt die Entlastung bereits bei ca. 150 DM, bewegt sich bis 600 DM im Bereich um 10 DM. Erst bei höheren Einkommen wächst die Entlastung an, in Bereichen also, in denen die Zahl der Leistungsfälle stark zurückgeht.

Auf Leistungsgruppe B entfallen nur relativ wenige Leistungsfälle mit Verdiensten im Bereich von 200 bis 750 DM. Für diesen Bereich tritt 1988 nur eine geringfügige Erhöhung der ALG-Leistungen ein. 1990 bewegen sich die Anhebungen hier zwischen 8 und 12 DM.

In Leistungsgruppe C konzentrieren sich die Verdienste um 700 DM. 1988 treten Leistungserhöhungen erst bei 1200 DM ein. 1990 beträgt die Verbesserung in diesem Bereich etwa 15 DM.

In Leistungsgruppen D und E ergeben sich 1988 und 1990 für höhere Einkommen die höchsten Leistungssteigerungen. In Gruppe D konzentrieren sich die Fälle bei 300 DM Wochenverdienst, während die Steuererleichterungen 1988 dort erst einsetzen. Für 1990 ergibt sich für die unteren Einkommen eine Entlastung von ca. 8 DM, während sich die starken Erhöhungen erst bei Einkommen über 300 DM auswirken.

Leistungsgruppe E ist so gering besetzt, daß der Haushaltsbeitrag der ALG-Erhöhungen nicht nennenswert erscheint.

Aus der Verteilung der Leistungsfälle im Vergleich zu den Erhöhungen der Leistungssätze ergibt sich, daß 1988 nur einem kleinen Teil von Arbeitslosen, die vorher eher überdurchschnittliche Einkommen erzielt haben, deutliche Erhöhungen des Arbeitslosengeldes zugute kommen. 1990 fallen die Erhöhungen insgesamt stärker aus und setzen bereits bei niedrigeren Einkommen ein. Drastische Erhöhungen von über 30 DM pro Woche, die sich aus den Wochensätzen ergeben, erreichen jedoch nur noch wenige ALG-Empfänger.

Die Tarifänderung 1988 wirkt im wesentlichen durch eine Abschwächung der Steuerprogression, die erst bei höheren Einkommen einsetzt, die aber von der Mehrzahl der Arbeitslosen nicht erreicht wird. Die Steuerreform 1990 bringt durch die Erhöhung der Freibeträge auch Arbeitslosen mit geringem Einkommen Erhöhungen ihres Arbeitslosengeldes. Die weitere Abflachung der Progression erreicht jedoch nur noch Teile der Leistungsempfänger.

Die prozentualen Erhöhungen liegen 1990 für den großen und stark besetzten Bereich der mittleren Entgeltstufen bei 5%.

6. Die Haushaltswirkungen bei der BA

Durch Gewichtung der wöchentlichen ALG-Bezüge mit der Zahl der Leistungsfälle ergibt sich die Gesamtsumme an Arbeitslosengeld, die die Bundesanstalt für Arbeit in einer Woche auszuzahlen hat¹⁸⁾. Diese Gewichtung wird

¹⁸⁾ Die insgesamt geringen Anrechnungen von Nebeneinkommen von ALG-Beziehern bleiben außer Betracht.

¹⁹⁾ Die Berechnungen wurden mit der Methoden- und Datenbank ATOS im IAB vorgenommen.

²⁰⁾ Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit für das Haushaltsjahr 1988, in der vom Verwaltungsrat am 16. 10. 87 festgestellten Fassung.

mit den Strukturen der ALG-Bezieher vom Februar und August 1988 vorgenommen¹⁹⁾. Durch Multiplikation der Leistungsfälle mit den Werten aus den Leistungstabellen 1987, 1988 und 1990 ergibt sich die nach dem jeweiligen Recht zu zahlende ALG-Summe. Sofern die Strukturen der ALG-Bezieher aus diesen beiden Querschnitten als repräsentativ für das ganze Jahr angesehen werden können, können die Veränderungsdaten der ALG-Summen als die durch die Gesetzesänderungen induzierten Ausgabensteigerungen beim Arbeitslosengeld angesehen werden. Die Veränderung wird also für eine konstante Struktur von ALG-Empfängern ermittelt, so daß Haushaltswirkungen aus einer Veränderung der Arbeitslosenzahl, aus einer veränderten Zusammensetzung der ALG-Bezieher oder aus geänderten Anspruchsbedingungen ausgeblendet werden. Der Haushaltseffekt der Leistungssatzänderungen wird isoliert dargestellt.

6.1 Die Veränderung der ALG-Ausgaben 1988/1990

Für die gegebenen ALG-Empfänger-Strukturen ergibt sich nach den Leistungstabellen von 1988 und 1990 folgende Summe an auszuzahlenden Arbeitslosengeldern für eine Woche Arbeitslosigkeit:

Tabelle 6 a: ALG-Summe (in Mio. DM) pro Woche

Bezugswoche	Februar	August
LVO 1990	279,275	200,123
LVO 1988	266,649	190,795
Effekt aus		
LVO-Änderung	12,626	9,328
Effekt in %	4,74%	4,89%

Bezüglich der Leistungsempfängerstruktur aus der Referenzwoche vom Februar 1988 würde die durch die Steuerreform 1990 induzierte Erhöhung der ALG-Leistungssätze zu 12,6 Mio. DM höheren ALG-Zahlungen in der Woche führen. Das sind Mehrausgaben von 4,74%. Für die Referenzwoche im August steigen die Auszahlungen wegen der saisonal niedrigeren Zahl von Leistungsempfängern um 9,3 Mio. DM. Im Vergleich zum Februar ergibt sich eine höhere Steigerung von 4,89%. Sie kommt dadurch zustande, daß im August relativ mehr Leistungsfälle mit von der Steuerreform begünstigten Einkommen registriert werden.

Für das Kalenderjahr können die Mehrausgaben für ALG-Leistungen aufgrund der Steuerreform mit etwa 4,8% geschätzt werden. Bezogen auf den Haushaltsansatz 1988²⁰⁾ von 11,182 Mrd. DM wären das 537 Mio. DM. Da sich die an die Rentenversicherung abzuführenden Beiträge an den ausgezahlten Leistungen orientieren, steigen diese BA-Ausgaben ebenfalls um 4,8%. Bei einem Haushaltsansatz von 1988 2,091 Mrd. DM sind das 100 Mio. DM. Es ergibt sich also als Nebeneffekt der Steuerreform eine Mittelumschichtung von der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherung. Da sich die Krankenversicherungsbeiträge am Bruttoentgelt bemessen, ergeben sich hier keine Erhöhungen.

Insgesamt entstehen der Bundesanstalt für Arbeit durch die Steuerreform 1990 Mehrausgaben von ca. 637 Mio. DM beim Arbeitslosengeld.

6.2 Die Veränderung der ALG-Ausgaben 1987/1988

Für die gegebene ALG-Empfänger-Struktur ergibt sich nach den Leistungstabellen von 1987 und 1988 folgende Summe an auszuzahlenden Arbeitslosengeldern für eine Woche Arbeitslosigkeit:

Tabelle 6 b: ALG-Summe (in Mio. DM) pro Woche

Bezugswoche	Februar	August
LVO 1988	266,649	190,795
LVO 1987	264,189	188,648
Effekt aus LVO-Änderung	2,460	2,147
Effekt in %	0,93%	1,14%

Bezüglich der Leistungsempfängerstruktur aus der Referenzwoche vom Februar 1988 entstehen durch die Änderung der Leistungstabellen nach dem Recht von 1988 höhere Ausgaben von 2,46 Mio. DM. Diese Erhöhung um 0,93% ist auf die Steuertarifänderung, die höheren Leistungen für ALG-Empfänger oberhalb der Bemessungsgrenze von 1987 und den erhöhten Krankenversicherungsbeitrag zurückzuführen. Für die Referenzwoche im August beträgt die Steigerung 2,147 Mio. DM (1,14%). Der Unterschied zwischen Februar und August wirkt sich 1987/88 stärker aus, weil die Steuertarifänderung besonders bei den höheren Einkommen wirkt und daher die Unterschiede in der Entgeltverteilung zwischen den beiden Monaten stärker durchschlagen. Außerdem liegen im August relativ mehr ALG-Bezieher in der Entgeltstufe an der Bemessungsgrenze, so daß der Bemessungs-Effekt stärker wirksam ist.

Die Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrags führt zu Senkungen der an die ALG-Empfänger auszuzahlenden Leistungen. Dieser Effekt wirkt also dem der Steuertarifänderung und dem aus der Anhebung der Bemessungsgrenze entgegen. Auf der anderen Seite steigen die von der BA an die Krankenversicherung abzuführenden Beiträge. Da die BA Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil abzuführen hat, steigen diese Ausgaben um das Doppelte des bei den Leistungsempfängern eingesparten Betrages.

Zur Abschätzung des Bemessungseffekts werden die Leistungsfälle mit einem Bemessungsentgelt von 1340 DM bis 1400 DM in 1988 mit den Leistungssätzen für 1330 DM multipliziert. Dadurch wird die Bemessungsgrenze von 1987 festgehalten. Die Differenz der ALG-Summen nach dieser und der oben stehenden Rechnung ergibt die dem Bemessungseffekt entsprechenden Mehrausgaben. Sie betragen für Februar 354 000 DM (0,13% der ALG-Summe 1987), für August 366 000 DM (0,19%).

Der Effekt aus der Anhebung des Krankenversicherungsbeitrags (KV-Effekt) von 6,1% auf 6,3% (Arbeitnehmeranteil) wird folgendermaßen berechnet: Von den über alle Leistungsfälle kumulierten Bemessungsentgelten, für die Arbeitnehmerbeiträge abgezogen werden, sind 0,2% als niedrigere Nettoeinkommenssumme zu berechnen. Der den ALG-Beziehern entgehende Betrag macht 63% bzw. 68% dieser Summe aus. Insgesamt sind das im Februar 800 000 DM oder 0,30% der ALG-Summe, für August 575 000 DM (0,30%). Die BA hat diese einbehaltenen

Beträge zusammen mit gleich hohen Arbeitgeberanteilen an die Krankenversicherung abzuführen.

Für 1987/88 ergeben sich die Veränderungen der ALG-Summe also folgendermaßen aus den drei Teileffekten (jeweils bezogen auf die ALG-Summe 1987):

Gesamteffekt	=	Steuereffekt	-	KV-Effekt	+	Bemessungs-effekt
Februar:						
0,93%	=	1,10%	-	0,30%	+	0,13%
2,460 Mio. DM	=	2,906 Mio. DM	-	0,800 Mio. DM	+	0,354 Mio. DM
August:						
1,14%	=	1,25%	-	0,30%	+	0,19%
2,147 Mio. DM	=	2,356 Mio. DM	-	0,575 Mio. DM	+	0,366 Mio. DM

Bei ALG-Zahlungen an Arbeitslose von 1987 10,278 Mrd. DM und Überweisungen an die Rentenversicherung von 1,920 Mrd. DM²¹⁾ entsprechen die steuerbedingten Mehrausgaben von ca. 1,2% 123,3 Mio. DM bei den Auszahlungen und 23 Mio. DM für Rentenbeiträge, insgesamt also 146,3 Mio. DM. Der Krankenkasseneffekt führt zu Einsparungen bei den ALG-Zahlungen von ca. 30,8 Mio. DM, denen aber erhöhte Überweisungen von ca. 61,6 Mio. DM an die Krankenversicherung gegenüberstehen.

Der Bemessungseffekt bedingt Mehrausgaben 1988 gegenüber 1987 von ca. 16,4 Mio. DM.

7. Die Veränderung der UHG-Ausgaben

Die hier geschätzten Steuereffekte beim Arbeitslosengeld lassen sich in analoger Weise für das Unterhaltsgeld (UHG) ermitteln, da die wöchentlichen Leistungssätze nach den gleichen Vorschriften wie beim ALG berechnet werden.

Unterhaltsgeld wird in Abhängigkeit von der Art der Maßnahme und der persönlichen Situation des Teilnehmers zu sechs verschiedenen Erstattungssätzen gezahlt: 73%, 68%, 65%, 63%, 58% und 56%. Der entsprechende Erstattungssatz beträgt

1. 73% bei notwendiger Förderung von beruflicher Fortbildung von Teilnehmern mit Kindern oder pflegebedürftigem Ehegatten (§ 44 Abs. 2, Nr. 1);
2. 65% bei notwendiger Förderung der übrigen Teilnehmer beruflicher Fortbildung (§ 44 Abs. 2, Nr. 2);
3. 63% bei Sprachkursen von Aussiedlern (§ 62b Abs. 1a);
4. 58% bei Sprachkursen für Asylberechtigte (§ 62b Abs. 1b) und bei mit Darlehen geförderten Teilnehmern von beruflichen Fortbildungsmaßnahmen (§ 44 Abs. 2a);
5. 68/63% oder 58/56% für Teilnehmer, die zum Beginn einer Maßnahme Arbeitslosengeld oder -hilfe nach dem entsprechenden Satz bezogen haben (§ 46 Abs. 2).

Die prozentuale Veränderung der Leistungssätze entspricht der der Netto-Entgelte. Sie sind also bis auf Rundungsgenauigkeit für alle Leistungstabellen gleich, unabhängig davon ob UHG mit 73% oder mit 56% gezahlt wird. Die Veränderungen können daher auch aus Schaubild 3 abgelesen werden.

Aus den sechs Erstattungssätzen, nach denen UHG gezahlt wird, den fünf Leistungsgruppen (A-E) und 54 Entgeltstufen ergibt sich eine Tabelle mit $6 \times 5 \times 54 = 1620$ Fel-

²¹⁾ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen 1987, S. 259.

Tabelle 7: Verteilung der Leistungsfälle UHG nach Leistungsgruppen und Erstattungssatz (Februar und August 1988)

UHG-Leistungsfälle am Zählstichtag Februar: 100% = 177 473

Erstattungssatz	A	B	C	D	E	Summe
56%	4,9	0,0	0,2	0,0	0,0	5,1
58%	14,3	0,5	2,6	0,6	0,0	18,0
63%	8,3	0,4	1,6	1,4	0,0	11,7
65%	41,2	0,0	1,9	2,5	0,0	45,7
68%	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3
73%	4,6	4,1	7,1	3,3	0,0	19,2
insgesamt	73,4	5,1	13,5	7,9	0,0	100,0

UHG-Leistungsfälle am Zählstichtag August: 100% = 157 980

Erstattungssatz	A	B	C	D	E	Summe
56%	4,5	0,0	0,2	0,0	0,0	4,7
58%	11,1	0,5	1,8	0,5	0,0	13,9
63%	14,1	0,6	3,2	2,9	0,0	20,9
65%	38,7	0,0	1,7	2,2	0,0	42,6
68%	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
73%	4,5	4,0	6,4	2,9	0,0	17,8
insgesamt	73,0	5,1	13,3	8,6	0,0	100,0

Tabelle 8 a: UHG-Summe (in Mio. DM) pro Woche im Vergleich 1988/1990

Bezugswoche	Februar	August
LVO 1990	43,584	39,128
LVO 1988	41,613	37,332
Effekt aus LVO-Änderung	1,971	1,796
Effekt in %	4,74%	4,81%

Tabelle 8 b: UHG-Summe (in Mio. DM) pro Woche im Vergleich 1987/1988

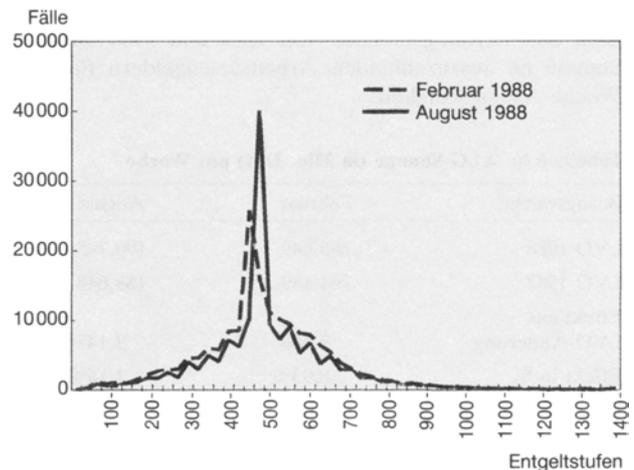
Bezugswoche	Februar	August
LVO 1988	41,613	37,332
LVO 1987	41,265	37,000
Effekt aus LVO-Änderung	0,348	0,332
Effekt in %	0,84%	0,90%

dem, auf die die UHG-Leistungsfälle in dieser Berechnung zusammengefaßt sind. Damit wird die Struktur der UHG-Leistungen recht differenziert dargestellt.

Die Verteilung der Leistungsfälle nach Leistungsgruppen und nach Erstattungssätzen ist für die beiden Referenzwochen in Tabelle 7 dargestellt. Die Leistungsfälle weisen in den beiden Wochen gewisse Unterschiede in der Einstufung bzgl. Steuerklassen und UHG-Prozentsatz auf. Die jeweilige Verteilung nach dem dem UHG zugrunde gelegten Bemessungsentgelt ist aus Schaubild 5 abzulesen.

Für das Unterhaltsgeld ergeben sich nach diesen Berechnungen für die Bundesanstalt für Arbeit 1990 im Vergleich zu 1988 Mehraufwendungen für Auszahlungen und für

Schaubild 5: UHG-Leistungsfälle nach Entgeltstufen



Überweisungen an die Rentenversicherung von ca. 4,8%, die allein auf die geplante Steuerreform zurückzuführen sind.

Bei einem Haushaltsansatz 1988 von 1,976 Mrd. DM für UHG-Zahlungen und von 0,370 Mrd. DM für die Rentenversicherung von UHG-Empfängern entstehen also Mehraufwendungen von insgesamt 113 Mio. DM (95 Mio. DM für Auszahlungen, 18 Mio. DM für Rentenbeiträge). Da von einem Darlehensanteil von z. Zt. ca. 12% ausgegangen wird, kann mit einem gewissen Erstattungsanteil gerechnet werden, der jedoch auch zunächst von der BA finanziert werden müßte.

Die Leistungsverordnung 1988 brachte bei den Auszahlungen an UHG-Empfänger Mehraufwendungen gegenüber 1987 von insgesamt ca. 0,87%, die als Saldo von Steuer- tarifänderung, Erhöhung der Bemessungsgrenze und erhöhtem Krankenversicherungsbeitrag entstehen. (Diese Effekte werden hier nicht weiter auseinandergerechnet.)

Bei UHG-Ausgaben 1987 von 2,273 Mrd. DM für Leistungen an Maßnahmeteilnehmer und Rentenbeiträge bedeuten Erhöhungen von 0,87% Ausgabensteigerungen von 19,8 Mio. DM.

8. Schlußbemerkungen

Die beschriebenen Modellrechnungen unterstellen eine gleichbleibende Verteilung der Leistungsfälle nach Bemessungsentgelt, Leistungsgruppen und Erstattungssätzen in den verglichenen Jahren. Außerdem wird angenommen, daß sich zwischen 1987 und 1988 bzw. zwischen 1988 und 1990 der jeweils finanzierte Jahresdurchschnittsbestand an ALG- bzw. UHG-Beziehern nicht verändert (hätte)²². Die berechneten Haushaltseffekte beruhen dann allein auf den geänderten Leistungstabellen für die Lohnersatzleistungen nach dem AFG. Die Änderung für 1990 ergibt sich allein aus der Steuerreform. Für die Veränderungen von 1987 auf 1988 sind außerdem höhere Bemessungsgrenzen und, bei den Zahlungen an Leistungsempfänger entgegengerichtet, höhere Abzüge für die Krankenversicherung verantwortlich. Dominierend bleibt aber auch hier die Steuer- tarifänderung.

Die Mehrausgaben der Bundesanstalt für Arbeit bei ALG und UHG aufgrund der Steuerreform 1990 werden sich nach diesen Berechnungen auf 750 Mio. DM im Vergleich zu 1988 belaufen. Die Steuerreform kommt also in beträchtlichem Umfang den Leistungsempfängern zugute.

²² Durch die 9. AFG-Novelle werden allerdings die UHG-Leistungen eingeschränkt. Vgl. Gesetz zur Änderung des AFG und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand. BGBI. I v. 23. 12. 88, S. 2343 ff.

Die tatsächliche Entwicklung der Ausgaben für Lohnersatzleistungen hängt allerdings von einer Vielzahl von Faktoren ab. Dazu gehören erstens die Anspruchsvoraussetzungen und die Anspruchsdauer für Zahlungen nach dem AFG. Änderungen hier können nicht nur die Zahl der Leistungsempfänger sondern auch deren Struktur (z.B. mehr Ältere mit höheren Leistungen) beeinflussen. Zweitens stehen für 1990 die gesetzlichen Abzüge für die Sozialversicherung noch nicht fest. Drittens werden von den Steuersenkungen Wachstumsimpulse erwartet, die die Zahl der Leistungsempfänger in gewissem Umfang verringern können. Dabei sind dämpfende Effekte der Verbrauchssteuererhöhungen gegenzurechnen²³). Um die hier errechneten 750 Mio. DM auszugleichen, müßte sich die Zahl der ALG-Empfänger durch derartige Kreislaufeffekte um etwa 40000 verringern.

Allgemein wird auch in den kommenden Jahren mit einem im wesentlichen unveränderten Arbeitsplatzdefizit und einem fortbestehenden arbeitsmarktpolitischen Hand-

²³) Vgl. Hujer, R. u. a.: a.a.O., S. 50 ff. Die dort ausgerechneten Beschäftigungseffekte und Entlastungen der Arbeitslosigkeit sprechen für eine gewisse Kompensation des finanziellen Mehrbedarfs durch geringere Arbeitslosenzahlen. Jedoch sind die Aussagen an starke Modellannahmen gebunden.

²⁴) Autorengruppe, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1988/89; in: MittAB 4/1988 und Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, November 1988, vgl. Punkte 210-212 und 251-255.

lungsbedarf bei Bildungsmaßnahmen gerechnet²⁴), so daß nicht mit einer Kompensation des rechnerischen Mehrbedarfs aufgrund sinkender Arbeitslosen- oder Unterhaltsgeldempfängerzahlen gerechnet werden kann.

Die geänderte Leistungsverordnung 1988 bedeutet gegenüber 1987 Mehrausgaben der BA bei ALG und UHG von insgesamt zusammen ca. 220 Mio. DM. Dabei sind Zahlungen an Leistungsempfänger, Renten- und Krankenversicherung zusammengefaßt. Wegen der wesentlich höheren ALG-Empfängerzahl macht dieser Betrag nur einen kleinen Teil der für 1988 tatsächlich zu erwartenden Ausgabensteigerungen aus.

Hinzu kommen Mehraufwendungen jeweils auch bei der Arbeitslosenhilfe, dem Kurzarbeiter- und dem Schlechtwettergeld. Berechnungen über die Größenordnung der Mehrausgaben sind z. Zt. nicht möglich, da die für eine Schätzung benötigten, nach Entgeltstufen differenzierten Angaben nicht vorliegen. Bei der Arbeitslosenhilfe fehlen außerdem Angaben über die Anrechnung von Familieneinkünften. Die ausgezahlten Leistungen fallen durch die Anrechnungen niedriger aus als die zunächst aufgrund des Bemessungsentgelts aus den Tabellen abgelesenen Leistungssätze. Dadurch ergibt sich aber auch eine andere Hochrechnungsbasis. Außerdem besteht bei der Arbeitslosenhilfe die Möglichkeit, daß bei steigenden Leistungssätzen Arbeitslose Zahlungen erhalten, die zwar einen Anspruch dem Grunde nach hatten, bei niedrigeren Leistungssätzen aufgrund von Anrechnungen aber keine Auszahlungen erhielten.