

Florian Gerster, Ingolf Deubel*

Arbeit muß sich lohnen!

Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung

Gegenwärtig übt das Sozialsystem in der Bundesrepublik einige Fehlanreize aus, die eine Aufnahme von Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich wenig lohnend erscheinen lassen. Wie kann Abhilfe geschaffen werden?

Das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland setzt im Niedriglohnsegment falsche Anreize. Zusammengefaßt handelt es sich um vier Probleme:

- Jüngste Schätzungen der Bundesanstalt für Arbeit gehen von 5,6 Mill. Erwerbstätigen aus, die in sozialversicherungsfreien, geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Der Abbau von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen zugunsten von 620 Mark-Jobs hat in manchen Branchen (insbesondere im Einzelhandel) ein beängstigendes Ausmaß angenommen. Solche Beschäftigungsverhältnisse unterhöhlen die solidarische Sozialversicherung und führen zu Wettbewerbsverzerrungen am Arbeitsmarkt.
- Die Regelungen des Familienleistungsausgleichs sehen ein einheitliches Kindergeld unabhängig vom Einkommen der Eltern vor. Dieses Kindergeld liegt weit unter dem tatsächlichen Bedarf. Die Folge ist, daß Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen am Rande der Armutsschwelle leben. Der gesetzlich vorgeschriebene Lohnabstand zwischen dieser Gruppe und den Sozialhilfeempfängern mit Kindern wird vielfach verletzt. Da sich im Gegensatz zum Kindergeld die Sozialhilfesätze an dem tatsächlichen finanziellen Aufwand für Kinder orientieren, ist der finanzielle Anreiz für Sozialhilfeempfänger mit Kindern, einer niedrig entlohnten Erwerbstätigkeit nachzugehen, verständlicherweise gering.
- Für Sozialhilfeempfänger lohnt sich die Aufnahme von Arbeit oder die Ausweitung ihres Arbeitsangebots oft nicht. Dies gilt insbesondere für Einfachqualifizierte mit Kindern und für Alleinerziehende, die nur Teilzeitarbeitsplätze annehmen können. Durch Arbeitsaufnahme oder Ausweitung ihres Arbeitsangebots

können sie ab etwa 1200 Mark brutto pro Monat aufgrund der dann einsetzenden vollständigen Anrechnung von zusätzlichen Einkünften auf die Sozialhilfe kein höheres verfügbares Einkommen mehr erzielen.

- Bei den derzeitigen Bedingungen lohnt sich eine geringe Überschreitung der 620 Mark-Grenze nicht, sondern führt zu einem Einkommensverlust von rund 130 DM (vgl. Abbildung 1). Daher werden Teilzeittätigkeiten zwischen 620 DM und 1400 DM nur in einem sehr geringen Umfang angeboten und nachgefragt. Nach der gesamtdeutschen Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1995 gab es in diesem Einkommenssegment im Bereich der gewerblichen Wirtschaft lediglich 66309 Beschäftigungsverhältnisse. Für Einfachqualifizierte existiert somit kein Markt für Teilzeitarbeit.

Das „Mainzer Modell“

An diesen vier Problemen setzt das „Mainzer Modell“ an. Seine Ziele sind mehr Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit in den unteren Einkommensgruppen. Es ist eine offensive Antwort auf die Kombilohnmodelle der Arbeitgeber und der früheren Bundesregierung. Im Gegensatz zu diesen Vorschlägen eröffnet das Mainzer Modell den Einfachqualifizierten den Ausstieg aus der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Das Modell verfolgt ordnungspolitisch die Philosophie, gering produktive Arbeit bezahlbar zu machen, ohne in die Tarifautonomie einzugreifen. Zusätzliche wettbewerbsfähige Arbeitsplätze und mehr Chancen für Einfachqualifizierte stehen im Mittelpunkt der Überlegungen.

Das Konzept knüpft an die von der Bundesregierung angekündigten Reformvorhaben bei der geringfügigen Beschäftigung und dem Kindergeld an. Im 620 Mark-Segment löst das Mainzer Modell jedoch die verfassungsrechtlichen Probleme des jüngsten Reformvorschlages der Bundesregierung und beseitigt

Florian Geister, 49, ist rheinland-pfälzischer Minister für Arbeit, Soziales und Gesundheit. Dr. Ingolf Deubel, 48, ist Staatssekretär im rheinland-pfälzischen Finanzministerium.

* Die Autoren bedanken sich bei Dr. Gerald Gaß und Matthias Wolf für deren Unterstützung bei der Ausarbeitung des Konzeptes.

gleichzeitig die strikte Trennung zwischen den 620 Mark-Jobs und den darüber angesiedelten einfachen Arbeitsplätzen.

Das Konzept besteht aus drei Elementen:

- aus einer Neuregelung bei den 620 Mark-Jobs;
- aus staatlichen Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen von Kleinverdienern;
- aus einem erhöhten Kindergeld für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen.

Neuregelung der Versicherungspflicht

Das Mainzer Modell sieht vor, die bisherige 620 Mark-Regelung abzuschaffen. Die neue Geringfügigkeitsgrenze soll auf 300 DM festgelegt werden. Die 20%ige Pauschalversteuerung entfällt oberhalb dieser Grenze. Regelmäßige Beschäftigungsverhältnisse können nur noch bei Vorlage der Lohnsteuerkarte und individueller Versteuerung ausgeübt werden.

Es wird vorgeschlagen, die Erwerbseinkommen bis zu einem Bruttolohn von 620 DM im Monat ausschließlich der Versicherungspflicht für die Gesetzliche Rentenversicherung zu unterwerfen. Den vollen Beitrag – derzeit rund 20% – trägt der Arbeitgeber. Durch diese Beitragszahlung begründen sich individuelle Ansprüche des Arbeitnehmers an die Gesetzliche Rentenversicherung. Denkbar ist, daß bei Verdiensten unterhalb von 620 DM mit den Beiträgen nicht der volle Versicherungsschutz erworben wird. Ansprüche auf Rehabilitationsleistungen und auf Leistungen der Erwerbsunfähigkeit können aus Kostengründen ausgeschlossen werden.

Ab 620 DM setzt für den Arbeitgeber und für den Arbeitnehmer die reguläre Sozialversicherungspflicht in allen Versicherungszweigen ein. Nebenverdienste (Lohnsteuerklasse VI) werden ab der ersten D-Mark voll sozialversicherungspflichtig.

Um die Anfangsbelastung durch den Sozialversicherungsbeitrag abzufangen, wird den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bis zu einem Einkommen von rund 1550 DM brutto monatlich aus Steuermitteln ein Zuschuß zu ihrem Sozialversicherungsbeitrag gezahlt. Dieser Zuschuß reduziert sich mit steigendem Einkommen. Konkret bedeutet das: Wird bei einem Verdienst von brutto knapp über 620 DM monatlich noch der gesamte Arbeitnehmerbeitrag durch den staatlichen Zuschuß finanziert, so läuft dieser Zuschuß bei einem Einkommen von rund 1550 DM aus; erst dann trägt der Arbeitnehmer die volle Beitragslast.

Für Verheiratete liegt die Obergrenze bei einem gemeinsamen Einkommen von nicht mehr als 3100 DM monatlich. Hier wird der Sozialversicherungsbeitrag bei einem Einkommen von 620 DM bis 1240 DM voll subventioniert und dann wie oben linear abgebaut.

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Wirkungen

Durch die vorgeschlagene Regelung bleiben bisher pauschalversteuerte Jobs von Geringverdienern für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer weiterhin attraktiv.

Das Nettoeinkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unter die vorgeschlagene Regelung fallen, erhöht sich. Dies gilt für Erwerbstätige, die nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können (zum Beispiel Alleinerziehende), und für einfach Qualifizierte, die einen relativ niedrigen Bruttolohn erzielen. Hinzu kommt, daß oberhalb von 620 DM eine volle soziale Absicherung erfolgt.

Eine deutliche Verbesserung ergibt sich für Erwerbseinkommen oberhalb der 620 Mark-Grenze. Hier setzt bislang die Sozialversicherungspflicht schlagartig ein, so daß es Arbeitsverhältnisse mit Einkommen von 620 DM bis ca. 1400 DM brutto im

Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung und Sozialversicherungszuschuß

Lohnsteuerklasse	Bis 620 DM		Über 620 DM bis zur Einkommensgrenze des Beitragszuschusses	
	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Arbeitnehmer
I, II und IV	20,3% an RV	0%	21%	620 bis 1550 DM = 0 bis 21%
III	20,3% an RV	0%	21%	1240 bis 3100 DM = 0 bis 21%
V	20,3% an RV	0%	21%	21%
VI	21%	21%	21%	21%

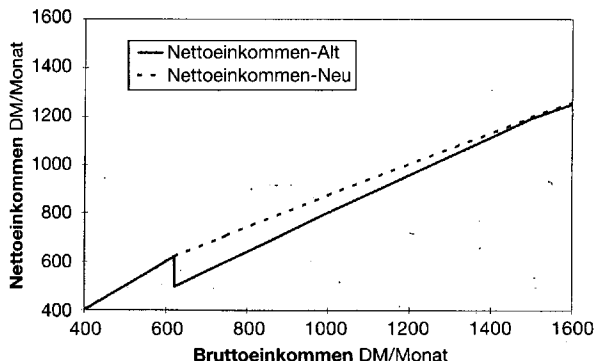
RV = Rentenversicherung; KV = Krankenversicherung; PV = Pflegeversicherung

In der Berechnung wird von Gesamtbeiträgen zur Sozialversicherung in Höhe von 42% ausgegangen. Sofern nicht anders angegeben fließen die Beiträge anteilig an alle Zweige der Sozialversicherung.

Abbildung 1

Auswirkungen der Neuregelung bei den 620 Mark-Jobs und dem Sozialversicherungszuschuß

(Beispiel: ledige Arbeitnehmer)



Monat kaum gibt. Wurden die Arbeitgeber bisher dazu veranlaßt, ihre Arbeitsplätze auf die 620 Mark-Regel zuzuschneiden, entfällt diese kontraproduktive Grenze. Dadurch kann die betriebliche Arbeitsorganisation optimiert werden.

Aufgrund der 620 Mark-Falle existieren unterhalb eines Bruttoeinkommens von rund 1400 DM nur sehr wenige sozial abgesicherte Teilzeitjobs. Dies dürfte sich bei der Einführung der vorgeschlagenen Maßnahmen radikal verändern. Auf diese Weise könnten dringend benötigte Märkte für niedrig qualifizierte Teilzeitarbeit entstehen.

Schlechter gestellt werden diejenigen, die bisher im Nebenverdienst einen 620 Mark-Job ausübten. Sie müssen ihren Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung plus Steuern für die brutto verdienten 620 DM zahlen. In diesen Fällen wird ein Stück Steuer- und Beitragsgerechtigkeit wiederhergestellt. Soweit keine Überwälzung dieser Schlechterstellung stattfindet, bleiben diese Arbeitskräfte für die Arbeitgeber gleich teuer.

Mit dieser Maßnahme würde die Entwicklung der letzten Jahre, die durch die Aufspaltung normaler Be-

schäftigungsverhältnisse in mehrere geringfügige Tätigkeiten gekennzeichnet ist, gestoppt. Bisher bestehende Wettbewerbsvorteile einzelner Betriebe, die auf der intensiven Nutzung dieser Ausnahmeregelung beruhen, sind nach der Reform nicht mehr möglich. Der Tatbestand, mittels mehrerer 620 Mark-Jobs mißbräuchlich die Sozialversicherungspflicht zu umgehen, wird beseitigt.

Da die Beitragsbelastung für den Arbeitnehmer nach der 620 Mark-Schwelle nicht schlagartig einsetzt, jedoch gleichzeitig der volle Sozialversicherungsanspruch besteht, entsteht ein Anreiz, diese Schwelle möglichst zu überschreiten.

Kosten und Umverteilungseffekt

Aufgrund der unsicheren statistischen Datenlage bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bleibt unklar, ob per saldo die Kosten oder die Mehreinnahmen der vorgeschlagenen Neuregelung überwiegen. Mehreinnahmen ergeben sich für die Sozialversicherungsträger bei dazuverdienenden Ehepartnern und Nebenverdiensten im bisherigen 620 Mark-Segment. Zusatzkosten entstehen für die aus Steuermitteln geleisteten Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung. Sofern durch diese Neuregelung zusätzliche Beschäftigung entsteht, bedeutet dies auch Einsparungen bei den Kostenträgern der Lohnersatzleistungen.

Bei statischer Betrachtung bewirkt das vorgeschlagene System durch die Zuschüsse zur Sozialversicherung eine Entlastung der Sozialversicherungsträger und eine Belastung der Steuereinnahmen. Bei dynamischer Betrachtung dürfte es aufgrund von Multiplikatoreffekten zu Steuermehreinnahmen kommen.

Kindergeldzuschlag für Kleinverdiener

Ebenso wie bei der Bezuschussung des Arbeitnehmeranteils zur Sozialversicherung steht auch beim erhöhten Kindergeld für Familien mit niedrigem

Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V., Bonn/Deutsches Rotes Kreuz, Bonn (Hrsg.)

**Schuldenreport 1999
Kredite der privaten Haushalte in Deutschland**

Mit einem Vorwort von Ursula Engelen-Kefer, DGB

1998, 164 S., brosch., 29,- DM, 212,- öS, 27,- sFr, ISBN 3-7890-5786-X
(Schriften des Institut Für Finanzdienstleistungen e.V.)

NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

Erwerbseinkommen der finanzielle Anreiz zur Übernahme von geringer entlohnter Erwerbstätigkeit im Vordergrund. Darüber hinaus sind mit diesem Reformvorschlag weitere Ziele verbunden:

- die Erhöhung der horizontalen Gerechtigkeit in den unteren Einkommensgruppen,
- die Herausführung von Kleinverdiener-Familien aus der Sozialhilfe,
- die Schaffung von Anreizen zum Verlassen der Sozialhilfe,
- die Entlastung der Kommunen bei der Sozialhilfe.

Der gegen das angeblich überhöhte Niveau der Sozialhilfe vorgebrachte Vorwurf des mangelnden Lohnabstandes im Vergleich zu Kleinverdiener-Haushalten reduziert sich bei sorgfältiger Betrachtung auf zwei zentrale Unterschiede: Der finanzielle Ausgleich, den das Sozialamt für den Lebensunterhalt von Kindern zahlt, beträgt bis zu 480 DM im Monat (rechnet man den Wohnkostenanteil pro Kind hinzu, sind es sogar bis zu 650 DM). Der Kleinverdiener dagegen erhält ein Kindergeld von 250 DM, ein Betrag, der nicht annähernd den tatsächlichen Bedarf deckt. Ähnliches gilt für das Wohngeld als Mietzuschuß bei Kleinverdienern gegenüber der vollständigen Mietkosten-Übernahme in der Sozialhilfe.

Dieser Umstand führt dazu, daß Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen am Rande der Armutsschwelle leben und der gesetzlich vorgeschriebene Lohnabstand zwischen dieser Gruppe und den Sozialhilfeempfängern mit Kindern verletzt werden kann. Der finanzielle Anreiz für Sozialhilfeempfänger mit Kindern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ist gering.

Sinnvoll und geboten ist eine systematische Erhöhung des Lohnabstands für Kleinverdiener-Haushalte durch die Orientierung der Leistungen für Kinder und Wohnen an dem Grundsatz der Bedarfsdeckung in der Sozialhilfe. Wer mit eigener Arbeit unwesentlich mehr verdient als ein Empfänger von Lohnersatzleistungen, sollte im Ergebnis besser gestellt werden: „Arbeit muß sich lohnen.“

Die Sozialhilfeausgaben der Kommunen sind in den letzten Jahren drastisch angestiegen. Der Sozialhaushalt stellt in vielen Städten und Gemeinden mittlerweile den größten Ausgabeposten dar. Die für die Binnenkonjunktur und den Arbeitsmarkt so wichtigen kommunalen Investitionen wurden deshalb deutlich zurückgefahren. Hier müssen wir umsteuern.

Die vorrangigen Sozialsysteme müssen armutsfest gemacht werden, um die Sozialhilfe auf ihren ur-

sprünglichen Charakter zurückzuführen. Dazu gehört auch ein Familienleistungsausgleich, der diesen Namen verdient. Kinder dürfen nicht weiterhin das größte Armutsrisiko für Kleinverdienerhaushalte sein.

Konzeption des Kindergeldzuschlags

Familien mit einem niedrigen Haushaltseinkommen sollen einen Zuschlag zum Kindergeld erhalten. Vorgeschlagen wird ein Höchstbetrag von 150 DM (bei einem regulären Kindergeld von 250 DM). Dieser Zuschlag soll mit steigendem Haushaltseinkommen sinken und für jedes Kind gezahlt werden, für das ein Anspruch auf Kindergeld besteht. Er soll den Haushalten gewährt werden, die aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse wohngeldberechtigt sind. Die Koppelung des Kindergeldzuschlages an die Richtlinien der Wohngeldgewährung bewirkt eine zielgenaue Unterstützung der Kleinverdiener-Haushalte, vermeidet aber zusätzlichen bürokratischen Aufwand bei der Gewährung dieser Transfers.

Voraussetzung ist die Erwerbstätigkeit eines oder beider Elternteile. Diese Bedingung unterstreicht die Eigenverantwortung der Familie, einen eigenen Beitrag zur Absicherung ihres Lebensunterhaltes zu leisten. Das Bruttojahreseinkommen des Haushalts sollte mindestens 14 880 DM betragen (bei Alleinerziehenden 7 440 DM). Durch diese Untergrenze kann vermieden werden, daß ein minimales Erwerbseinkommen nur zu dem Zweck angestrebt wird, den Kindergeldzuschlag zu erhalten. Mitnahmeeffekte werden damit weitgehend vermieden.

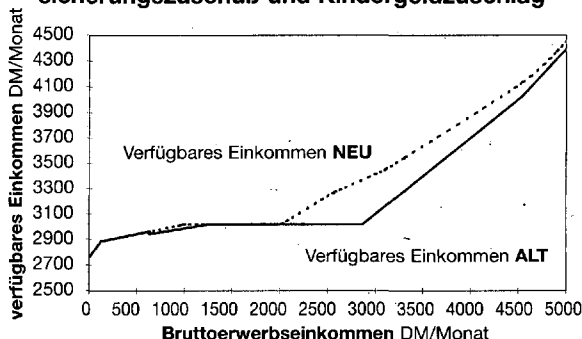
Der Kindergeldzuschlag wird in Verbindung mit dem Wohngeld beantragt. Es gelten die gleichen Einkommensprüfungen wie beim Wohngeld. Der Kindergeldzuschlag ist degressiv ausgestaltet. Die Einkommensberechnung und die Einkommensgrenzen orientieren sich an den Wohngeldtabellen. Diese Anlehnung bedeutet zum Beispiel für eine vierköpfige Familie, daß sie bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 56 000 DM noch einen anteiligen Kindergeldzuschlag erhält.

Ab welchem Einkommen lohnt sich Arbeit?

Der durchschnittliche Sozialhilfeanspruch (inklusive einmaliger Hilfe) einer Familie mit zwei Kindern beträgt rund 2 755 DM im Monat. Dies gilt, sofern Bedürftigkeit vorliegt und keinerlei eigenes Erwerbseinkommen erzielt wird. Eigenes Einkommen wird bis zur Transfergrenze nahezu vollständig mit dem Sozialhilfeanspruch verrechnet und erhöht damit das verfügbare Einkommen der Familie um höchstens 260 DM im Monat.

Abbildung 2

Verfügbares Einkommen einer Familie mit zwei Kindern nach der Einführung von Sozialversicherungszuschuß und Kindergeldzuschlag¹



¹ Angenommene Mietkosten 800 DM/Monat, Sozialhilfebedarf bei fehlendem Erwerbseinkommen 2755 DM.

Nach den geltenden Regelungen hat eine Familie mit zwei Kindern keinen ökonomischen Anreiz, einen Bruttoverdienst zwischen 1270 DM und 2870 DM pro Monat zu erwirtschaften. In dieser Einkommensspanne beträgt die Entzugsrate 100%. Das verfügbare Einkommen innerhalb dieses Einkommensbereichs erhöht sich nicht.

Wird das vorliegende Konzept (Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge und Kindergeldzuschlag) zugrunde gelegt, überschreitet ein Haushalt mit zwei Kindern bereits mit einem Bruttoerwerbseinkommen von 2025 DM im Monat die Sozialhilfeschwelle (gegenüber 2870 DM heute). Bei einem Bruttoeinkommen von 2870 DM wäre nach einer Neuregelung bereits ein deutlicher Lohnabstand erreicht.

Allerinerziehende mit einem Kind verlassen heute die Sozialhilfe erst bei einem Bruttoverdienst von 2105 DM. Diese Schwelle könnte durch die vorgeschlagenen Maßnahmen auf 1815 DM abgesenkt werden. Die bisher vorhandene Sozialhilfefalle könnte nahezu gänzlich beseitigt werden. Jede zusätzlich verdiente Mark erhöht das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte.

Fiskalische Wirkungen des Kindergeldzuschlages

Im Jahr 1996 bezogen bundesweit rund 410000 erwerbstätige Mehrpersonenhaushalte spitz berechnetes Wohngeld. In diesen Haushalten lebten rund 800000 Kinder. Geht man von einer Gleichverteilung der Haushaltseinkommen aus, kann mit einem durchschnittlichen Kindergeldzuschlag von 75 DM pro Kind und Monat gerechnet werden. Dies ist eine eher großzügige Schätzung, da die meisten erwerbstätigen

Wohngeld-Empfängerhaushalte am oberen Ende der Einkommensgrenzen zu finden sind. Nach dieser Schätzung ergäben sich für das gesamte Bundesgebiet zusätzliche Kosten von 720 Mill. DM pro Jahr.

Einen Kindergeldzuschlag erhalten auch solche Haushalte, die bisher ergänzende Sozialhilfe bezogen haben und die nun durch den Kindergeldzuschlag die Sozialhilfeschwelle überschreiten können. In diesen Fällen findet eine (erwünschte) Verschiebung der Kosten weg von den kommunalen Haushalten statt.

Haushalte, die bisher nur von der Sozialhilfe leben, könnten am Arbeitsmarkt aktiv werden. Für sie wird es sich jetzt lohnen, einer bezahlten Arbeit nachzugehen. In diesen Fällen wird die ersparte Sozialhilfe deutlich höher sein als die zusätzlichen Ausgaben für den Kindergeldzuschlag.

Unter der Voraussetzung, daß die vorgeschlagene Reform zu mehr Beschäftigung im unteren Einkommenssegment führt, werden die zusätzlichen Staatsausgaben deutlich unter den eingangs prognostizierten 720 Mill. Mark liegen. Sollte es dazu kommen, daß ein beachtlicher Teil der Haushalte mit Kindern durch eigenes Erwerbseinkommen die Sozialhilfeschwelle überschreitet, sind gesamtstaatlich betrachtet Einsparungen im Sozialbudget realistisch.

Fazit

Das verfügbare Einkommen von Familien mit Kindern im unteren Einkommenssegment würde bei Realisierung des „Mainzer Modells“ deutlich ansteigen. Dies führt nicht nur dazu, daß der vieldiskutierte Lohnabstand zwischen Sozialhilfeempfängern und Kleinverdienern erhöht wird. Auch der Anreiz, eine Erwerbstätigkeit mit einem relativ niedrigen Bruttoverdienst zu übernehmen, wird gestärkt, da in Verbindung mit dem Kindergeldzuschlag mehr verfügbares Einkommen verbleibt. Die im ersten Teil des Konzeptes vorgeschlagene Zuschussung der Sozialversicherungsbeiträge für Kleinverdiener verstärkt diesen Effekt.

Das Modell ist ein dynamischer, wachstumsorientierter Ansatz. Im unteren Lohnsegment kann damit zusätzliche Beschäftigung entstehen. Die Unternehmen sind eher in der Lage, Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität anzubieten, da die Arbeitnehmer auch in diesen Fällen über ein ausreichendes Nettoeinkommen verfügen und bereit sind, solche Arbeitsangebote anzunehmen. Damit bietet der Sozialstaat auch den Menschen wieder eine Chance, die lange Zeit ausschließlich zu den Verlierern gezählt wurden.