

Expertise

**zur Frage des Zusammenwirkens von
Niedrigeinkommen, Sozialhilfe und Mainzer Modell
im Verhältnis zum
Paritätischen Grundsicherungsvorschlag**

Dr. Rudolf Martens
Der Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband
Frankfurt am Main
Juli 2002

I n h a l t:

| | | |
|---------------------|--|-----------|
| 1. | Kombilohn als Instrument der Beschäftigungspolitik | 3 |
| 2. | Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) und Niedrigeinkommen | 4 |
| a) | Anrechnung von Erwerbseinkommen | 5 |
| b) | Beschäftigungspolitische Wirkungen der Freibetragsregeln in der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) | 7 |
| 3. | Das Mainzer Kombilohnmodell | 10 |
| a) | Förderbedingungen und Beispiele | 11 |
| b) | Einkommen und Mainzer Modell | 12 |
| c) | Sozialhilfe, Einkommen und Mainzer Modell | 12 |
| d) | Bisherige Erfahrungen | 14 |
| 4. | Das Kombilohnmodell im Paritätischen Grundsicherungsvorschlag | 14 |
| a) | Das Paritätische Grundsicherungsmodell | 14 |
| b) | Das Paritätische Kombilohnmodell | 16 |
| 5. | Zusammenfassung: Vergleich der beschäftigungspolitischen Instrumente Sozialhilfe, Mainzer Modell und Paritätischer Grundsicherungsvorschlag | 16 |
| Abbildungen: | | |
| | Abbildung 1 (Sozialhilfe und Erwerbseinkommen) | 9 |
| | Abbildung 2 (Einkommen und Mainzer Modell) | 9 |
| | Abbildung 3 (Sozialhilfe, Einkommen und Mainzer Modell) | 9 |
| | Abbildung 4 (Vergleich von Sozialhilfe, Mainzer Modell und Paritäischem Grundsicherungsvorschlag) | 17 |
| Tabellen: | | |
| | Tabelle 1 (Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe) | 5 |
| | Tabelle 2 (Grundsicherungs- und Sozialhilfeniveau) | 15 |

1. Kombilohn als Instrument der Beschäftigungspolitik

Seit Jahren wird für den deutschen Arbeitsmarkt beklagt, es gebe keinen funktionierenden Niedrigeinkommensbereich. Ebenfalls ist seit Jahren der Umstand bekannt, daß die Belastungen - insbesondere durch hohe Sozialversicherungsabgaben - Erwerbsarbeit bei kleinen Einkommen unattraktiv machen. Folglich gehe es bei allen Reformüberlegungen auch darum, Brücken zur Erwerbsbeschäftigung zu bauen.

Durch staatliche Zuschüsse zu Erwerbseinkommen - den Kombilohn-Modellen¹ - sollen Arbeitskräfte dazu motiviert werden, Tätigkeiten im Niedriglohnbereich anzunehmen. Vermutet wird, daß solche Arbeitsplätze bislang frei geblieben sind, weil sie als zu unattraktiv angesehen wurden; oder es wird vermutet, sie werden von Arbeitgebern nicht angeboten, da sie befürchten, daß sich für die potentiell vorhandenen Arbeitsplätze keine Interessenten einfinden. Kombilohnmodelle wenden sich an Personen mit "geringem Verdienstpotalential"; vermutet werden sie unter wenig qualifizierten Arbeitslosen, langzeitarbeitslosen Menschen und Sozialhilfeempfängern. Das Potential kann auf über 2,5 Millionen Personen geschätzt werden².

Seit 1999 wurden unterschiedliche Kombilohnmodelle initiiert; inzwischen wurde das zunächst regional angelegte "Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung" bundesweit ausgedehnt. Dies ist Teil einer aktivierenden Sozialpolitik, die Arbeitnehmereinkommen subventioniert, um Arbeitsanreize zu schaffen. Letztlich ist dies aber auch das Eingeständnis der Politik, daß der Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich nicht funktioniert.

¹einen Überblick bietet Kaltenborn, Bruno: Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht, IAB Werkstattbericht, 14/2001, 58 Seiten; der Bericht kann von der Webseite Dr. Bruno Kaltenborn heruntergeladen werden: <http://www.wi-pol.de>

²ein geringes Verdienstpotalential wird bei zwei Dritteln der Arbeitslosen in Westdeutschland und der Hälfte der Arbeitslosen in Ostdeutschland vermutet, siehe Fußnote 1, IAB Werkstattbericht, 14/2001, Seite 3; anhand der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes zum Stichtag 31.12.2000 (Fachserie 13, Reihe 2) läßt sich das Arbeitskräftepotential innerhalb der Bezieher der Hilfe zum Lebensunterhalt auf 600.000 bis 800.000 Personen schätzen

Kombilohnmodelle dürfen nicht isoliert betrachtet werden, denn sie sind stets in Transfersysteme eingebettet. Mit anderen Worten, es entsteht die Frage, wie Kombilohnmodelle - das Mainzer Modell oder der Paritätische Grundsicherungsvorschlag - mit dem letzten Netz des Sozialstaates, nämlich der Sozialhilfe, zusammenwirken oder es ersetzen: Wie wird Erwerbseinkommen jeweils angerechnet? Welche Auswirkungen hat der gleichzeitige Bezug von Kombilohn und Sozialhilfe bzw. Grundsicherung? Verändert dies beispielsweise Arbeitsanreize?

Die Kombilohnmodelle, die Sozialhilfe - und die darauf fußenden Verbesserungsvorschläge - müssen sich zwingend daran messen lassen, in welcher Weise sie Arbeitsanreize bereithalten und Personen zur Aufnahme von Erwerbsarbeit motivieren.

2. Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) und Niedrigeinkommen

In der seit 1962 bestehenden Sozialhilfe werden zwei Haupthilfearten unterschieden:

- (1) Personen, die ihren Bedarf an Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Hausrat usw. nicht ausreichend decken können, haben Anspruch auf "Hilfe zum Lebensunterhalt".
- (2) In außergewöhnlichen Notsituationen, zum Beispiel bei gesundheitlichen oder sozialen Beeinträchtigungen, wird "Hilfe in besonderen Lebenslagen" gewährt (darunter Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe für Behinderte, Krankenhilfe).

Im folgenden ist von der *Sozialhilfe im engeren Sinne* die Rede, der *Hilfe zum Lebensunterhalt*. In Tabelle 1 wird die Bedeutung von Erwerbsarbeit in der Sozialhilfe - insbesondere bei Familien mit Kindern - deutlich: Es dürfte überraschen, daß etwa 200.000 Haushalte neben der Hilfe zum Lebensunterhalt Erwerbseinkommen erzielen. Erwerbseinkommen schließt demnach nicht automatisch aus, unabhängig von Sozialhilfe leben zu können. Ein Drittel der Familien mit Kindern und mehr als ein Fünftel der Haushalte von alleinerziehenden Eltern, die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen,

verfügen über Erwerbseinkommen. Alle Zahlenangaben entstammen der amtlichen Sozialhilfestatistik.

Tabelle 1: Prozentsatz der Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt), die Erwerbseinkommen erzielen (Stichtag 31.12.2000)

| Bedarfsgemeinschaften | Anteil Bedarfsgemeinschaften in der SH mit Erwerbseinkommen | Anzahl der Bedarfsgemeinschaften |
|---------------------------------|--|---|
| Bedarfsgemeinschaften insgesamt | 14,3 % | 200.700 |
| Paarhaushalte mit Kindern | 33,8 % | 45.000 |
| alleinerziehende Haushalte | 21,2 % | 71.700 |
| Ein-Personen-Haushalte | 9,4 % | 56.400 |
| Paarhaushalte ohne Kinder | 14,7 % | 14.800 |

a) Anrechnung von Erwerbseinkommen

Die Bemessung des gesetzlichen Mehrbedarfs bei Erwerbstätigkeit ist in der Vergangenheit mehrfach geändert worden. *Durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944) sind anstelle der aufgehobenen Mehrbedarfsregelungen der §§ 23 Absatz 4 Nr. 1, 24 BSHG a. F. bei § 76 Absatz 2 a BSHG Bestimmungen über von dem Einkommen Erwerbstätiger abzusetzende Beträge in angemessener Höhe eingefügt worden. ...*

Durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1088) ist die Vorschrift des § 76 Absatz 2 a BSHG über die Absetzung von Beträgen vom Einkommen Erwerbstätiger ... auf Personen, die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, begrenzt worden. Nach der bei § 18 Absatz 5 BSHG eingefügten Bestimmung kann außerdem einem Hilfeempfänger, der auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine Erwerbstätigkeit

aufnimmt, ein monatlicher Zuschuß (bis zur Dauer von sechs Monaten) gewährt werden.³

Aus den beiden zitierten Absätzen läßt sich folgender Kernpunkt ableiten: Bislang ist gesetzlich noch nicht geregelt worden (Rechtsverordnung der Bundesregierung zu § 76 Abs. 3 BSHG), wie der Absetzbetrag für Erwerbstätige (nach § 76 Abs. 2 a Nr. 1 BSHG) bemessen wird. *Eine rechtliche Bindung an die 1976 zu § 23 Abs. 4 Nr. 1 BSHG a. F. ergangenen Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Bemessung des Mehrbedarfs für Erwerbstätige besteht nicht.⁴*

Mit anderen Worten: Die Frage nach der Anrechnung von Erwerbseinkommen bei gleichzeitigem Sozialhilfebezug (Hilfe zum Lebensunterhalt) ist vom Gesetzgeber noch nicht geregelt; es existiert zwar eine ältere Empfehlung des Deutschen Vereins von 1976⁵, an die sich die Kommunen mehrheitlich halten - sie müssen es aber nicht. Die gewährten Leistungen können auch geringer bemessen werden. Die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt kann sich demnach zwischen verschiedenen Kommunen unterscheiden. Folgendes Verfahren gilt - trotz möglicher unterschiedlicher einzelner Praktiken in den Kommunen - immer noch als repräsentativ (bei den zur Erläuterung dienenden Zahlenangaben wird von einem bundesdurchschnittlichen Regelsatz von 286 Euro ausgegangen):

- (1) **Grundfreibetrag:** Zunächst rechnet die Sozialhilfe Erwerbseinkommen bis zu einem geringen Grenzwert von bundesdurchschnittlich einem Viertel - 25 Prozent - des Eckregelsatzes nicht an. Bei einem Eckregelsatz von 286 Euro beträgt die Grenze für den Grundfreibetrag 71,50 Euro.

³zitiert nach einer Unterlage des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, "Mehrbedarf für Erwachsene, Absetzbetrag vom Einkommen Erwerbstätiger", Frankfurt am Main, (o. J.)

⁴aus Leitsätzen des Urteils BverwG 5 C 27.00 (21. Dezember 2001)

⁵Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Inhalt und Bemessung des gesetzlichen Mehrbedarfs nach dem Bundessozialhilfegesetz.- Kleinere Schriften, Heft 55, Eigenverlag des Deutschen Vereins, Frankfurt am Main, 1976

- (2) **Zusatzfreibetrag:** Nach Überschreiten des Grundfreibetrages wird die Sozialhilfe um 85 Prozent des Zuverdienstes gekürzt. Ist ein "Grenzwert" bei 143,00 Euro erreicht (der Grenzwert entspricht der Hälfte - 50 Prozent - des Eckregelsatzes von 286 Euro, die "Kappungsgrenze"), wird der Zuverdienst zur Sozialhilfe zu 100 Prozent, d. h. vollständig angerechnet. Diese Anrechnungsregeln führen bei höheren Zuverdiensten in der Sozialhilfe dazu, daß über das Sozialhilfeniveau plus einem Grenzwert von 143 Euro hinaus kein zusätzliches Einkommen erzielt werden kann.
- (3) **Zuschuß** gemäß § 18 Abs. 5 BSHG i.d.F. des BSHG-Reformgesetzes 1996: Bei Vollerwerbstätigkeit kann ein Zuschuß in Höhe eines Regelsatzes gewährt werden. Dieser Zuschuß wird aber degressiv abgeschmolzen und läuft nach maximal sechs Monaten vollständig aus. Diese "Kann"-Bestimmung im BSHG stellt in gewisser Weise ein Kombilohnelement dar.

b) Beschäftigungspolitische Wirkungen der Freibetragsregeln in der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt)

Die Regelungen zum Zusatzfreibetrag sind in Verbindung mit der Geringfügigkeitsgrenze besonders nachteilig: Wenn die Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 325 Euro überschritten wird und „sofort“ ca. 21 Prozent Sozialversicherungsabgaben auf den Bruttoverdienst fällig werden, wirkt sich das unmittelbar auf den Freibetrag aus. Dieser wird vom Nettobetrag ausgehend angerechnet und ist damit kleiner als direkt vor der Geringfügigkeitsgrenze. Der erreichbare Freibetrag sinkt an der Geringfügigkeitsgrenze von 109,53 Euro auf 99,29 Euro.

Des weiteren führt die "Kappungsgrenze" bei 143 Euro dazu, daß danach zusätzliches Einkommen zu 100 Prozent angerechnet wird. Oder anders ausgedrückt: zusätzliches Einkommen wirkt sich in Verbindung mit der Sozialhilfe ab der Kappungsgrenze nicht mehr einkommenssteigernd aus. Dieser Bereich wird bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von etwa 690 Euro erreicht.

Dieser Verlauf ist in der Abbildung 1 auf Seite 9 leicht zu erkennen, die durchgezogene Kurve "Sozialhilfe + Freibetrag" beschreibt die geschilderte Situation: Ausgehend vom Sozialhilfeniveau (Hilfe zum Lebensunterhalt eines Ein-Personen-Haushaltes) steigt zunächst die Sozialhilfekurve mit zunehmendem Einkommen kräftig an (Grundfreibetrag), knickt dann ein (Zusatzfreibetrag) und sinkt bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro entsprechend der Beschreibung oben ab. Die Kurve steigt danach wieder, sie schwenkt aber bei einem Grenzwert (Grenzwert = Sozialhilfeniveau plus Kappungsgrenze von 143,00 Euro) auf ein Plateau ein.

Die geschilderten Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen in der Sozialhilfe haben für einen Arbeitsanreiz nachteilige Folgen: Jenseits kleiner Zuverdienste steigt das Gesamteinkommen - Sozialhilfe plus angerechnetes Erwerbseinkommen - nur noch langsam und schließlich nicht mehr weiter an. Damit ist die bekannte „Armutsfalle“ in der Sozialhilfe beschrieben: Lohnend sind Erwerbseinkommen bis unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 325 Euro; danach entsteht eine breite Anreizlücke, bis der Sozialhilfeanspruch des Haushalts erlischt.

Insgesamt lohnt es sich, entweder nur wenig zu verdienen oder so viel, daß ein Niedrigeinkommensbezieher aus der Sozialhilfe herauswächst. Zwischen Geringfügigkeitsgrenze und Ausstieg aus der Sozialhilfe kann das Haushaltseinkommen nur wenig oder gar nicht gesteigert werden. Daraus ergibt sich, daß - wegen der Anrechnungsregeln - Anreize zu weiterem Erwerbseinkommen oder auch zur Erlangung zusätzlicher Qualifikationen verlorengelassen werden.

Als positiver Punkt ist im BSHG die Zuschußmöglichkeit bei Aufnahme von Vollerwerbstätigkeit zu nennen. Die Anreizwirkung ist jedoch begrenzt, da der Zuschuß zum einen degressiv gewährt wird und zum anderen nach maximal sechs Monaten ausläuft. Als grundsätzliche Einschränkung muß erwähnt werden, daß kein Rechtsanspruch auf diesen Zuschuß besteht.

Abbildung 1:

Sozialhilfe und Erwerbseinkommen am Beispiel eines Ein-Personen-Haushaltes, Sprungstelle bei 325 Euro (Geringfügigkeitsgrenze), weitere Diskussion im Text.

Abbildung 2:

Das Mainzer Modell (dünne Kurve) mildert zwischen 325 und ca. 900 Euro die Abzüge der Sozialversicherung (Nettoverlauf starke Kurve, Sprungstelle bei 325 Euro)

Abbildung 3:

Haushaltseinkommen bei Bezug von Sozialhilfe und Mainzer Modell. Einkommensverlauf starke Kurve, die dünne Kurve zeigt den Verlauf ohne Mainzer Modell (s. Abb 1).

3. Das Mainzer Kombilohnmodell

Im Zuge der öffentlichen Debatte um den Niedriglohnsektor wurden Ende 1999 zwei verschiedene Förderkonzepte in jeweils einer west- und einer ostdeutschen Arbeitsmarktregion in Angriff genommen. Eines der beiden Förderkonzepte war das "Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung" (Mainzer Modell)⁶. Ziel war es, durch Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen der Sozialversicherung und durch Kindergeldzuschläge Anreize für Bezieher von Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe zu schaffen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzunehmen.

Im Februar 2002 hat die Bundesregierung die bundesweite Ausdehnung des Mainzer Modells beschlossen. Seit dem 1. März 2002 können Menschen bundesweit für eine maximale individuelle Förderdauer von 36 Monaten das Mainzer Modell in Anspruch nehmen; die Möglichkeit von Neueintritten besteht bis Ende 2003. Hierzu wurden verschiedene Texte veröffentlicht, die den jeweiligen Bearbeitungsstand zum Zeitpunkt der Veröffentlichung repräsentieren; endgültige Richtlinien wie auch die Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt müssen nachgefragt oder den entsprechenden Webseiten entnommen werden.⁷

Das Mainzer Modell gewährt einkommensabhängig gestaffelte Zuschüsse zur Sozialversicherung und Kindergeldzuschläge für Niedrigeinkommensbezieher; die Hauptbedingung für die Gewährung dieser Zuschüsse ist die Annahme eines Erwerbseinkommens oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 325 Euro. Zielgruppen des Mainzer Modells sind vorrangig gering qualifizierte Personen, Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger.

⁶beim anderen handelt es sich um das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell), das im Rahmen des CAST-Sonderprogramms (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit) der Bundesregierung zusammen mit dem Mainzer Modell erprobt wurde, Förderinhalte s. Fußnote 1, S. 3

⁷das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat folgende Webseite eingerichtet: <http://www.bma.de/cast> - weitere Informationen können der Webseite Dr. Bruno Kaltenborn, Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Bonn, entnommen werden: <http://www.wi-pol.de>

a) Förderbedingungen und Beispiele

Gefördert werden können Arbeitnehmer, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden und einem monatlichen Bruttoarbeitsentgelt von mehr als 325 Euro aufgenommen haben. Die Bezahlung hat den tariflichen bzw. ortsüblichen Bedingungen zu entsprechen. Das Mainzer Modell fördert nur neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse, wobei eine Förderung im Ermessen der Arbeitsämter liegt, ein Rechtsanspruch besteht nicht. Die Leistungen des Mainzer Modells werden nicht auf die Sozialhilfe und das Wohngeld angerechnet, auch unterliegen sie nicht der Einkommensbesteuerung⁸. Ausdrücklich wird der Übergang von einer geringfügigen Beschäftigung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Sinne des Modells gefördert. Nicht förderfähig sind Auszubildende und Studenten.

Bei alleinstehenden Personen und bei Familien wird ein Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt. Darüber hinaus erhalten Familien und Alleinerziehende einen Kindergeldzuschlag pro Kind. Der Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen und der Kindergeldzuschlag werden für eine Dauer von maximal 36 Monaten gezahlt. Bislang sind Eintritte in das Mainzer Modell bis zum 31.12. 2003 möglich, d. h. die Förderdauer läuft - nach den bisherigen Bestimmungen - zum 31.12. 2006 aus.

Beispiele: Der Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen beträgt bei Alleinstehenden ohne minderjährige Kinder maximal 66,28 Euro monatlich ab 325 Euro. Liegt das Einkommen höher als 447 Euro monatlich, wird der Zuschuß schrittweise vermindert, ab 897 Euro entfällt er ganz (s. Abb. 2). Bei Alleinerziehenden bzw. bei Paarhaushalten mit Kindern deckt der Zuschuß anfänglich praktisch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ab. Maximal werden 132,70 Euro monatlich gezahlt. Bei höheren Einkommen oberhalb von 737 Euro wird, wie im Falle der Alleinstehenden, der Zuschuß schrittweise abgebaut, bis er ab 1107 Euro komplett ausläuft. Der Mindestzuschuß im Falle von Alleinstehenden bzw. Familien mit Kindern beträgt 20 Euro monatlich.

⁸bei der Berechnung der Förderleistungen im Mainzer Modell wird das Arbeitsentgelt des zu Fördernden um eine Pauschale in Höhe von 87 Euro monatlich vermindert

Pro Kind wird ein Kindergeldzuschlag von 75 Euro gewährt, der in Staffeln von 50 und 25 Euro abgeschmolzen wird. Die jeweiligen Einkommensgrenzen für die Kindergeldzuschläge bzw. die Höhe der Kindergeldzuschläge hängen von der Anzahl der minderjährigen Kinder ab. Bei einem Haushalt mit einem Kind wird bis 1100 Euro ein Kindergeldzuschlag von 75 Euro monatlich gewährt, von 1101 bis 1124 Euro vermindert sich der Kindergeldzuschlag und beträgt jetzt 50 Euro, zwischen 1124 Euro bis maximal 1714 Euro monatliches Einkommen beträgt der Kindergeldzuschlag 25 Euro. Bei weiteren Kindern erhöhen sich die jeweiligen Einkommensgrenzen, bei denen die Kindergeldzuschläge stufenweise vermindert werden.

b) Einkommen und Mainzer Modell

Das Mainzer Modell setzt an der Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro an. Die Intention des Ansatzes ist, Arbeitnehmer - insbesondere mit Kindern - zur Aufnahme auch gering entlohnter Arbeit zu veranlassen. Dabei soll besonders die Umwandlung von geringfügiger Tätigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefördert werden. Das Mainzer Modell gehört zu den Kombilohnmodellen, die Niedrigeinkommensbezieher bei den Sozialversicherungsleistungen entlasten und darüber hinaus Kindergeldzuschläge gewähren. In der Abbildung 2 auf Seite 9 werden die Verhältnisse graphisch dargestellt.

Entsprechend beginnt der Einfluß des "Mainzer Modells" ab der Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro - dies ist an der Linie "Mainzer Modell" abzulesen. Der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung wird fast vollständig erstattet, gleichzeitig wird ein Kindergeldzuschlag in Höhe von zunächst 75 Euro pro Kind ausgeschüttet. Im weiteren Verlauf - im Beispiel ab 737 Euro - werden die Zuschläge zur Sozialversicherung und die Kindergeldzuschläge nach und nach abgeschmolzen.

c) Sozialhilfe, Einkommen und Mainzer Modell

Das Mainzer Modell steht aber nicht für sich allein, so werden die Leistungen nicht auf die Sozialhilfe (und das Wohngeld) angerechnet. Die Frage entsteht, wie die bestehende Sozialhilfe und die Förderung durch das Mainzer Modell zusammenwirken. Diese kann in Abbildung 3 verfolgt werden.

Im Zusammenspiel von Mainzer Modell und Sozialhilfe ergeben sich markante Kurvenverläufe. An der Geringfügigkeitsgrenze steigt das Haushaltseinkommen sprunghaft an. Dies gilt in besonderer Weise für Haushalte mit Kindern, da der Kindergeldzuschlag von 75 Euro pro Kind den Familien ohne Abschlag zugute kommt. Danach können die Haushalte ihr Einkommen mit zunehmenden Erwerbseinkommen weiter steigern. Nach einem Maximum an Förderung wird das "Mainzer Modell" sehr stark degressiv abgebaut. Die sprunghafte Steigerung des Haushaltseinkommens an der Geringfügigkeitsgrenze verbunden mit einer starken Degression führt zu einem überraschenden Effekt: Würde ein Haushalt sein Erwerbseinkommen steigern, würde sein Einkommen insgesamt nicht steigen, sondern fühlbar sinken. Anders ausgedrückt, zusätzliches Erwerbseinkommen senkt das Haushaltseinkommen, im Beispiel der Abb. 4 (Familie mit Kindern) etwa im Bereich zwischen 737 und ca. 1700 Euro.

Insgesamt ergibt sich daraus, die Fehlanreize in der bestehenden Sozialhilfe bei Erwerbseinkommen werden vom "Mainzer Modell" bis 447 Euro (Alleinstehende) bzw. 737 Euro (Familie mit Kindern) sehr wirksam behoben, das Haushaltseinkommen kann durch die Aufnahme versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit sehr deutlich gesteigert werden. Ab einer maximalen Förderung bei 447 Euro bzw. 737 Euro Einkommen kommt es jedoch zu neuen Fehlanreizen:

- Zwar lohnt es sich, die Förderschwelle bei 325 Euro zu überspringen, befindet man sich aber im Förderbereich, ist es ab einem Maximalwert von 447 Euro (Alleinstehende) bzw. 737 Euro (Familie mit Kindern) immer weniger lohnend, weitere Einkommenszuwächse zu erzielen.
- Im Degressionsbereich des "Mainzer Modells" würde ein Mehr an Erwerbseinkommen sogar zu einer Verminderung des Einkommens insgesamt führen. Es entsteht eine "Sprungstelle" bzw. eine Lücke zwischen dem Förderbereich und dem Verlassen der Sozialhilfe und dem Mainzer Modell.⁹

⁹vergleichbar dem diskutierten Begriff der „Armutsfalle“ in der Sozialhilfe könnte man von einer „Kombilohnfalle“ im Mainzer Modell sprechen

d) Bisherige Erfahrungen

Erste Ergebnisse zum Mainzer Modell liegen inzwischen vor¹⁰. Über 40 Prozent der geförderten Personen erhielten gleichzeitig Sozialhilfe. Etwa zwei Drittel der durch das "Mainzer Modell" Geförderten waren Frauen und etwa zwei Drittel der geförderten Personen gingen lediglich einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung nach. Dieser hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigten ist angesichts der oben geschilderten "Sprungstelle" oder Lücke zwischen Förderbereich und dem Verlassen des Sozialhilfeanspruchs mit Mainzer Modell nicht überraschend.

4. Das Kombilohnmodell im Paritätischen Grundsicherungsvorschlag

Am 31. Mai 2002 legte der Paritätische Wohlfahrtsverband ein Konzept einer Reform der Sozialhilfe vor. Grundanliegen des Paritätischen Grundsicherungsvorschlages war, die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) zu einer bedarfsorientierten Grundsicherung weiterzuentwickeln und die Mängel der Anrechnung von Erwerbseinkommen bei Sozialhilfe und Mainzer Modell zu beseitigen.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt stellt derzeit für immer mehr Menschen die Grundversorgung sicher: Arbeitslose, Familien mit mehreren Kindern und geringem Einkommen, alleinerziehende Eltern, alte Menschen mit unzureichenden Einkünften und Menschen, die dauerhaft stark gesundheitlich beeinträchtigt oder behindert sind. Dabei wurden die Kommunen in der Vergangenheit immer stärker belastet.

a) Das Paritätische Grundsicherungsmodell

Viele der insgesamt rund drei Millionen Empfänger von Sozialhilfe wären nicht auf die Hilfe der Sozialämter angewiesen, würden vorgelagerte Sicherungssysteme genügend greifen. Gemäß dem Paritätischen

¹⁰Kaltenborn, Bruno und Pilz, Lars: Kombilohn, Erfahrungen, Alternativen.- Arbeit und Arbeitsrecht, 4/2002, S. 155-157; Vanselow, Achim und Kaltenborn, Bruno: Der Beitrag von Sozialämtern zur Umsetzung des Mainzer Modells.- CAST, Projektbrief Nr. 5, April 2002 (Projektbriefe <http://www.wipol.de/cast/>)

Grundsicherungsvorschlag sollen Leistungen für Arbeitslose vom Arbeitsamt, für Rentner von der Rentenversicherung und für Kinderreiche vom Finanzamt ausgezahlt werden. Die Sozialämter könnten so wieder von öffentlichen Armenkassen zu sozialen Fachbehörden werden. Die Finanzierung soll nicht mehr wie bisher von den Kommunen übernommen werden sondern in wesentlichen Teilen vom Bundeshaushalt.

In Anlehnung an die Hilfe zum Lebensunterhalt umfaßt der Grundsicherungsbetrag einen bundeseinheitlichen Grundbetrag für den laufenden Lebensunterhalt (derzeit Regelsatz) plus einer Pauschale für regelmäßige einmalige Leistungen wie z. B. für Kleidung, des weiteren die Kosten für die Kaltmiete, eine Pauschale für Heizkosten und Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Die Unterschiede in Struktur und Leistungshöhe von Sozialhilfe und Grundsicherung verdichten sich zu unterschiedlichen Leistungsniveaus. Das Grundsicherungsniveau ist bei allen Haushaltskonstellationen stets höher als das Sozialhilfeniveau - etwa zwischen 11 bis 16 Prozent. Die Tabelle 2 bietet dazu einen Überblick.¹¹

Tabelle 2: Vergleich von Grundsicherungs- und Sozialhilfeniveau (Hilfe zum Lebensunterhalt), Angaben in Euro

| Leistungsarten | Ein-Personen-Haushalt | Paarhaus-halt | Alleinerz. 1 Kind (5 Jahre) | Alleinerz. 2 Kinder (9 u.12 J.) | Paarhaus-halt 1 Ki. (12 Jahre) | Paarhaus-halt 2 Ki. (9 u.12 J.) | Paarhaus-halt 3 Ki. (5, 9, 12 J) |
|--|-----------------------|---------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Leistungsniveau Grundsicherung | 710 | 1.141 | 1.123 | 1.514 | 1.487 | 1.836 | 2.195 |
| Leistungsniveau Sozialhilfe | 638 | 1.010 | 993 | 1.338 | 1.305 | 1.603 | 1.895 |
| Differenz zwisch. Sozialhilfe und Grundsicherung | 72 | 131 | 130 | 176 | 182 | 233 | 300 |
| Prozent Differenz Sozialhilfe und Grundsicherung | 11,3 % | 13,0 % | 13,1 % | 13,2 % | 13,9 % | 14,5 | 15,8 % |

¹¹das Konzept des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes "Alles aus einer Hand" (Mai 2002) kann über die Website des Verbandes zusammen mit weiteren Dokumenten mit Hintergrundinformationen zu Leistungshöhe und Kosten abgerufen werden: <http://www.paritaet.org/gv/infothek/> (Fachinformation vom 31.05.2002)

b) Das Paritätische Kombilohnmodell

Im Paritätischen Grundsicherungsmodell werden bei Erwerbstätigkeit ein pauschalierter Mehrbedarfzuschlag bei Erwerbstätigen und ein Freibetrag auf Erwerbseinkünfte von 20 Prozent. gewährt. Bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze werden die Sozialversicherungsbeiträge nicht in die Freibeträge eingerechnet. Anhand der Abbildung 4 kann der Betrachter den Verlauf der Sozialhilfe und Paritätischen Grundsicherung in Verbindung mit Erwerbseinkommen verfolgen.

Im Unterschied zur Sozialhilfe und dem Mainzer Modell ergibt sich eine "glatte" Kurve ohne Sprungstellen und Degressionsbereiche. An der Geringfügigkeitsgrenze sinkt die Sozialhilfe (Freibetrag) während beim Mainzer Modell ein Einkommenssprung zu verzeichnen ist. Durch das gegenüber der Sozialhilfe höhere Grundsicherungsniveau schneidet die Kurve mit dem Mainzer Modell die Grundsicherungskurve nur geringfügig. Ab 737 Euro wird das Mainzer Modell so stark degressiv abgebaut, daß das Haushaltseinkommen bei weiterem Erwerbseinkommen nicht mehr steigt sondern sinkt. Dagegen setzt sich das Grundsicherungsmodell gleichmäßig und mit unveränderter Steigung fort (durchgezogene Linie "Grundsicherung"). Durch den Freibetrag auf Erwerbseinkünfte wird zusammen mit dem pauschalierten Mehrbedarfzuschlag bei Erwerbstätigkeit ein stetiger Arbeitsanreiz ohne Einkommenssprünge oder "Einkommenslöcher" geschaffen.

5. Zusammenfassung: Vergleich der beschäftigungspolitischen Instrumente Sozialhilfe, Mainzer Modell und Paritätischer Grundsicherungsvorschlag

Die beschäftigungspolitischen Instrumente der Sozialhilfe, des Mainzer Modells (in Kombination mit der Sozialhilfe bzw. Hilfe zum Lebensunterhalt) und das Paritätische Grundsicherungsmodell unterscheiden sich in Konstruktion und Arbeitsanreiz deutlich voneinander. Daraus ergeben sich je nach Betrachtungsweise unterschiedliche Folgerungen. Auf der Folgeseite findet sich dazu die Abbildung 4, in der alle drei Modelle verglichen werden können.

Abbildung 4: Vergleich von Sozialhilfe, Mainzer Modell und Paritätischem Grundsicherungsvorschlag. Beispiel für einen Paarhaushalt mit einem Kind von 12 Jahren. Die horizontale Achse bezeichnet das Bruttoeinkommen, die vertikale Achse das Haushaltseinkommen. Der Verlauf der Sozialhilfe und der Grundsicherung in Verbindung mit Erwerbseinkommen ist eingezeichnet. Die Wirkung des Mainzer Modells bei Sozialhilfebezug und Erwerbseinkommen ist an der punktierten Kurve ablesbar, weitere Diskussion im Text.

Verwaltungsaufwand: Durch die starke Pauschalierung und den Verweis auf vorgelagerte Sicherungssysteme hat die Paritätische Grundsicherung gegenüber Sozialhilfe und Mainzer Modell den geringsten Verwaltungsaufwand. Der höchste Aufwand entsteht im Falle des Mainzer Modells, da hier die Anrechnung von Erwerbseinkommen von zwei unterschiedlichen Behörden, dem Sozialamt und dem Arbeitsamt, behandelt wird.

Durchschaubarkeit und Klarheit der Anrechnungsregeln: Zu einer vernünftigen Reform gehört auch eine gewisse Transparenz der Regelungen. Anders formuliert, Ziel sollte sein, "daß man selbst ausrechnen kann, was man bekommt". Diese Transparenz gelingt im Falle der Sozialhilfe oft nur mit Hilfe von Beratungsstellen; das Mainzer Modell ist bislang eher ein Fall für den Experten. Dagegen zeichnen sich die Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen beim Paritätischen Modell durch Einfachheit aus. Neben einem Zuschlag für Erwerbstätige verbleibt beim Erwerbseinkommen ein Freibetrag von 20 Prozent des Bruttoeinkommens, da die Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen eine Grundsicherungsleistung darstellt.

Arbeitsanreize: Im Grundsicherungsmodell wird durch den Freibetrag auf Erwerbseinkünfte zusammen mit dem pauschalierten Mehrbedarfzuschlag bei Erwerbstätigkeit ein stetiger Arbeitsanreiz ohne Einkommenssprünge oder "Einkommenslöcher" geschaffen. Dies ist der Hauptunterschied zur Sozialhilfe und Mainzer Modell. Daraus ergeben sich bei einem Vergleich noch weitere Folgerungen:

- Im Grundsicherungsmodell sind die Fehlanreize der Freibetragsregeln in der Sozialhilfe beseitigt. Bei der Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze entsteht kein "Einkommensloch" bzw. eine Deckelung der Einkommen wie in der Sozialhilfe, das nur Anreize für kleine Zuverdienste im geringfügigen Beschäftigungsbereich zuläßt.
- Das Mainzer Modell kehrt den Fehlanreiz der Sozialhilfe an der Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro um und sorgt dafür, daß sich die Aufnahme von versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit in der Nähe der Geringfügigkeitsgrenze sehr deutlich lohnt. Durch stark degressive Elemente ab einer Maximalförderung wird dieser Vorteil aber in sein Gegenteil verkehrt; ab einem Erwerbseinkommensbereich von 447 Euro bei Alleinstehenden und 737 Euro bei Familien mit Kindern sinkt das Haushaltseinkommen wieder (das sich aus den Elementen Erwerbseinkommen, Freibetrag in der Sozialhilfe und Mainzer Modell zusammensetzt). Über weite Einkommensbereiche entsteht geradezu ein "Einkommensloch", das sehr deutliche negative Arbeitsanreize zur Folge hat.

Fazit: Die Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen führen bei der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) und im Falle des Mainzer Modells in Kombination mit Sozialhilfe zu schwerwiegenden Fehlanreizen: Bei der Sozialhilfe lohnen sich nur geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, beim Mainzer Modell nur versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in der Nähe der Geringfügigkeitsgrenze, was faktisch auf eine Förderung von Teilzeitarbeit hinausläuft. Das Paritätische Grundsicherungsmodell ist frei von solchen Fehlanreizen; insgesamt ist die Freibetragslösung zusammen mit den familienpolitischen Komponenten eine denkbar schlanke Form eines Kombilohnmodells, das ohne weiteren Verwaltungsaufwand auskommt.