



Gesprächsleitfaden

Zu TOP 3 Fortentwicklung eines Modells zur Förderung finanzieller Arbeitsanreize auf der Grundlage der Diskussion in der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ vom 11. Februar 2003

I. Ausgangssituation

Die Diskussion in der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 11. Februar 2003 war komplex und zum Teil widersprüchlich. Es blieb im Ergebnis ungeklärt, ob, in welchem Umfang und mit welchem Lösungsansatz (Freibetrag oder Zuschuss/Kombilohn) finanzielle Arbeitsanreize in einem neuen Leistungssystem gesetzt werden sollen.

Das in der Arbeitsgruppensitzung vorgestellte Modell, wonach grundsätzlich ein Freibetrag in Höhe von 20 % des Nettoerwerbseinkommens gewährt werden soll, wurde deshalb im Ergebnis weder endgültig abgelehnt, noch fand es Zustimmung.

II. Grundsätze

Aus der Diskussion in der Arbeitsgruppensitzung am 11. Februar 2003 können gleichwohl folgende Grundsätze abgeleitet werden, die als Grundlage für eine Fortentwicklung des bislang vorgeschlagenen Modells dienen können.

Erster Grundsatz

Auch im Rahmen der neuen Leistungen sollen finanzielle Arbeitsanreize geschaffen werden.

Zweiter Grundsatz

Die Anreize sollen so konstruiert sein, dass sie nicht zu einem erhöhten Bürokratieaufwand führen. Die einem Anreizmodell zugrunde liegende Berechnungsformel muss daher möglichst einfach gehalten sein.

Dritter Grundsatz

Die finanziellen Arbeitsanreize sollen die Größe der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft, mit der der Erwerbstätige zusammenlebt, angemessen berücksichtigen (Familienkomponente).

Vierter Grundsatz

Untere Einkommensgruppen sollen im Ergebnis mit höheren finanziellen Arbeitsanreizen gefördert werden als - im Bezug auf den fürsorgerischen Bedarf des neuen Leistungssystems - höhere Einkommen. Insbesondere ist zur Vermeidung von Verwerfungen möglichst zu verhindern, dass lohnsteuerpflichtige Einkommen gefördert werden.

Fünfter Grundsatz

Finanzielle Anreize sollen nicht zu Mitnahmeeffekten führen und eine Erweiterung des berechtigten Personenkreises bzw. der berechtigten Bedarfsgemeinschaften möglichst vermeiden, mindestens jedoch sehr gering halten.

Sechster Grundsatz

Finanzielle Arbeitsanreize sollen möglichst nicht zu Mehrausgaben führen, müssen aber mindestens die Mehrausgaben in vertretbarem Rahmen halten.

Siebter Grundsatz

Finanzielle Anreize können – außer durch Freibeträge – auch durch Zuschüsse an Erwerbstätige gewährt werden. Die Zuschüsse können zeitlich begrenzt an einen bestimmten Personenkreis, z. B. Langzeitarbeitslose ausgezahlt werden, um diese Personengruppen zielgerichtet zur Arbeitsaufnahme zu motivieren.

Achter Grundsatz

Neben Freibeträgen und Zuschüssen sind auch alternative Ansätze denkbar, die – z. B. im Rahmen einer „Kindergrundsicherung“/„Kinderfördergeld“ – den Aspekt der Familienkomponente betonen und im Ergebnis dazu führen, dass erwerbsfähige Eltern, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, nicht mehr deshalb im Transferleistungsbezug verbleiben, weil sie Kinder haben und den entsprechend höheren Bedarf nicht selbst erwirtschaften können.

III. Darstellung eines Freibetragsmodells anhand der Grundsätze 1 bis 6

Aus den Grundsätzen 1 bis 6 lassen sich – bei aller Komplexität der dahinterstehenden Einzelfragen – grundsätzlich folgende Modelle ableiten:

Von dem Nettoerwerbseinkommen wird ein Betrag in Höhe von 25 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes zuzüglich 15 % des diesen Betrag übersteigenden Einkommens, jedoch nicht mehr als ein Betrag in Höhe von

- **Modell 1:** 50 %
oder **Modell 2:** (55 %) des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Alleinstehenden,
- 60 % (60 %) des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Zwei-Personen-Haushalt,
- 70 % (65 %) des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Drei-Personen-Haushalt,
- 80 % (70 %) des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Vier-Personen-Haushalt,
- 90 % (75 %) des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Fünf-Personen-Haushalt freigelassen.

Die optische Darstellung der Modelle ergibt sich aus den als Anlage beigefügten **Grafiken**. Außerdem werden auf der Sitzung der Arbeitsgruppe am 11. März zu den beiden Modellen Grafiken als Tischvorlagen vorgelegt, in denen das Bruttoerwerbseinkommen mit dem verfügbaren Einkommen verglichen wird.

Fazit:

Beide Modelle erfüllen die oben beschriebenen Grundsätze 1 bis 6:

- Beide Modellformeln führen auch im neuen Leistungssystem zu finanziellen Arbeitsanreizen (**Erster Grundsatz**).
- Die Modellformeln orientieren sich mit Ausnahme der - haushaltsbezogen unterschiedlichen - Deckelung der Freibeträge am bisherigen Status quo. Die Modellformeln sind darüber hinaus einfach zu handhaben und führen nicht zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand (**Zweiter Grundsatz**).

Beide Modelle berücksichtigen die Größe der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft, in der der hilfebedürftige Erwerbstätige lebt. Hierdurch wird eine - in der bisherigen Rechtspraxis fehlende - Familienkomponente eingefügt (**Dritter Grundsatz**).

- Beide Modelle führen im unteren Einkommensbereich zu einer höheren finanziellen Förderung als im - bezogen auf den fürsorgerischen Bedarf der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft - eher oberen Einkommensbereich. Dieser Effekt wird durch die - entsprechend der Größe der Bedarfsgemeinschaften „nach oben gezogenen“ - Deckelung des Freibetrages erreicht. (**Vierter Grundsatz**). Die in Modell 1 vorgesehene Anhebung des Freibetrags-Deckels auch für Alleinstehende rechtfertigt sich daraus, dass gerade diese Personengruppe, die mit 43% den stärksten Anteil aller in der Sozialhilfe vertretenen Haushaltsgrößen ausmacht, die mit Abstand längste Verweildauer in der Sozialhilfe ausweist. Die Schaffung weiterer finanzieller Arbeitsanreize für die Gruppe der Alleinstehenden ist daher sinnvoll.
- Die Modelle führen zwar zu einer Erweiterung des berechtigten Personenkreises. Dies ist allerdings unvermeidlich, da im Rahmen von Freibeträgen die Einführung einer Familienkomponente nur dann möglich ist, wenn die Deckelung des Freibetrages gegenüber der heutigen Rechtspraxis „nach oben gezogen“ wird. Gleichwohl fällt die Erweiterung der berechtigten Bedarfsgemeinschaften vergleichsweise gering aus (rund 100.000 zusätzliche Haushalte bei Modell 1, rd. 80.000 zusätzliche Haushalte bei Modell 2). Dementsprechend besteht auch nur ein entsprechend geringes Risiko an Mitnahmeeffekten (**Fünfter Grundsatz**). Einzelheiten zu der Schätzung ergeben sich aus dem **Anhang**.
- Die Modelle führen im Bereich der Erweiterung der berechtigten Haushalte zwar zu Ausgaben von 30 Mio. €(Modell 1) bzw. 25 Mio. €(Modell 2) jährlich. Dem stehen allerdings Einsparungen gegenüber, die dadurch entstehen, dass aufgrund der erhöhten Arbeitsanreize künftig in mehr Haushalten als bislang Erwerbstätigkeit aufgenommen wird (**Sechster Grundsatz**). Einzelheiten zu der Schätzung ergeben sich aus dem **Anhang**.

IV. Entwicklung eines Anreiz-Modells anhand des Siebten Grundsatzes

Auch im Rahmen der neuen Leistungen sollten die Regelungsmöglichkeiten entsprechend § 18 Abs. 5 BSHG (Arbeitnehmerzuschuss) erhalten bleiben.

Denkbar ist außerdem eine Erweiterung dieser Regelung um die beispielhafte Aufnahme von Arbeitnehmer-Zuschüssen, mit denen die Größe der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft angemessen berücksichtigt wird (z.B. pro Familienmitglied wird ein zusätzlicher Zuschuss/Festbetrag gezahlt).

Es empfiehlt sich jedoch, eine solche Regelung nur als Ermessensvorschrift auszugestalten, so dass der zuständige Leistungsträger jeweils einzelfallbezogen entscheiden kann, ob ihm diese Art der Förderung als eine geeignete, zeitlich begrenzte und gezielte Maßnahme zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit geeignet erscheint.

Bei der Anwendung als Ermessensregelung besteht somit nicht das Risiko von Mitnahmeeffekten und ebenso wenig das Risiko einer nicht vertretbaren Dauersubvention von Löhnen.

V. Entwicklung eines Anreiz-Modells anhand des Achten Grundsatzes

Grundsätzlich ist auch der Ansatz eines kombinierten Modells zur Förderung von Arbeitsanreizen diskussionswürdig. Ein solches Modell könnte aus einer Kombination von Freibetragsregelungen entsprechend den unter III. dargestellten Modellen für maximal zwei im Haushalt lebende Erwachsene (Erwerbstätiger und (Ehe)-Partner/in) auf der einen Seite und der Einführung

einer Kindergrundsicherung/Kinderfördergeld für erwerbstätige Eltern/Elternteile oder Alleinerziehende auf der anderen Seite bestehen.

Dies führt im Ergebnis dazu, dass sich die Arbeitsaufnahme bereits dann lohnt, wenn Eltern/Elternteile oder Alleinerziehende ihren eigenen fürsorgerischen Bedarf erwirtschaften. Denn ohne Kindergrundsicherung/Kinderfördergeld muss zunächst ein Einkommen in Höhe dieses Bedarfs für die gesamte Familie erwirtschaftet werden, damit für diese überhaupt die Chance besteht, aus der Fürsorgeleistung herauszukommen.

Anhang:

Schätzung der Kosten und der Erweiterung des Personenkreises bei Modellen zur Einkommensanrechnung für die neue Leistung

1) Vorschlag, der dem AKQ am 4. 2. und der AG am 11. 2. vorgelegen hat:

Die ersten 29 Euro des Erwerbseinkommens sind anrechnungsfrei. Wenn das Erwerbseinkommen 29 Euro übersteigt, sind 20 Prozent des übersteigenden Einkommens anrechnungsfrei.

1.1) Auswirkungen ohne Verhaltensänderungen

1.1.1) Auswirkung auf derzeitige Alhi-Bezieher

Die Auswirkungen der Anrechnungsregelung wurde mit Hilfe des EVS-Alhi-Datensatz, der bei den Schätzungen des AKQ regelmäßig für die Alhi-Bezieher verwendet wird, unter den Voraussetzungen des Zuschlagsmodells, berechnet. Es ergab sich unter den derzeitigen Alhi-Beziehern eine Erhöhung der Zahl der Haushalte, die die neue Leistung beziehen würden, um 30.000 Haushalte und eine Erhöhung der Kosten der Netto-Leistung um 90 Mio. €jährlich.

1.1.2) Auswirkungen auf Personen, die derzeit weder Alhi noch Sozialhilfe beziehen

Das größte Risiko bei allen Schätzungen zu neuen Einkommensanrechnungsregelungen liegt in diesem Personenkreis. Wir haben uns dafür entschieden, die Größe dieses Personenkreises mit Hilfe der EVS zu schätzen, und dabei das in der EVS ermittelte Einkommen mit dem theoretischen Sozialhilfeanspruch zu vergleichen, ohne weitere pauschale Abschläge vorzunehmen. Diese Vorgehensweise wird auf der Sitzung des AKQ mündlich begründet.

Unter diesen Voraussetzungen ergibt sich, dass rund 210.000 Haushalte zusätzlich in den Leistungsbezug kommen mit einem durchschnittlichen monatlichen Anspruch von 65 €. Die zusätzlichen Kosten für diesen Personenkreis betragen somit 160 Mio. €jährlich.

Als Zusatzinformation wird eine Auswertung der Haushaltstypen der zusätzlichen Leistungsbezieher gegeben:

Zusätzliche Leistungsbezieher (Haushalte und Personen)

	Haushalte	Personen	Haushalte nicht hochgerechnete Fallzahl
1 - Personenhaushalte	43.000	43.000	42
2 - Personenhaushalte	35.000	70.000	45
3 - Personenhaushalte	53.000	159.000	79
4 - Personenhaushalte	51.000	204.000	86
5 - und mehr Personenhaushalte	26.000	130.000	48
Insgesamt	208.000	606.000	300

Wie erwartet, sind die größeren Haushaltstypen sehr stark vertreten.

1.1.3) Auswirkungen auf die Haushalte, die derzeit Sozialhilfe beziehen

Hier wurde zunächst auf eine explizite Schätzung verzichtet. Wir gehen aber davon aus, dass die Mehr- oder Minderausgaben eher gering sind (+/- 20 Mio. €jährlich).

1.2) Auswirkungen durch Verhaltensänderungen

Hier müssen alle Haushalte aufgeführt werden, die durch die Änderung der Anrechnungsregelung veranlasst werden,

a) ihre Erwerbstätigkeit aufzugeben oder zu reduzieren oder

b) ihre Erwerbstätigkeit aufzustocken oder eine Erwerbstätigkeit neu aufzunehmen.

Bei der hier diskutierten Regelung ist zu erwarten, dass das finanzielle Volumen von b) das finanzielle Volumen von a) klar übersteigt. a) wird nur bei niedrigen Entgelten unter 500 € monatlich auftreten, b) nur bei höheren Entgelten.

Wenn man sehr vorsichtig annimmt, dass per Saldo 20.000 Beschäftigungsverhältnisse mit einem durchschnittlichen Entgelt von 800 € monatlich neu aufgenommen werden, und 20.000 Beschäftigungsverhältnisse um 250 € monatlich aufgestockt werden, ergeben sich Einsparungen bei der neuen Leistung in Höhe von rund 200 Mio. € jährlich.

1.3) Insgesamt ergeben sich Mehrausgaben von 50 Mio. € jährlich. Da die Einkommensanrechnungsregelung dazu führt, dass mehr als 200.000 Haushalte zusätzlich in die neue Leistung kommen, sollte der Vorschlag aus Sicht des BMWA nicht weiter verfolgt werden.

2) Neue Vorschläge:

2a) Von dem Nettoerwerbseinkommen wird ein Betrag in Höhe von 25 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes zuzüglich 15 % des diesen Betrag übersteigenden Einkommens, jedoch nicht mehr als ein Betrag in Höhe von

- 50 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Alleinstehenden,
- 60 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Zwei-Personen-Haushalt,
- 70 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Drei-Personen- Haushalt,
- 80 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Vier-Personen-Haushalt,
- 90 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Fünf-Personen-Haushalt
freigelassen.

2b) Von dem Nettoerwerbseinkommen wird ein Betrag in Höhe von 25 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes zuzüglich 15 % des diesen Betrag übersteigenden Einkommens, jedoch nicht mehr als ein Betrag in Höhe von

- 55 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Alleinstehenden,
- 60 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Zwei-Personen-Haushalt,
- 65 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Drei-Personen-Haushalt,
- 70 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Vier-Personen-Haushalt,
- 75 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes bei einem Fünf-Personen-Haushalt
freigelassen.

Bei beiden Vorschlägen wird das derzeit in den meisten Kommunen praktizierte Modell des Deutschen Vereins beibehalten, es wird allerdings der bisher übliche einheitliche Deckel von 50 % des Regelsatzes nach Haushaltsgröße differenziert angehoben.

Bei Modell 2a) steht das Ziel im Mittelpunkt, dass die starke Benachteiligung größerer Haushalte im bisherigen System der Einkommensanrechnung vermindert wird. Modell 2b) ist dadurch motiviert, dass auch für die Ein-Personen-Haushalte eine Verbesserung der Einkommensanrechnung ermöglicht werden soll.

2.1) Auswirkungen der beiden Modelle ohne Verhaltensänderungen

2.1.1) Auswirkung auf derzeitige Alhi-Bezieher

Die Auswirkungen der Anrechnungsregelung wurde wiederum mit Hilfe des EVS-Alhi-Datensatz, der bei den Schätzungen des AKQ regelmäßig für die Alhi-Bezieher verwendet wird, unter den Voraussetzungen des Zuschlagsmodells, berechnet.

2.1.1a) Es ergab sich unter den derzeitigen Alhi-Beziehern eine Erhöhung der Zahl der Haushalte, die die neue Leistung beziehen würden, um 12.000 Haushalte und eine Erhöhung der Kosten der Netto-Leistung um 65 Mio. € jährlich.

2.1.1b) Es ergab sich unter den derzeitigen Alhi-Beziehern eine Erhöhung der Zahl der Haushalte, die die neue Leistung beziehen würden, um 10.000 Haushalte und eine Erhöhung der Kosten der Netto-Leistung um 55 Mio. € jährlich.

2.1.2) Auswirkungen auf Personen, die derzeit weder Alhi noch Sozialhilfe beziehen

Es wurde die gleiche Methode gewählt wie unter Punkt 1.1.2) beschrieben. Es ergibt sich:

2.1.2a) Rund 90.000 Haushalte kommen zusätzlich in den Leistungsbezug. Die Kosten für diese Haushalte betragen rund 35 Mio. € jährlich.

2.1.2b) Rund 70.000 Haushalte kommen zusätzlich in den Leistungsbezug. Die Kosten für diese Haushalte betragen rund 20 Mio. € jährlich.

2.1.3) Auswirkungen auf die Haushalte, die derzeit Sozialhilfe beziehen

Es gibt keinen Datensatz, der die exakten Erwerbseinkommen der Sozialhilfeempfänger wiedergibt. Es wurde daher eine kleine Modellrechnung durchgeführt mit Annahmen, welche Entgeltsummen in den verschiedenen Haushaltsgrößen bei den beiden Modellen zusätzlich zu 15 % anrechnungsfrei werden würden. Es wurde angenommen, dass es etwa 150.000 Arbeitsverhältnisse von Sozialhilfeempfängern gibt, deren Entgelt oberhalb von 560 €(derzeit Beginn der Zone der vollständigen Anrechnung bei allen Haushaltsgrößen) liegt. Bei beiden Modellen ergab sich, dass bei diesen 150.000 Haushalten im Schnitt 160 €zusätzlich zu 15 % anrechnungsfrei werden würden. Bei beiden Modellen ergeben sich somit Mehrausgaben von rund. 40 Mio. €jährlich.

2.2) Auswirkungen durch Verhaltensänderungen

Hier müssen alle Haushalte aufgeführt werden, die durch die Änderung der Anrechnungsregelung veranlasst werden, ihre Erwerbstätigkeit aufzustocken oder eine Erwerbstätigkeit neu aufzunehmen.

2.2a) Wenn man annimmt, dass bei beiden Modellen per Saldo 12.500 Beschäftigungsverhältnisse mit einem durchschnittlichen Entgelt von 700 €monatlich neu aufgenommen werden, und 12.500 Beschäftigungsverhältnisse um 150 €monatlich aufgestockt werden, ergeben sich Einsparungen bei der neuen Leistung in Höhe von rund 110 Mio. €jährlich.

2.2b) Wenn man annimmt, dass bei beiden Modellen per Saldo 12.500 Beschäftigungsverhältnisse mit einem durchschnittlichen Entgelt von 600 €monatlich neu aufgenommen werden, und 12.500 Beschäftigungsverhältnisse um 100 €monatlich aufgestockt werden, ergeben sich Einsparungen bei der neuen Leistung in Höhe von rund 90 Mio. €jährlich.

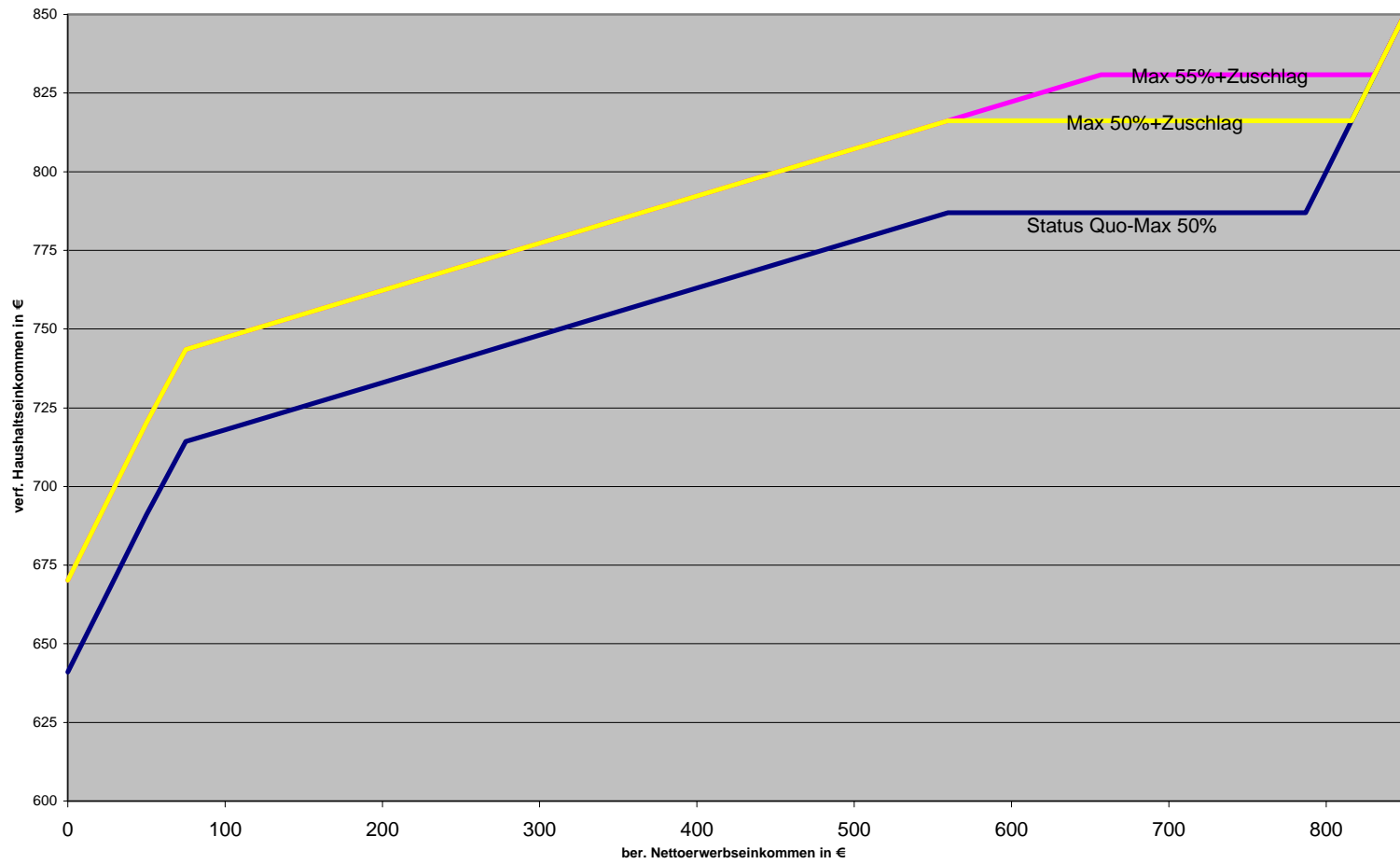
2.3) Zusammenfassung

2.3a) Insgesamt ergeben sich Mehrausgaben von 30 Mio €jährlich. Die Regelung führt dazu, dass 100.000 zusätzliche Haushalte in die neue Leistung kommen.

2.3b) Insgesamt ergeben sich Mehrausgaben von 25 Mio €jährlich. Die Regelung führt dazu, dass 80.000 zusätzliche Haushalte in die neue Leistung kommen.

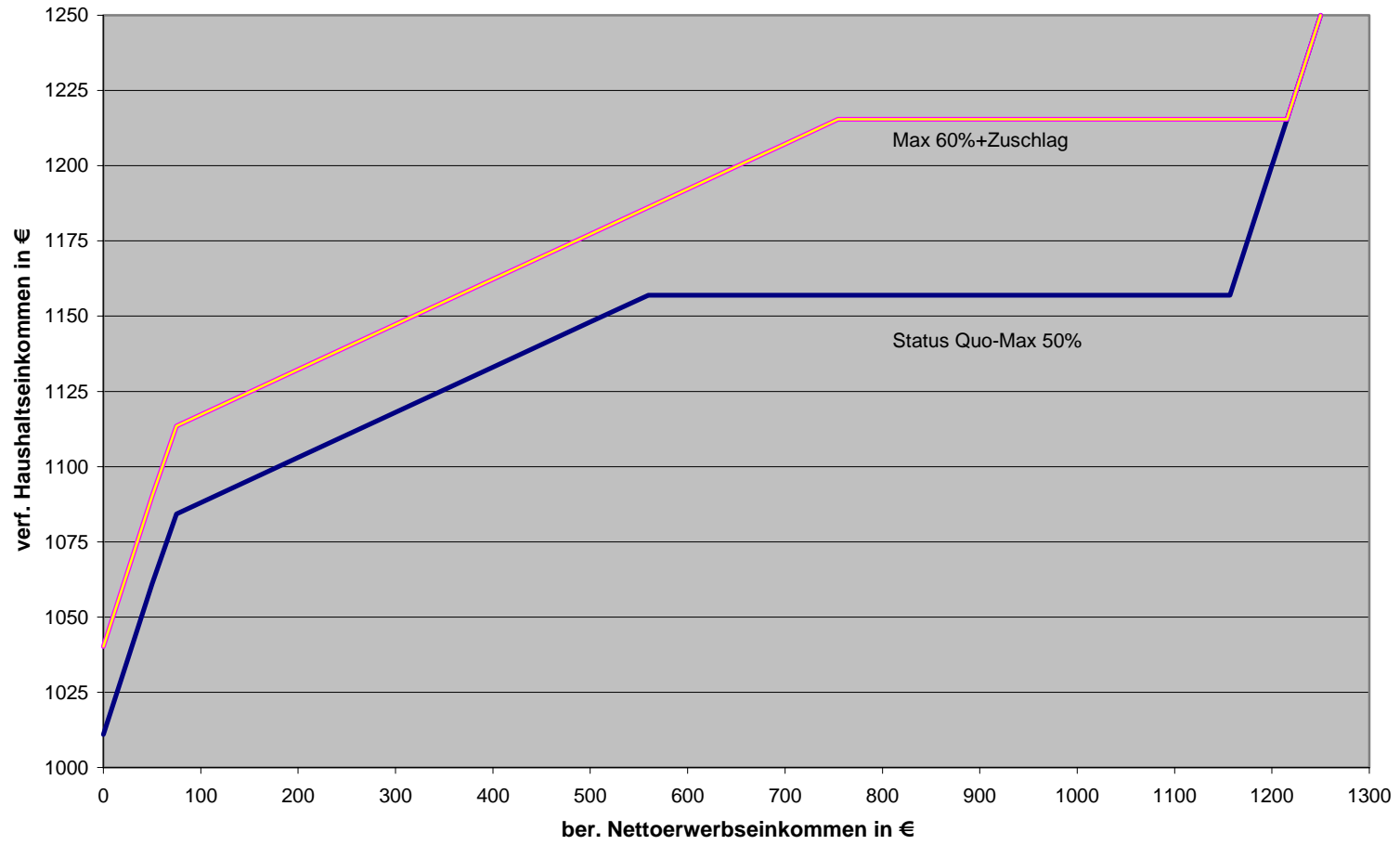
Single-Haushalt

Reihe1 Reihe2 Reihe3



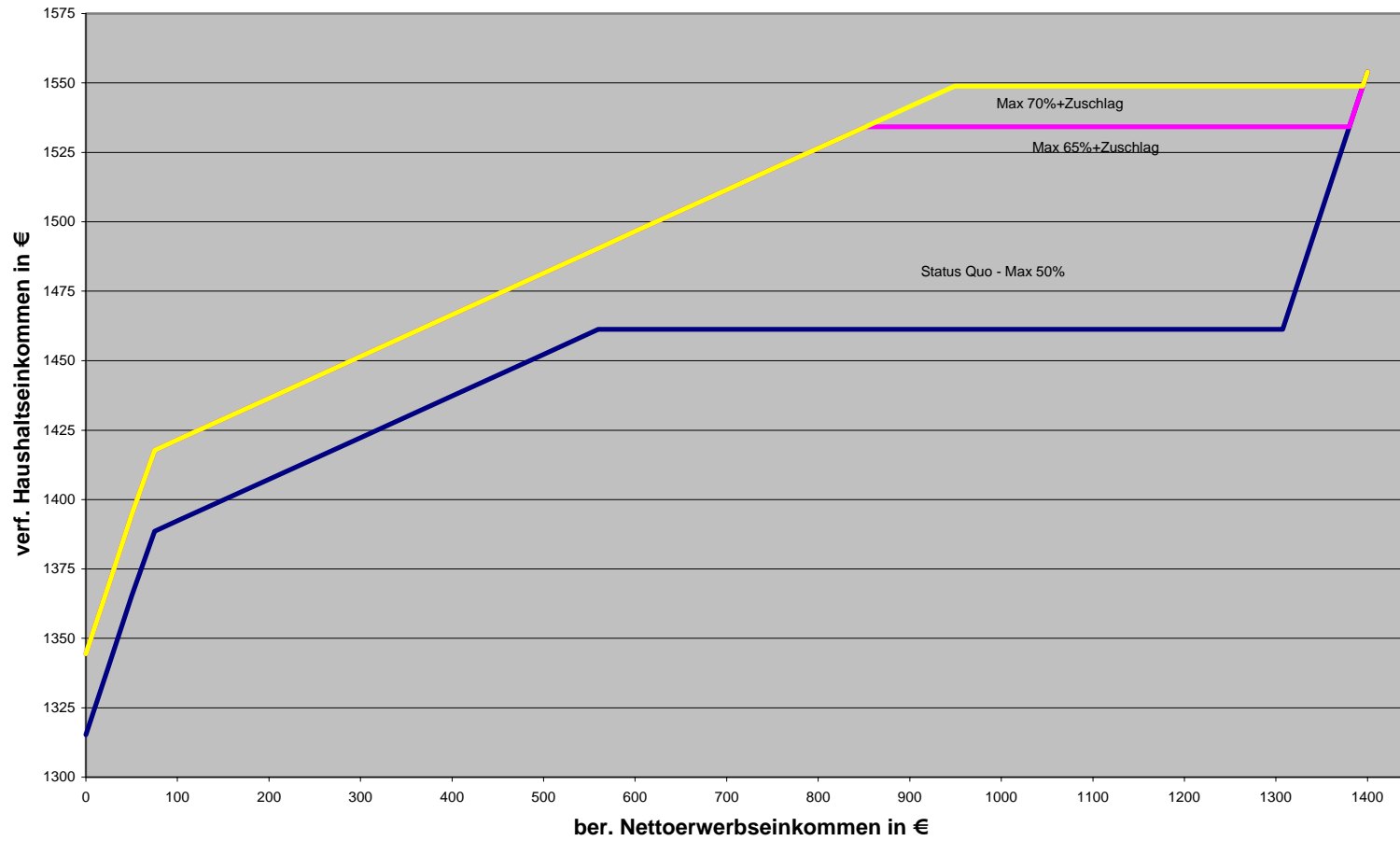
2-Personen-Haushalt

Reihe1 Reihe2 Reihe3



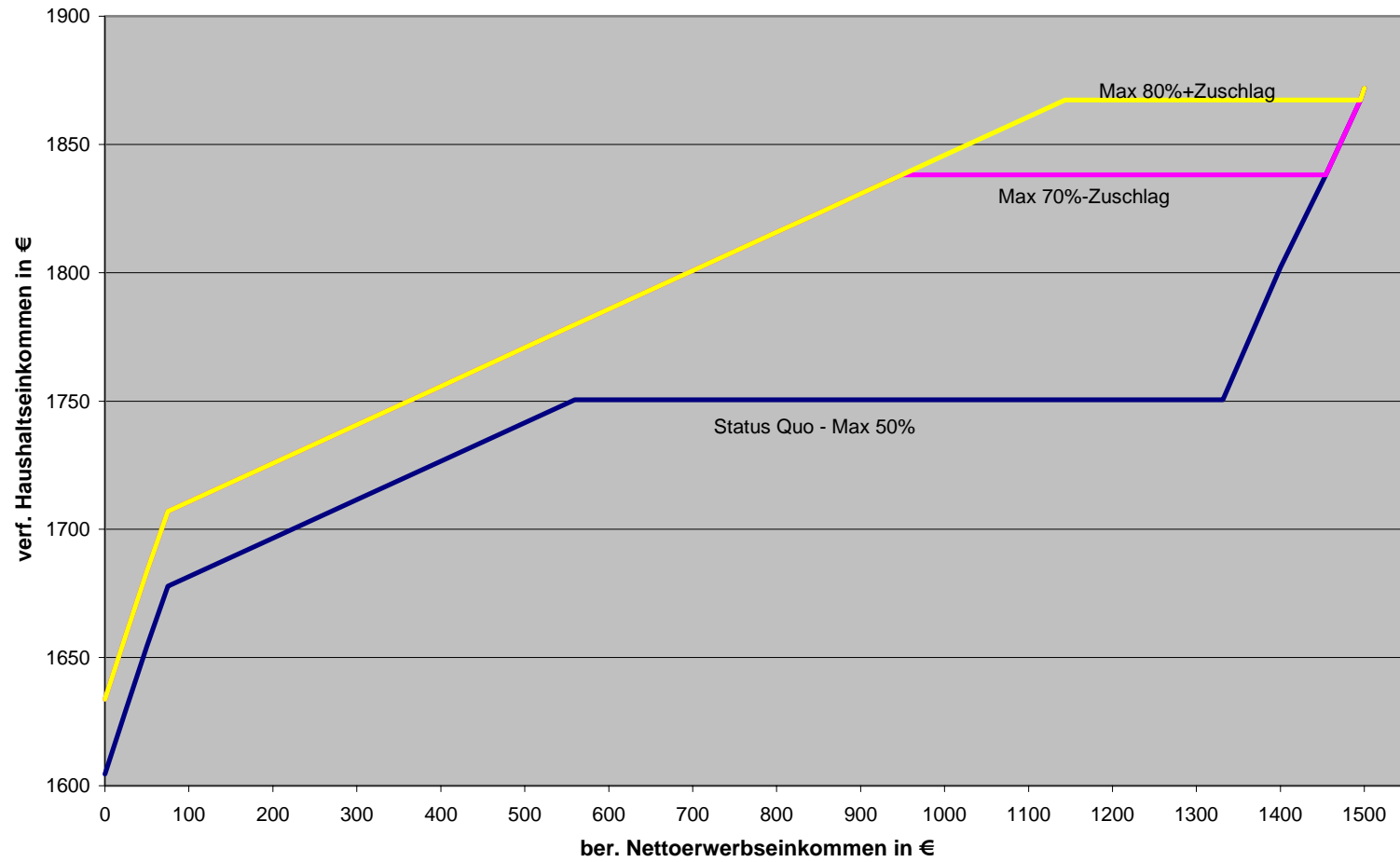
3-Personen-Haushalt

Reihe1 Reihe2 Reihe3



4-Personen-Haushalt

Reihe1 Reihe2 Reihe3



5-Personen-Haushalt

Reihe1 Reihe2 Reihe3

