

WISO

Mai 2011

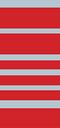
Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Progressive Sozialversicherungsbeiträge

Entlastung der Beschäftigten
oder Verfestigung
des Niedriglohnsektors?



Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Progressive Sozialversicherungsbeiträge

Entlastung der Beschäftigten
oder Verfestigung
des Niedriglohnsektors?

Gerhard Bäcker
Andreas Jansen

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
Vorbemerkung	6
1. Problemstellung	7
2. Ausgangslage	9
2.1 Niedriglöhne: Stundenlöhne und Bruttomonatsentgelte	9
2.2 Abzüge durch Lohnsteuern und Arbeitnehmerbeiträge	12
2.3 Niedriglöhne und Mini-Jobs	15
2.4 Niedriglöhne und aufstockende ALG-II-Leistungen	17
3. Die Belastung niedriger Einkommen in umfassender Sicht	20
3.1 Begrenzte Aussagefähigkeit internationaler Vergleiche	20
3.2 Belastungen durch Privatisierung	21
4. Die Finanzierung des Systems der sozialen Sicherung und der Sozialversicherung	23
4.1 Der Charakter von Beiträgen in der Sozialversicherung	23
4.2 Grundfragen einer Strategie der Beitragssatzentlastung	25
4.3 Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung	26
4.4 Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung?	28
4.5 Verlagerung der Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen: Entlastung der Arbeitgeber und Erosion der Finanzierungsparität	30
5. Vorschläge und Modelle einer Beitragssatzreduktion	32
5.1 Typisierung nach Zielen und Instrumenten	32
5.2 Lineare Beitragssatzsenkung	33
5.3 Beitragssatzreduktion als Kombilohnmodell	33
5.3.1 Absenkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen im unteren Einkommensbereich: Benchmarking-, Freibetrags-, Magdeburger und Progressivmodell	33
5.3.2 Beschäftigungseffekte durch Entlastung bei den Arbeitskosten – oder Mitnahme- und Substitutionseffekte?	34

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

5.4 Beitragssatzreduktion als Arbeitnehmerentlastung: Bonusmodell von Bofinger/Walwei und Braunschweiger Modell	36
5.5 Entlastung durch Beitragsrückerstattung	39
6. Eine Kostenabschätzung des Braunschweiger Modells und des Progressivmodells	40
7. Resümee und Ausblick: Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Weg oder Irrweg?	44
Anhang	47
8. Die Kosten progressiver Sozialabgaben im unteren Einkommensbereich: Braunschweiger Modells und Progressivmodell (Bündnis 90/Die Grünen)	47
8.1 Ziel und Vorgehensweise der Kostenabschätzung	47
8.2 Methodische Anmerkungen	49
8.3 Kosten des Braunschweiger Progressionsmodells	51
8.3.1 Anzahl und Anteil der begünstigten Beschäftigten und Umfang der Entlastung	51
8.3.2 Kosten einer Entlastung der Beschäftigten	54
8.3.3 Kosten einer Entlastung von Rentnern	55
8.3.4 Die Kosten des Braunschweiger Modell in der Gesamtbetrachtung	57
8.4 Kosten des Progressivmodells der Partei Bündnis 90/Die Grünen	58
8.4.1 Anzahl und Anteil der begünstigten Beschäftigten und Umfang der Entlastung	59
8.4.2 Kosten einer Entlastung der Beschäftigten	59
8.4.3 Kosten einer Entlastung von Rentnern	61
8.4.4 Die Kosten des Progressivmodells in der Gesamtbetrachtung	62
9. Literatur	65
Die Autoren	68

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den abhängig Beschäftigten in %	9
Abbildung 2:	Höhe des Nettoarbeitsentgelts im Bereich zwischen 0-1.300 €/Monat Brutto Steuerklasse I	13
Abbildung 3:	Beitragsabzüge bei Mini- und Midi-Jobs in % des Bruttoarbeitsentgelts, Stand 07/2010	13
Abbildung 4:	Abzüge vom Bruttoarbeitsentgelt im Bereich 0-6.000 €/Monat 2010 Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in % des Bruttoarbeitsentgelts	14
Abbildung 5:	Höhe des monatlichen Nettoarbeitsentgelts im Bereich zwischen 0-900 € Brutto Steuerklasse V	15
Abbildung 6:	Beschäftigte in Mini-Jobs 2003-2010 Geringfügig Nebenbeschäftigte und Hauptbeschäftigte	16
Abbildung 7:	Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug nach dem SGB II, 2007-2010 in % aller erwerbsfähigen Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger in Deutschland	19
Abbildung 8:	Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2008 in Mrd. € und in % aller Sozialleistungen	23
Abbildung 9:	Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung 2009 in Mrd. €	26
Abbildung 10:	Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Rentenversicherung 1957-2009 in % aller Ausgaben	27
Abbildung 11:	Ausgabenstruktur des Bundeshaushaltes 2009 in Mrd. € und in % aller Ausgaben	28
Abbildung 12:	Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen 1991-2009 Finanzierung nach Arten in % der Gesamtfinanzierung	31
Abbildung 13:	Beitragsätze oberhalb 400 €: Derzeitige Midi-Zone und Braunschweiger Modell im Vergleich – in % des Bruttoarbeitsentgelts, Stand 2010	38
Abbildung 8.1:	Braunschweiger Modell (Varianten 1 und 2) und Progressivmodell im Vergleich – Verlauf des Arbeitnehmerbeitragsatzes	48

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Niedriglohnschwellen (brutto) und Anteil der Niedriglohnbeschäftigten Alle abhängig Beschäftigten (inklusive Teilzeit und Mini-Jobs) 2008	10
Tabelle 2:	Niedriglohnquoten nach Beschäftigtengruppen und Anteile am Niedriglohnsektor Alle abhängig Beschäftigten 2008	11
Tabelle 3:	Gesamtbelastungen und Arbeitnehmerbeiträge von Singles, ausgewählte Länder der EU 2009	20
Tabelle 4:	Gesamtkosten des Braunschweiger Modells	42
Tabelle 5:	Gesamtkosten des Progressivmodells	43
Tabelle 8.1:	Anzahl der abhängig Beschäftigten im Progressionsbereich des Braunschweiger Modells	52
Tabelle 8.2:	Kosten des Braunschweiger Progressionsmodells bei einer Entlastung der abhängig Beschäftigten (Modellvarianten 1 und 2)	54
Tabelle 8.3:	Kosten des Braunschweiger Progressionsmodells (Variante 1 & Variante 2) bei einer Entlastung von Rentnern	55
Tabelle 8.4:	Anzahl der Rentenempfänger im Progressionsbereich des Braunschweiger Modells	56
Tabelle 8.5:	Die Gesamtkosten des Braunschweiger Modells (Modellvariante 1)	57
Tabelle 8.6:	Die Gesamtkosten des Braunschweiger Modells (Modellvariante 2)	57
Tabelle 8.7:	Anzahl der abhängig Beschäftigten im Progressionsbereich des Modells der Partei Bündnis 90/Die Grünen	60
Tabelle 8.8:	Kosten des Progressivmodells von Bündnis 90/Die Grünen bei einer Entlastung der abhängig Beschäftigten (noch ohne Berücksichtigung der Entlastung der Arbeitgeber)	61
Tabelle 8.9:	Kosten des Progressivmodells von Bündnis 90/Die Grünen bei einer Entlastung der Rentner	62
Tabelle 8.10:	Anzahl der Rentenempfänger im Progressionsbereich des Modells der Partei Bündnis 90/Die Grünen	63
Tabelle 8.11:	Die Gesamtkosten des Progressivmodells von Bündnis 90/Die Grünen	64

Vorbemerkung

In den letzten Jahren wurde nicht nur viel über Steuerentlastungen diskutiert, sie wurden auch vielfältig umgesetzt. So wurden neben den Hotelbesitzern beispielsweise auch die Einkommensbezieher durch einen höheren Grundfreibetrag sowie einen geringeren Eingangs- und Spitzensteuersatz entlastet. Dennoch ist das durchschnittliche Nettoeinkommen nur geringfügig angewachsen. Bei näherer Betrachtung wird erkennbar, dass die unteren Einkommen sogar real zurückgegangen sind und – fast ausschließlich – der oberste Einkommensbereich deutliche Zuwächse erfuhr.

Die Debatte um die Entlastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch geringere Steuern und Abgaben hält an. Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion stehen vor allem die Bezieher geringerer und mittlerer Einkommen. Besonders vor dem Hintergrund des großen Niedriglohnssektors, der mit 20 Prozent der Erwerbstätigen nicht mehr ein atypischer, sondern ein prägender Beschäftigungsbereich ist, wird intensiv nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Nettoeinkommen dieser Gruppe gesucht. Da dieser Einkommensbereich weniger durch Steuern, als vielmehr durch Sozialversicherungsbeiträge belastet wird, sollen letztere gesenkt werden. Neben diesen verteilungspolitischen Argumenten werden für die Entlastungen auch beschäftigungspolitische Argumente angeführt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Absenkung der Einkommen von Personen mit geringer Produktivität dazu führt, dass in diesem Segment mehr Arbeit nachgefragt wird.

Die vorliegende Expertise geht der Frage nach, ob eine Entlastung bei den Steuern und Abgaben erforderlich ist, welche Modelle vorhanden sind, welche Kosten sie verursachen und welche Effekte von ihnen zu erwarten sind. Deutlich wird, dass eine weitere Absenkung der Arbeits-

kosten – durch Senkung der steuerlichen Belastungen oder der Sozialabgaben – nicht zu mehr Beschäftigung führt. Zu erwarten ist vielmehr eine Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch atypische Beschäftigungsformen und damit eine generelle Absenkung des Lohnniveaus. Die Art und Weise, wie die Einnahmeausfälle ausgeglichen werden, entscheidet, wer von den Entlastungen profitiert. Im Fall von Leistungskürzungen werden besonders die Bezieher geringer Einkommen belastet.

Statt Beschäftigung im Niedriglohnssektor bei den Sozialversicherungsbeiträgen besser zu stellen oder die entsprechenden Einkommen mit Steuergeldern aufzustocken bzw. zu subventionieren, benötigen wir eine Steuer-, Abgaben- und Arbeitsmarktpolitik, die die Besserstellung atypischer Beschäftigungsformen beendet und mittels Mindestlohn ein Lohndumping verhindert. Ein solches Gesamtkonzept darf aber nicht nur die Finanzierungsseite, sondern muss auch die Leistungsseite berücksichtigen. In der Wiederherstellung der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung liegt eine bisher nur wenig diskutierte Maßnahme, um die Einnahmen zu erhöhen und die Arbeitnehmer zu entlasten. Darüber hinaus lassen sich mit der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze Zusatzbeiträge oder Beitragserhöhungen vermeiden.

Generell haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Bruttolohn- und kein Abgabenproblem. Ihnen ist nicht durch weniger Beiträge und Steuern, sondern durch höhere Löhne und bessere öffentliche Leistungen geholfen. Zentral ist dabei die Sicherung der Finanzierung der Sozialversicherung.

René Bormann

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

1. Problemstellung

Die Einkommensverteilung in Deutschland weist eine zunehmende Schiefe auf. Die Spreizung zwischen „oben“ und „unten“ wächst. Das gilt sowohl für die Ebene der Haushaltseinkommen als auch der Arbeitseinkommen: Die vorliegenden Daten weisen trotz aller Unterschiede im Detail übereinstimmend darauf hin, dass nicht nur der Anteil der Personen gestiegen ist, deren Einkommen (Nettoäquivalenzeinkommen) die Armutrisikoschwelle unterschreitet (Schäfer 2009: 683ff.), sondern dass zugleich der Niedriglohnssektor kontinuierlich an Bedeutung gewonnen hat. Niedriglöhne lassen sich im Anschluss an den OECD-Berechnungsstandard als Bruttostundenlöhne definieren, die unterhalb von zwei Dritteln des nationalen Medianbruttolohns aller abhängig Beschäftigten liegen. Für das Jahr 2008 bedeutet dies, dass in Gesamtdeutschland 20,7 Prozent aller Beschäftigten weniger als 9,06 Euro in der Stunde verdienen (Kalina/Weinkopf 2010).

Die individuell verfügbaren monatlichen Arbeitseinkommen lassen sich aus diesen Werten allerdings noch nicht erkennen. Denn es ist entscheidend, wie viele Stunden in der Woche bzw. im Monat gearbeitet wird. Naturgemäß liegt das Monatseinkommen bei einem Teilzeitbeschäftigungsverhältnis niedriger als bei einem Vollzeitbeschäftigungsverhältnis. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Bruttolöhne durch Steuer- und Beitragsabzüge gemindert werden. Für die Beschäftigten kommt es insofern maßgeblich darauf an, wie hoch die Wochenarbeitszeit ist und welche Abzüge in Anrechnung gebracht werden, was also am Ende auf der Ebene des Nettoarbeitsentgelts übrig bleibt.

Für die Situation in Deutschland ist es nun geradezu typisch, dass zwar die Lohnsteuer niedrige Arbeitseinkommen nur gering belastet, dass aber die Beiträge zur Sozialversicherung in vollem Umfang bereits vom ersten Einkommenseuro an

erhoben werden. Die Lohnsteuerpflicht setzt dagegen erst oberhalb des steuerfreien Grundfreibetrages ein und der Steuertarif nimmt nach dem Eingangssteuersatz von 14 Prozent einen progressiven Verlauf. Auf der anderen Seite belasten die Sozialversicherungsbeiträge die Bruttoarbeitseinkommen – mit Ausnahmen des Mini- und Midijob-Bereichs – unabhängig von deren Höhe. Während also erst ab einem Monatseinkommen von etwa 890 Euro (Tarif 2010, Steuerklasse I) Steuern bezahlt werden müssen, hat der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz eine einheitliche, einkommensunabhängige Höhe; er umfasst das gesamte Einkommensspektrum bis hin zu den jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen.

Im Unterschied zu den Beschäftigten ist für die Arbeitgeber nicht der monatliche Nettolohn maßgeblich. Bei der betriebswirtschaftlichen Kalkulation kommt es vielmehr auf die gesamten Arbeitskosten an. Diese werden bestimmt durch das Bruttoentgelt zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und weiterer Lohnnebenkosten.

Zwischen dem Nettoentgelt, das bei den Beschäftigten ankommt, und den Arbeitskosten, die das Verhalten der Arbeitgeber bestimmen, schiebt sich also ein Abgabenkeil in Höhe des Gesamtsozialversicherungsbeitrags. Internationale Vergleichsstudien, die die OECD kontinuierlich vorlegt, machen darauf aufmerksam, dass in Deutschland dieser Keil (tax wedge) auch und gerade im unteren Einkommensbereich besonders hoch liegt.

Diese Konstellation hat immer wieder Anlass gegeben, auf Veränderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen zu drängen:

- Beschäftigungspolitisch orientierte Kombilohnansätze, die seit vielen Jahren in Wissenschaft und Politik diskutiert werden und in einer breiten Vielfalt vorgeschlagen worden sind, stellen

zentral auf eine Absenkung der Arbeitskosten im unteren Einkommenssegment ab. Ausgangspunkt ist hier die Auffassung, dass die Beschäftigungschancen im Bereich einfacher Arbeit durch die Arbeitskosten bestimmt sind. Wenn das Beschäftigungsniveau von gering Qualifizierten erhöht und deren überproportional hohe Arbeitslosigkeit abgebaut werden soll, müssen die Arbeitgeber entlastet werden. Vorgeschlagen werden unterschiedliche Kombilohnmodelle: Sie setzen idealtypisch entweder bei den Beschäftigten oder bei den Arbeitgebern an. Im ersten Fall sollen die Bruttoarbeitsentgelte abgesenkt und die Einkommensverluste durch Entlastungen bei den Arbeitnehmerbeiträgen oder durch aufstockende Transfers (zumindest teilweise) ausgeglichen werden. Im zweiten Fall werden die Arbeitgeber – bei unveränderten Bruttolöhnen – durch Entlastungen bei den Arbeitgeberbeiträgen oder durch Transfers subventioniert, sodass sich über diesen Weg die Personalkosten reduzieren.

- Verteilungspolitisch motivierte Ansätze, die erst seit jüngerer Zeit diskutiert werden, plädieren hingegen dafür, die Erhebung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung so auszugestalten, dass die relative Belastung im unteren Einkommenssegment niedriger ausfällt. Ziel ist es, die Einkommens- und Versorgungslage der Beschäftigten im unteren Beschäftigungssegment nicht nur von der Bruttoseite, sondern auch von der Abgabenseite her zu verbessern. Vorgeschlagen werden einkommens-

abhängige, gestaffelte Arbeitnehmerbeitragsätze, die die reguläre Höhe erst bei Erreichen einer Schwelle oberhalb der Zone von Niedrigeinkommen erreichen. Die bekannte Forderung „mehr Netto vom Brutto“ wird in diesen Ansätzen also nicht auf die Absenkung der Einkommensteuer bezogen, sondern auf die Absenkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, um gezielt die unteren Einkommensgruppen zu entlasten. In eine vergleichbare verteilungspolitische Richtung zielen auch Überlegungen, die Arbeitnehmerbeitragsätze zwar unverändert zu lassen, aber sie im unteren Einkommensbereich durch Zuschüsse an die Arbeitnehmer zurückzuerstatten, administriert durch das Finanzamt.

Die folgende Analyse beschäftigt sich mit der Fragestellung, ob eine alternative Ausgestaltung der Finanzierung der Sozialversicherung angezeigt ist, um die verteilungs- und beschäftigungspolitischen Ziele zu erreichen. Zu überprüfen ist, welche Modelle hierzu vorliegen und welche Folgewirkungen von ihnen zu erwarten sind. In Ergänzung dazu werden im Anhang eigene Modellrechnungen zu den Kosten von zwei Beitragsprogressionsmodellen angestellt, namentlich dem Modell des SPD-Unterbezirks Braunschweig (sogenanntes Braunschweiger Modell) sowie dem sogenannten Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen. Die Abhandlung ist eingebettet in eine Gesamtdarstellung und Bewertung der Finanzierung der Sozialversicherung.

2. Ausgangslage

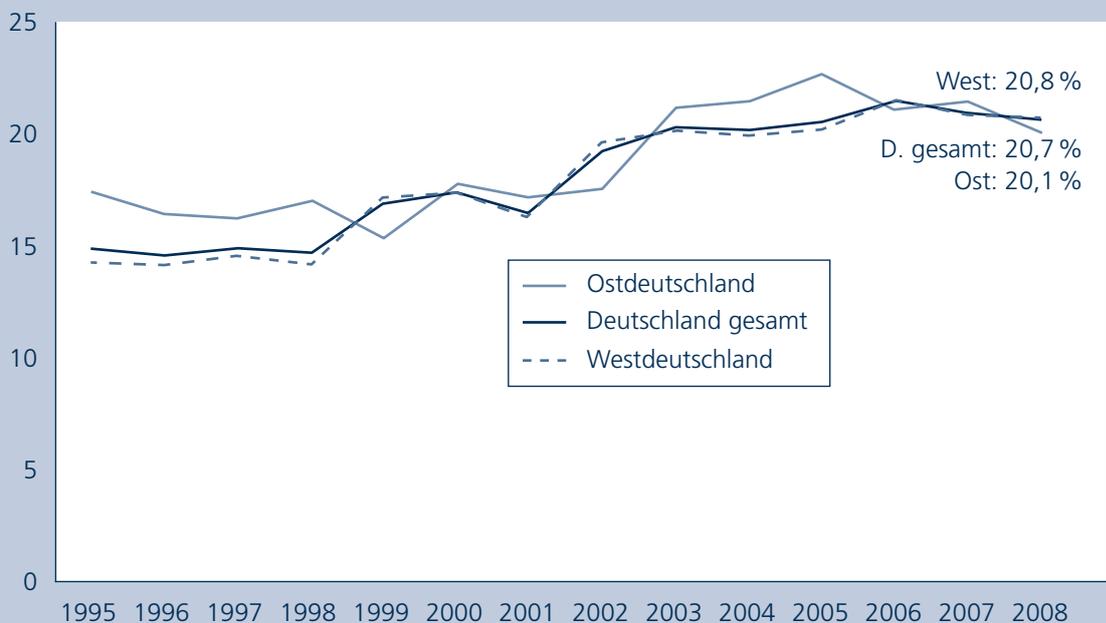
2.1 Niedriglöhne: Stundenlöhne und Bruttomonatsentgelte

Die Analysen des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ) kommen auf der Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2008 gut ein Fünftel (20,7 Prozent) aller abhängig Beschäftigten (einschließlich Teilzeitbeschäftigte)¹ in den Niedriglohnsektor fallen: Seit 1995, dem Beginn der Analyse, zeigt sich ein starker Anstieg; seit 2006 verharrt die auch im internationalen Vergleich sehr hohe Quote (Bosch/Weinkopf 2008) auf einem konstant hohen Niveau (Abbildung 1).

Vielfältige Faktoren dürften dafür verantwortlich sein, so vor allem die Deregulierung von Produktmärkten, die Ausweitung des durch Kleinbetriebe dominierten Dienstleistungssektors, die rückläufige Durchsetzungsmacht von Gewerkschaften und Betriebsräten, die Erosion der Tarifbindung und der seit den Hartz-Reformen verstärkte Druck auf die Arbeitslosen zur Annahme auch schlecht bezahlter und prekärer Arbeit. Als besonders problematisch macht sich bemerkbar, dass es in Deutschland keinen flächendeckenden Mindestlohn gibt, der den Prozess des Lohndumpings verhindert. Betrachtet man die Beschäftigtengruppen, die im besonderen Maße von Niedriglöhnen betroffen sind, so ergibt sich ein

Abbildung 1:

Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den abhängig Beschäftigten in %



Quelle: Kalina/Weinkopf 2010, Datenbasis SOEP

1 Als Niedriglohnschwelle wird der OECD-Standard von zwei Dritteln des Medianstundenlohnes verwendet. Die Schwellenwerte liegen bei 9,06 Euro im gesamtdeutschen Durchschnitt bzw. – wenn regional getrennte Schwellen berechnet werden – bei 9,50 Euro in den alten und bei 6,87 Euro in den neuen Bundesländern. Betroffen sind gut 6,5 Millionen Beschäftigte (Tabelle 1).

nicht überraschendes Bild (Tabelle 1). Ein hohes Risiko tragen vor allem:

- Mini-Job-Beschäftigte (86,2 Prozent);
- Jugendliche (unter 25-Jährige: 54,4 Prozent);
- Unqualifizierte (Beschäftigte ohne Berufsausbildung: 37,9 Prozent);
- befristet Beschäftigte (38,9 Prozent);
- Ausländerinnen und Ausländer (33,7 Prozent).

Diese Risikoquoten müssen allerdings mit ihren Beschäftigungsanteilen gewichtet werden, um einen aussagefähigen Eindruck über die Struktur des Niedriglohnsektors in Deutschland zu erhalten. Im Ergebnis kommt es dadurch doch zu Befunden, die dem gängigen Eindruck widersprechen. Denn da die „Risikogruppen“ teilweise nur schwach besetzt sind, setzt sich der Niedriglohnsektor mehrheitlich aus anderen Gruppen zusammen. Unter allen Beschäftigten im Niedriglohnsegment dominieren (Tabelle 2):

- Beschäftigte mit Berufsausbildung (71,9 Prozent);
- Deutsche (86,2 Prozent);
- unbefristet Beschäftigte (78,2 Prozent);
- Vollzeitbeschäftigte (44,7 Prozent).

Im Unterschied zu der gängigen Auffassung be-

finden sich also im Niedriglohnbereich weit überwiegend Beschäftigte *mit* einer Berufsausbildung und in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis. Und nahezu die Hälfte der Betroffenen arbeitet auf Vollzeitbasis. Dies weist zugleich darauf hin, dass es sich im Niedriglohnbereich keinesfalls ausschließlich um einfache Tätigkeiten handelt.

Diese Berechnungen nehmen die Stundenlöhne und nicht die Monatslöhne als Maßstab, da bei einer Monatslohn Betrachtung Beschäftigungsverhältnisse auf Teilzeitbasis und erst recht im Mini-Job-Bereich automatisch als Niedrigverdienste eingestuft würden. Tatsächlich gibt es aber sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsverhältnisse mit einem durchaus hohen Stundenlohn. Oder mit anderen Worten: Nicht alle Teilzeitbeschäftigten können als benachteiligt oder gar als einkommensarm eingestuft werden. Würde man sich hingegen nur auf Vollzeitbeschäftigte begrenzen, bliebe die Analyse unvollständig, da niedrige Stundenentgelte im Bereich von Teilzeittätigkeiten und vor allem bei Mini-Jobbern besonders ausgeprägt sind.

Wie hoch liegen nun die Monateinkommen der

Tabelle 1:

Niedriglohnschwellen (brutto) und Anteil der Niedriglohnbeschäftigten

Alle abhängig Beschäftigten (inklusive Teilzeit und Mini-Jobs) 2008

		Getrennte Niedriglohnschwelle für Ost und West	Einheitliche Niedriglohnschwelle
Niedriglohnschwelle (brutto pro Stunde)		9,50 € (West)	9,06 €
		6,87 € (Ost)	
Niedriglohnanteil	Westdeutschland	20,8 %	17,9 %
	Ostdeutschland	20,1 %	39,3 %
	Deutschland	20,7 %	21,5 %
Zahl der Niedriglohn- beziehenden absolut (in Mio.)	Westdeutschland	5,52	4,75
	Ostdeutschland	1,04	2,03
	Deutschland	6,55	6,81

Quelle: Kalina/Weinkopf 2010, Datenbasis SOEP

Tabelle 2:

Niedriglohnquoten nach Beschäftigtengruppen und Anteile am Niedriglohnsektor

Alle abhängig Beschäftigten 2008

Kategorie		Niedriglohnquote in der jeweiligen Gruppe		Anteil der Gruppe am Niedriglohnsektor	
		1995 in %	2008 in %	1995 in %	2008 in %
Qualifikation	Ohne Berufsausbildung	29,2	37,9	29,1	20,4
	Mit Berufsausbildung	14,0	21,8	63,4	71,9
	Universität/Fachhochschule	6,0	7,6	7,6	7,7
Geschlecht	Männer	8,0	12,2	31,6	30,8
	Frauen	24,9	29,9	68,4	69,2
Alter	Unter 25	34,3	54,4	15,3	13,2
	25 - 34	14,0	21,6	26,8	21,6
	35 - 44	12,3	17,7	22,7	25,4
	45 - 54	12,0	15,6	19,2	22,2
	55 +	17,5	23,8	16,0	17,5
Nationalität	Deutsche	14,3	19,5	87,3	86,2
	Ausländerinnen und Ausländer	20,6	33,7	12,7	13,8
Befristung	Befristet	28,3	38,9	11,5	21,8
	Unbefristet	13,8	16,1	88,5	78,2
Arbeitszeitform	Vollzeit	11,3	12,7	61,1	44,7
	SV-pflichtige Teilzeit	21,5	24,9	24,3	23,5
	Mini-Job	85,1	86,2	14,6	31,8
Gesamt Deutschland		14,9	20,7	100,0	100,0

Quelle: Kalina/Weinkopf 2010, Datenbasis SOEP

Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb der Schwellenwerte und wie groß sind die Gruppen? Da keine (aktuellen) Daten über die Schichtung von monatlichen Arbeitnehmerentgelten vorliegen, sind wir auf Schätzungen angewiesen. Wenn die aus dem Sozio-ökonomischen Panel ermittelten Daten auch hinsichtlich der Arbeitszeitverteilung als Maßstab genommen werden, dann lässt sich in einer groben Rechnung umreißen, wie

hoch die durchschnittlichen Brutto-Monatseinkommen bei den einzelnen Beschäftigtengruppen ausfallen:

- Über weniger als 1.500 Euro/Monat verfügen 3 Millionen Arbeitnehmer in Vollzeitbeschäftigung – bei einer unterstellten Arbeitszeit von 39 Wochenstunden (9,06 Euro x 39 Stunden/Woche x 4,3 Wochen).

- Über weniger als 760 Euro/Monat verfügen 1,6 Millionen Arbeitnehmer in versicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung – bei einer unterstellten durchschnittlichen Arbeitszeit von 19,5 Wochenstunden (9,06 Euro x 19,5 Stunden/Woche x 4,3 Wochen).
- Über weniger als 401 Euro/Monat verfügen 2,2 Millionen Arbeitnehmer im Mini-Job-Bereich (im Hauptbeschäftigungsverhältnis, ohne Schüler/Studenten/Arbeitslose und Rentner).

Diese Zahlen bilden allerdings den Bereich von niedrigen Bruttomonatseinkommen in Deutschland nur unvollständig ab. Um das hohe Maß an Ungenauigkeiten zu erkennen, muss insbesondere auf die geringfügige Beschäftigung (Mini-Jobs) hingewiesen werden: Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) erfasst Ende 2008 knapp 4,9 Millionen Personen als geringfügig Hauptbeschäftigte, also deutlich mehr als das SOEP. Und wenn man davon ausgeht, dass die insgesamt 5 Millionen sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten im Schnitt 19,5 Wochenstunden arbeiten, dann errechnet sich bei dem ermittelten Durchschnittsstundenlohn von 13,63 Euro für diesen Kreis auch nur ein *durchschnittliches* Bruttomonatseinkommen von 1.114 Euro.

Zur Ermittlung von Niedrigeinkommen auf der Basis von Monatsverdiensten (also ohne Berücksichtigung der geleisteten Arbeitsstunden!) können auch die Bruttojahres- und -monatslöhne nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in die die Entgelte sämtlicher Beschäftigter (auch Teilzeit, Mini-Jobs, Auszubildende, Beamte, Nebenjobs, Überstunden usw.) einfließen, als Anhaltsgößen verwendet werden. Diese Daten dienen auch dem Bundesfinanzministerium als Grundlage für die Berechnung von Steuer- und Beitragsabzügen bei den sogenannten Durchschnittsverdienern. Für 2008 wird hier ein Jahresarbeitslohn von 27.827 Euro (Bundesministerium der Finanzen 2010a: 10) ausgewiesen, was einem Monatsverdienst im Niedriglohnbereich (hier zwei Drittel vom arithmetischen (!) Mittel) von 1.544 Euro entspricht.

2.2 Abzüge durch Lohnsteuern und Arbeitnehmerbeiträge

Fragt man nach den monatlichen Nettoarbeitsentgelten, müssen die Steuer- und Beitragsabzüge ermittelt werden. In einem ersten Schritt sollen die Arbeitnehmerbeiträge und die Lohnsteuer in der Steuerklasse I (Tarif 2010) berücksichtigt werden (Abbildung 2). Die Situation von Arbeitnehmern mit Kindern bleibt außer Beachtung, da die Beitragssätze in der Sozialversicherung die Kinderzahl nicht berücksichtigen² und die steuerliche Berücksichtigung von Kindern im unteren bis mittleren Einkommensbereich allein durch die Zahlung von Kindergeld erfolgt.

Die Belastung des zu versteuernden Einkommens durch die Lohnsteuer beginnt oberhalb des Grundfreibetrags von 8.004 Euro/Jahr mit einem Eingangsteuersatz von 14 Prozent. Bezogen auf Arbeitnehmerinkommen heißt dies, dass ein Jahresverdienst von unter 10.680 Euro oder von unter 890 Euro im Monat lohnsteuerfrei bleibt.

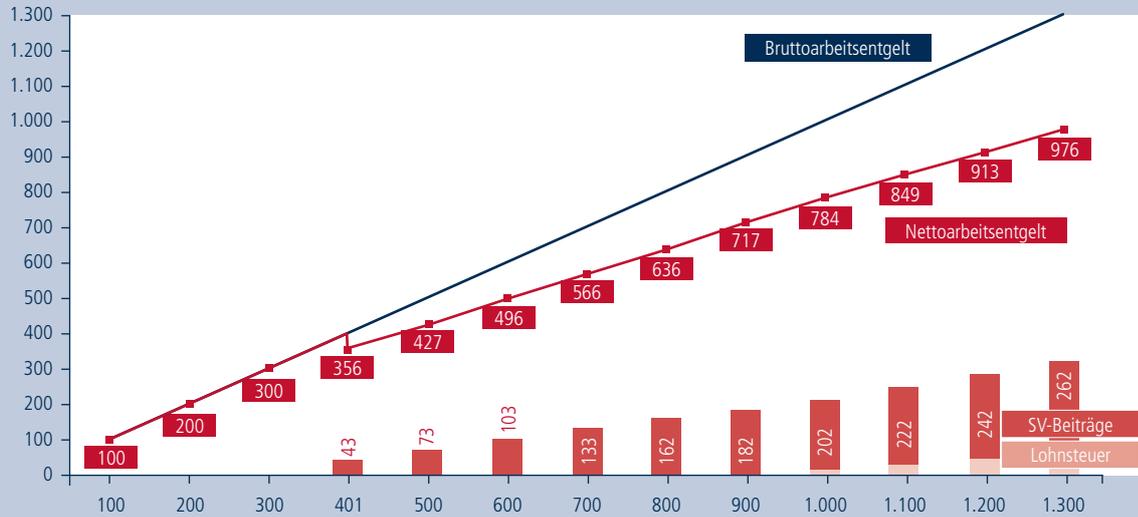
Bei der Belastung durch Arbeitnehmerbeiträge ist zu differenzieren: Bleibt das Bruttomonatseinkommen unterhalb von 400 Euro, dann werden im Mini-Job-Bereich keine Arbeitnehmerbeiträge fällig. In der Midi-Zone – zwischen 400 und 800 Euro – steigen die Beitragssätze schrittweise an, oberhalb von 800 Euro werden dann für das gesamte Einkommen die vollen Arbeitnehmerbeitragsätze von 20,25 Prozent (Stand 2010) fällig (Abbildung 3).

Die Spanne zwischen Brutto und Netto wird also bis zu einem Einkommen von 890 Euro allein durch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bestimmt. Bei einem höheren Einkommen beginnt der progressive Tarif der Lohnsteuer zu greifen, die Lücke zwischen Brutto und Netto wird auch relativ größer. Bei einem Bruttomonatseinkommen von 1.000 Euro beläuft sich die Gesamtabzugsquote auf 21,7 Prozent, bei 1.200 Euro steigt sie auf 23,9 Prozent und bei 1.400 Euro auf 26,3 Prozent.

2 Mit Ausnahme des Zuschlags für Kinderlose in der Pflegeversicherung.

Abbildung 2:

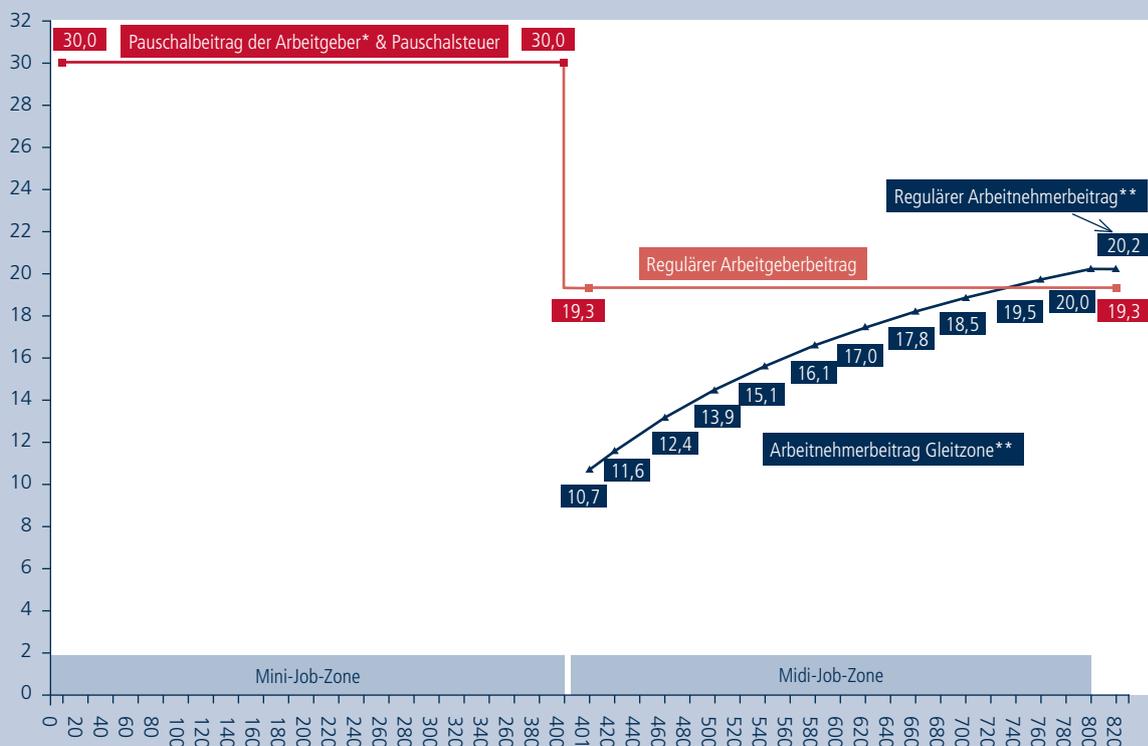
Höhe des Nettoarbeitsentgelts im Bereich zwischen 0-1.300 €/Monat Brutto
Steuerklasse I



Quelle: eigene Berechnungen nach Gleitzone-rechner der Deutschen Rentenversicherung Bund

Abbildung 3:

Beitragsabzüge bei Mini- und Midi-Jobs
in % des Bruttoarbeitsentgelts, Stand 07/2010



* Pauschalbeitrag: 13% GKV & 15% GRV
** einschließlich des Zusatzbeitrags von 0,9%

Quelle: eigene Berechnungen nach Gleitzone-rechner der Deutschen Rentenversicherung Bund

Bei einem weiter steigenden Bruttoeinkommen nehmen die Gesamtabzugsquoten den aus Abbildung 4 ersichtlichen Verlauf. Zu berücksichtigen ist hierbei die Wirkung der unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung: Zwischen 800 Euro und 3.750 Euro (Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung) liegt der Beitragssatz konstant bei 20,25 Prozent. Oberhalb von 3.750 Euro sinkt die Belastung durch Arbeitnehmerbeiträge schrittweise ab, bis auf 14,7 Prozent des gesamten Bruttoeinkommens, wenn die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und Arbeitslosenversicherung (ALV) von 5.500 Euro/West erreicht ist. Oberhalb von 5.500 Euro setzt sich dann der Rückgang der durchschnittlichen Beitragsbelastung verstärkt fort. Bei 6.000 Euro Bruttomonats-einkommen macht die Beitragsbelastung noch 16 Prozent aus, bei 8.000 Euro noch 12 Prozent.³

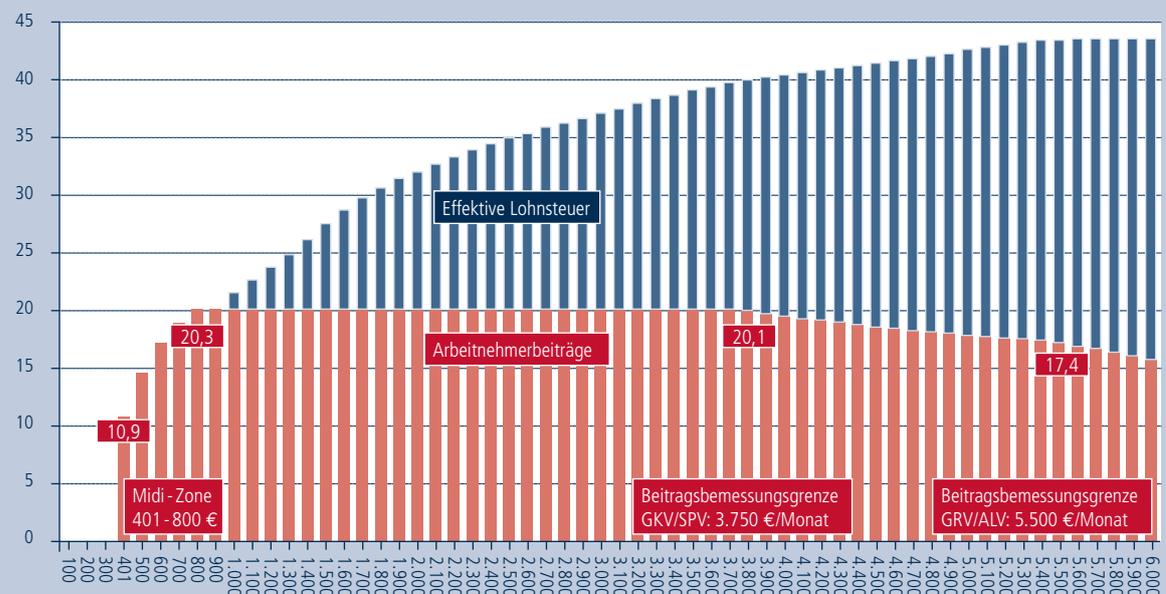
Bei der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV) kommt hinzu, dass die in diesen beiden Versicherungszweigen geltende Versicherungspflichtgrenze (2010: 4.163 Euro) es den Beschäftigten im oberen Einkommensbereich ermöglicht, aus dem Solidarverbund der GKV und SPV auszuschneiden. Die Entscheidung wird zugunsten der privaten Krankenversicherung (PKV) ausfallen, wenn die Prämien bzw. Beiträge in der PKV niedriger liegen als bei der GKV. Das ist bei den sogenannten guten Risiken und/oder bei Beschäftigten ohne Familienangehörigen der Fall: Diese Gruppe ist also noch besser gestellt, als dies in der Abbildung 4 zum Ausdruck kommt.

Besondere Belastungsverläufe ergeben sich, wenn bei zusammen veranlagten Ehepaaren im Rahmen des Splittingtarifs ein Partner (und hier handelt es sich fast ausschließlich um die geringer verdienenden Ehefrauen) die Steuerklasse V wählt: Die Belastung durch die Lohnsteuer setzt

Abbildung 4:

Abzüge vom Bruttoarbeitsentgelt im Bereich 0-6.000 €/Monat 2010

Lohnsteuer (Steuerklasse I) und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in % des Bruttoarbeitsentgelts

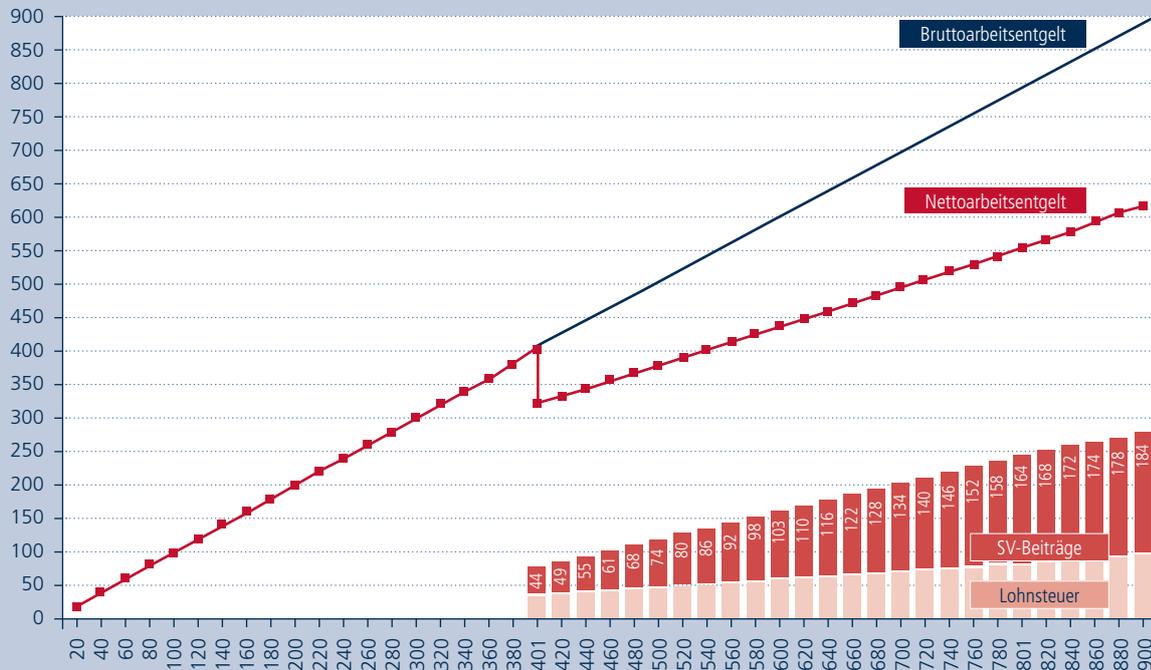


Quelle: eigene Berechnungen nach Abgabenrechner des Bundesministeriums der Finanzen

3 Zu erwähnen ist, dass mit dieser Beitragsbelastung auch die beitragsfreie Familienversicherung in der GKV und SPV abgedeckt ist.

Abbildung 5:

Höhe des monatlichen Nettoarbeitsentgelts im Bereich zwischen 0-900 € Brutto
Steuerklasse V



Quelle: eigene Berechnungen nach Gleitzone-Rechner der Deutschen Rentenversicherung Bund

dann deutlich früher und stärker ein (vgl. Abbildung 5). Bei einem Einkommen von 600 Euro errechnet sich eine Abzugsquote von 30,3 Prozent und bei 800 Euro von 30,8 Prozent und bei 1.000 Euro von 31,6 Prozent.

Zwar gleichen sich die hohen Belastungen in der Steuerklasse V in der gesamten Steuerbelastung des Ehepaars aus, aber die Entscheidungen zu Art und Ausmaß der Erwerbsbeteiligung von Ehefrauen werden maßgeblich durch die Brutto-Netto-Relationen beeinflusst: So erweist es sich als ökonomisch wenig attraktiv, über 400 Euro hinaus zu arbeiten, da ein Nettoeinkommen von 400 Euro erst wieder bei einem Bruttoentgelt von 575 Euro erreicht wird. Werden bei einem gegebenen Stundenlohn die Arbeitszeit und das Bruttoeinkommen von 400 Euro auf 800 Euro verdoppelt, so erhöht sich das Nettoentgelt aber nur um 38,2 Prozent – von 400 Euro auf 552,80 Euro.

Im Ergebnis führt damit die Kombination von Mini-Job-Regelung, Ehegattensteuersplitting und Mitversicherung in der GKV dazu, dass für verheiratete Frauen in Deutschland ein starker Anreiz gesetzt wird, die Erwerbstätigkeit auf den Sektor der Mini-Jobs zu begrenzen.

2.3 Niedriglöhne und Mini-Jobs

In der Mini-Job-Zone fallen für die Beschäftigten weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge an, es gilt das Prinzip brutto = netto. Es entstehen keine Sozialversicherungsansprüche⁴, die Absicherung bei Krankheit erfolgt entweder über die Familienversicherung der GKV oder über andere Sozialleistungsträger. Die Arbeitgeber⁵ müssen jedoch einen Pauschalbeitrag von 30 Prozent (GRV 15 Prozent; GKV 13 Prozent; Pauschalsteuer

4 In der Rentenversicherung werden geminderte Rentenansprüche und Wartezeitmonate erworben, die durch die Zahlung eigener Arbeitnehmerbeiträge aufgestockt werden können.
5 Bezogen auf die Arbeitgeber im gewerblichen Bereich. Die Regelungen für Arbeitgeber in privaten Haushalten bleiben hier unberücksichtigt.

2 Prozent) bzw. 30,7 Prozent (einschließlich der Umlagen zum Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen bei Krankheit und Mutterschaft) zahlen, der merklich über dem regulären Arbeitgeberbeitragsatz zur Sozialversicherung (19,3 Prozent/2010) liegt. Obgleich also diese Beschäftigungsverhältnisse für ein Unternehmen teurer sind als sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, hat sich die Zahl der Mini-Jobs seit der Neuregelung von 2003 deutlich erhöht – von 5.532.842 Ende März 2003 auf 7.311.021 Ende 2009 (Abbildung 6). Der größte Teil der Zunahme entfiel dabei auf Mini-Jobs als Nebenbeschäftigungen.

In Relation zu den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen haben die ausschließlich geringfügig Beschäftigten einen Anteil von gut 20 Prozent. Damit nehmen diese Beschäftigungsverhältnisse auf dem deutschen Ar-

beitsmarkt mittlerweile eine prägende und keine „geringfügige“ Rolle ein.

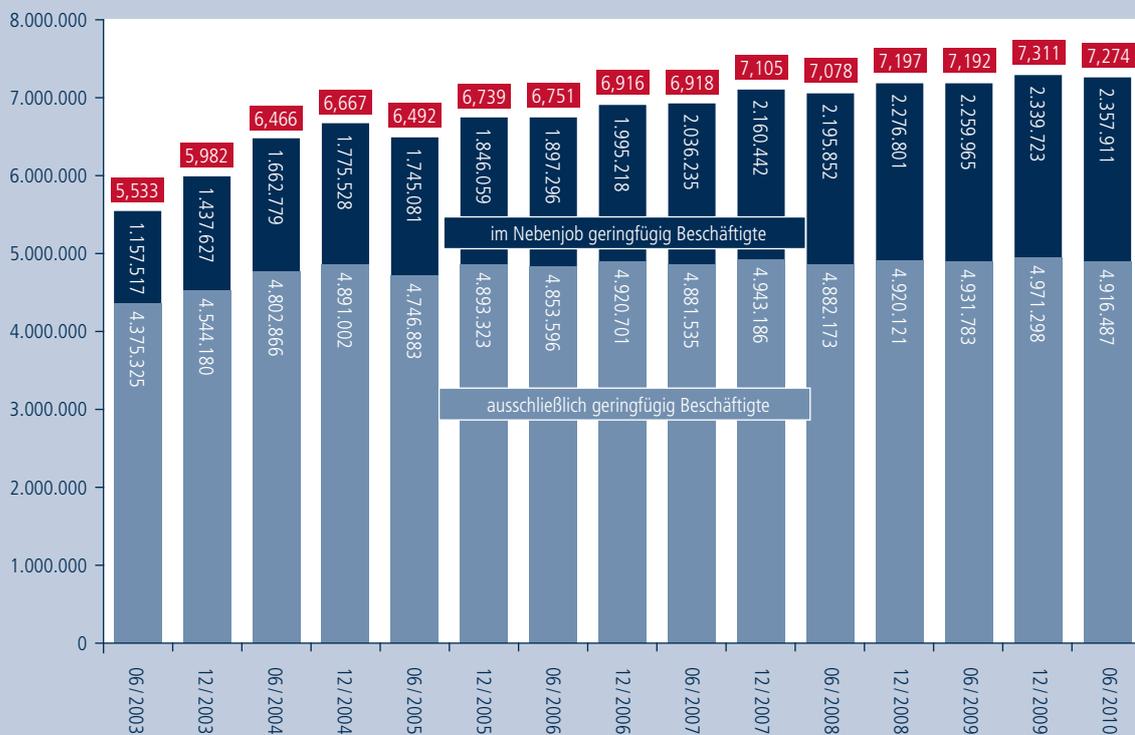
In einzelnen Branchen sind Mini-Jobs mittlerweile zur Regelbeschäftigung geworden. So hat sich im Hotel- und Gastgewerbe die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zwischen 2000 und Ende 2009 insgesamt fast verdoppelt, fast jeder zweite Arbeitsplatz ist hier inzwischen ein Mini-Job. Vergleichbar sieht es in der Gebäudereinigung aus.

Die Beschäftigung in der sogenannten Gleitzone hat sich demgegenüber nur schwach entwickelt. Ende 2009 gab es etwa 1,28 Millionen Jobs in der Spanne zwischen 401 und 800 Euro (Bundesagentur für Arbeit 2010 a), von denen nach Angaben der BA aber nur 57,9 Prozent der sozialversicherungsrechtlichen „Gleitzone“ zuzuordnen sind, während die übrigen als „Mischfälle“ bezeichnet werden⁶.

Abbildung 6:

Beschäftigte in Mini-Jobs 2003 - 2010

Geringfügig Nebenbeschäftigte und Hauptbeschäftigte



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik

6 Hier handelt es sich um Arbeitsverhältnisse, bei denen das Arbeitsentgelt im Jahresverlauf teilweise über der Gleitzonengrenze lag.

Der auf den ersten Blick überraschende Widerspruch zwischen den überproportional hohen Arbeitgeberbeiträgen und der Entwicklung des Arbeitsplatzangebotes im Mini-Job-Bereich, lässt sich erklären: Das im Teilzeit- und Befristungsgesetz ausdrücklich formulierte Diskriminierungsverbot für alle Teilzeitbeschäftigten, auch für geringfügig Beschäftigte⁷, wird in der Praxis vielfach unterlaufen, sodass im Ergebnis die Personalgesamtkosten niedriger als bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausfallen. So liegen die Bruttolöhne oftmals deutlich niedriger als für vergleichbare andere Beschäftigte: Tarifliche Regelungen werden nicht eingehalten oder gelten nicht, und im betriebspraktischen Umgang mit Mini-Jobbern orientiert sich deren Bezahlung häufig an den Nettogrößen. Da die Bruttoeinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um die Arbeitnehmerbeiträge vermindert werden, erhalten die Mini-Jobber entsprechend niedrigere Bruttoentgelte, um „Gleichbehandlung“ herzustellen (vgl. Bäcker 2007: 112). Auch ist aus mehreren Untersuchungen bekannt (Benkhoff/Hermet 2008), dass arbeits- und tarifrechtliche Standards den geringfügig Beschäftigten häufig vorenthalten werden (so Feiertagsbezahlung, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, bezahlter Urlaub usw.). Die Beschäftigten wissen häufig nicht, welche Ansprüche sie haben, oder sie trauen sich nicht, diese einzufordern.

Die niedrige Bezahlung trifft auch für den Midi-Bereich zu: Ende 2009 waren nicht weniger als 37,6 Prozent der Midi-Jobs Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse, deren Stundenlohn (brutto) rechnerisch bei unter fünf Euro liegt. In Ostdeutschland betrifft dies sogar 44,8 Prozent der Midi-Jobs (Bundesagentur für Arbeit 2010a).

Zusammenfassend betrachtet, handelt es sich bei den Mini- und auch bei den Midi-Jobs um einen Beschäftigungsbereich, der rein formal

lediglich sozialversicherungs- und steuerrechtliche Besonderheiten aufweist und Niedrigelkommensbezieher entlasten soll, der sich aber faktisch zu einem insgesamt benachteiligten Arbeitsmarktsegment entwickelt hat, in dem (widerrechtlich!) die regulären Standards nicht oder nur eingeschränkt gelten (Bäcker; Bosch; Weinkopf 2011).

Die Entlastung bei den Arbeitnehmerbeiträgen hat also paradoxerweise die Ausdehnung von Niedriglöhnen noch *begünstigt* und zugleich zu Verdrängungseffekten zulasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geführt. Auch die erhoffte Brückenfunktion in Richtung regulärer Beschäftigung hat sich nicht eingestellt, es handelt sich eher um eine Niedriglohnfalle (Bäcker 2007: 113ff.). Da die soziale Sicherung der Mini-Jobber durch den Familienverbund oder durch andere Sozialleistungsträger gewährleistet wird, muss zudem von einer Subventionierung dieses Beschäftigungssegments durch die Beitragszahler ausgegangen werden; diese Subventionierung greift umso weiter, je stärker es zu Substitutionseffekten kommt und (arbeitnehmerbeitragspflichtige) Arbeitsverhältnisse in Mini-Jobs umgewandelt werden.

2.4 Niedriglöhne und aufstockende ALG-II-Leistungen

Niedrige Brutto- wie Nettoarbeitsentgelte sind nicht mit einer Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II gleichzusetzen: Zum Ersten müssen sämtliche persönliche Einkommen, nicht nur die Arbeitnehmerinkommen berücksichtigt werden. Zum Zweiten lässt sich Hilfebedürftigkeit nur ermitteln, wenn auf das Gesamteinkommen der Bedarfsgemeinschaft und deren Größe und Zusammensetzung Bezug genommen wird. Und

7 Paragraf 4, Abs. 1 des Gesetzes legt eindeutig fest: „Ein teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer darf wegen der Teilzeitarbeit nicht schlechter behandelt werden als ein vergleichbarer vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer, es sei denn, dass sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Einem teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer ist Arbeitsentgelt oder eine andere teilbare geldwerte Leistung mindestens in dem Umfang zu gewähren, der dem Anteil seiner Arbeitszeit an der Arbeitszeit eines vergleichbaren vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmers entspricht.“

zum Dritten fließen auch die Transfers, die den besonderen Haushaltsbedarf berücksichtigen und Hilfebedürftigkeit vermeiden sollen – wie vor allem Kindergeld, Wohngeld, Kinderzuschläge, Unterhaltersatzleistungen – in das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft ein.

Gleichwohl zeigt sich, dass seit Einführung des SGB II immer mehr Personen trotz Erwerbstätigkeit so wenig verdienen, dass die Bedarfsgemeinschaft ergänzende, aufstockende Leistungen in Anspruch nehmen muss, um das sozial-kulturelle Existenzminimum abdecken zu können (Abbildung 7): Im Juni 2010 waren dies gut 1,4 Millionen Personen bzw. 28,3 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, deren Arbeitseinkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, abzudecken⁸. Gegenüber 2005 zeigt sich ein Anstieg um nahezu 50 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2010b). Die Aufstockungsleistungen betreffen dabei nicht nur Beschäftigte in Mini-Jobs: Im Juni 2010 waren im Bundesdurchschnitt 45 Prozent der abhängig erwerbstätigen Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger versicherungspflichtig beschäftigt, zu 17,9 Prozent in einer Teilzeittätig-

keit und zu 27,2 Prozent in einer Vollzeitstätigkeit. In den neuen Bundesländern liegen die Anteile noch deutlich höher: So betrug in Sachsen der Anteil der Vollzeitbeschäftigten 30,8 Prozent.

Das SGB II wirkt damit zunehmend wie ein Kombilohn bzw. wie eine indirekte Lohnsubvention der Arbeitgeber. Niedrige Erwerbseinkommen und niedrige Lohnsätze werden durch das Arbeitslosengeld II aufgestockt – gebunden an die Hilfebedürftigkeit des Haushalts bzw. der Bedarfsgemeinschaft⁹. Auch hier deutet viel darauf hin, dass die Leistungen des SGB II in Verbindung mit den Erwerbstätigenfreibeträgen die Ausweitung von Niedriglöhnen noch beschleunigen. Der relativ höchste Freibetrag ergibt sich dabei bei der Aufnahme eines Mini-Jobs: Von den 400 Euro bleiben 160 Euro bzw. 40 Prozent anrechnungsfrei. Die Aufnahme von Mini-Jobs wird im besonderen Maße (Bruckmeier et al. 2007) begünstigt, obgleich offensichtlich ist, dass gerade diese Beschäftigten nur sehr geringe Chancen haben, in ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis zu wechseln und damit die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

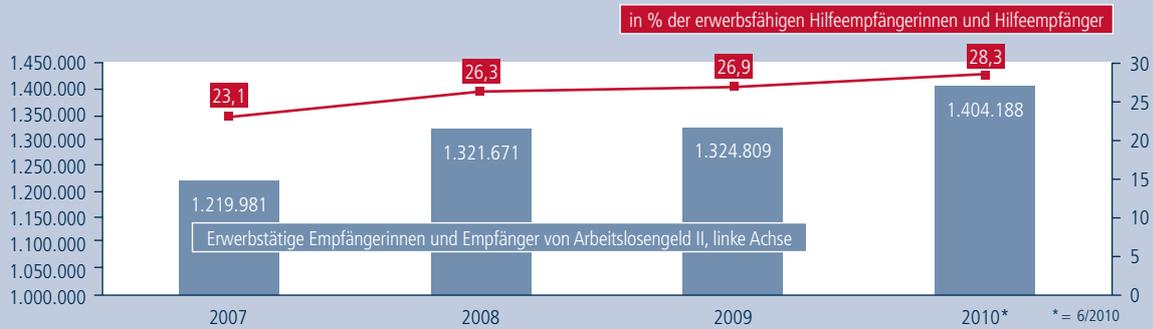
8 Es ist zu vermuten, dass gerade bei Erwerbstätigen die Dunkelziffer der Nicht-Inanspruchnahme von aufstockenden ALG-II-Leistungen besonders hoch ist. Die Kenntnis über die mögliche Höhe von aufstockenden Leistungen fehlt, zudem sind die Zugangsbarrieren bei der Beantragung von Leistungen nach dem SGB II zu berücksichtigen.

9 Insofern wäre es angemessen, nicht von Kombilöhnen, sondern von Kombieinkommen zu sprechen.

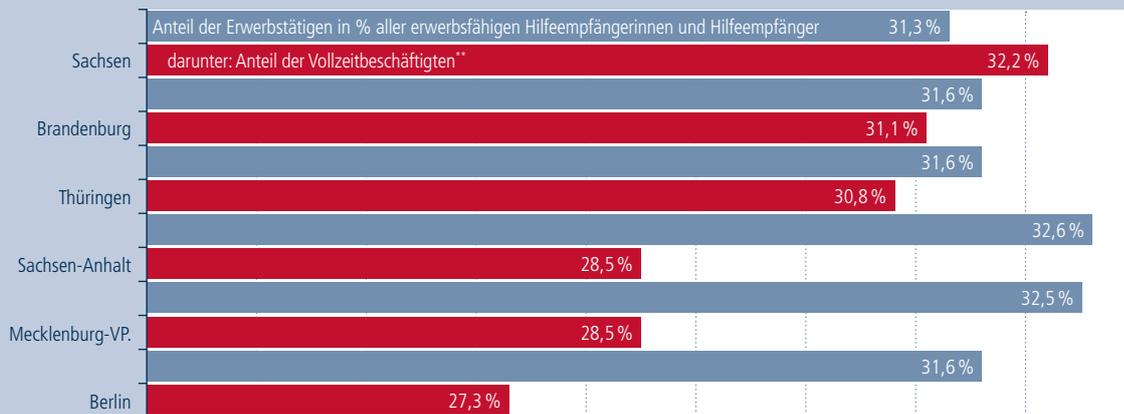
Abbildung 7:

Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug nach dem SGB II, 2007 - 2010

in % aller erwerbsfähigen Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger in Deutschland



in % aller erwerbsfähigen Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger in den ostdeutschen Bundesländern – 03/2010



***) in % der erwerbstätigen Hilfebedürftigen in abhängiger Tätigkeit

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2010b, SGB-II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche

3. Die Belastung niedriger Einkommen in umfassender Sicht

3.1 Begrenzte Aussagefähigkeit internationaler Vergleiche

Die skizzierten Daten lassen das Ergebnis zu, dass im Bereich der unteren Arbeitnehmerverdienste die Belastungen durch die Arbeitnehmerbeiträge hoch sind. Das gilt für die Durchschnittsbelastungen bei Beschäftigungsverhältnissen oberhalb von 800 Euro und insbesondere für die Grenzbelastungen beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze. Die Frage ist, ob die Durchschnittsbelastungen zu hoch sind, ob Veränderungsbedarf besteht und wie dieser aussehen sollte.

Analysiert man die vergleichenden Daten der OECD, dann erweist sich Deutschland als ein Land mit hohen Abzugsquoten bei Durchschnittsverdienern¹⁰ wie auch bei Verdienern im Niedrigeinkommensbereich (67 Prozent des Durchschnitts). Bei Verheirateten ist hingegen die Belastung eher gering, da in der großen Mehrzahl der Staaten das Ehegattensplitting unbekannt ist.

Sichtbar wird auch im internationalen Vergleich (vgl. Tabelle 3), dass die Abzüge entscheidend durch die Sozialversicherungsbeiträge bestimmt sind; Deutschland wie auch Österreich sind die Sozialversicherungsstaaten in der EU.

Tabelle 3:

Gesamtbelastungen und Arbeitnehmerbeiträge von Singles, ausgewählte Länder der EU 2009

	Durchschnittsverdienst		Niedriger Verdienst (67% vom Durchschnitt)		Gesamtbelastung von Niedrigverdienern im Verhältnis zur Belastung von Durchschnitts- verdienern
	Belastung		Belastung		
	insgesamt	durch Beiträge	insgesamt	durch Beiträge	
	in %		in %		in %
Belgien	41,5	14,0	34,4	13,7	82,8
Deutschland	41,3	20,6	35,5	20,6	85,9
Dänemark	39,4	10,3	37,7	11,4	95,6
Ungarn	38,2	17,0	28,9	17,0	75,6
Österreich	32,7	18,1	26,8	18,1	81,9
Niederlande	31,8	15,2	27,0	21,6	84,9
Italien	29,3	9,5	24,7	9,5	84,3
Finnland	29,2	6,3	22,5	6,2	77,0
Frankreich	27,7	13,7	25,7	13,7	92,7
Schweden	25,3	7,0	22,7	7,0	89,7
UK	25,3	9,1	22,4	8,2	88,5
Portugal	22,3	11,0	16,2	11,0	72,6
Tschechien	22,2	11,0	17,7	11,0	79,7
Irland	20,9	6,7	14,2	6,3	67,9

Quelle: OECD 2010

10 In den OECD-Analysen bezieht sich der Durchschnittsverdienst allerdings nur auf die Vollzeitbeschäftigten.

Diese Feststellung lässt sich jedoch keinesfalls als Problemdiagnose interpretieren:

- Das Belastungsniveau der Bruttoarbeitsentgelte liegt in Deutschland zwar höher als in den meisten anderen Ländern, aber die Abstände zwischen der Belastung von Durchschnitts- und Niedrigverdienern bewegen sich im europäischen Mittelmaß. Mit anderen Worten: Die Entgelte im Niedriglohnbereich werden in Deutschland um etwa 14 Prozent weniger belastet als die Entgelte im Durchschnittsbereich, in nur wenigen Ländern liegt diese Spanne deutlich niedriger.
- Eine Verbindung zwischen Lohnabzügen und der Dimension des Niedriglohnsektors in den verglichenen Staaten lässt sich nicht herstellen, Lohnstruktur und Steuer- und Beitragsabzüge stehen nicht in einer Art kausalen Beziehung zueinander (Appelbaum/Bosch 2010: 1ff.). Auch geben die Befunde *keinen* Hinweis darauf, dass in Ländern mit hohen Abzugsquoten die Arbeitslosigkeit besonders ausgeprägt ist und umgekehrt.
- Die Daten geben allein Auskunft über die direkten Steuern und Abgaben, die Belastung der Arbeitnehmer über indirekte Abgaben – vor allem durch die Mehrwertsteuer und speziellen Verbrauchsteuern – bleiben völlig außer Acht. Da indirekte Steuern über höhere Preise auf die Konsumenten abgewälzt werden, belasten sie aber ebenfalls die Einkommen. Denn die Kaufkraft vermindert sich und die verfügbaren Realverdienste sinken. Dieser Niveaueffekt wird durch Struktureffekte überlagert. Denn je nach Ausgestaltung der Verbrauchsteuern sind Bezieher niedriger Einkommen im besonderen Maße von indirekten Steuern betroffen. Da der Konsumanteil an ihrem Einkommen sehr viel höher liegt als bei Beziehern mittlerer und höherer Einkommen, wird ihr Einkommen voll und ganz der Besteuerung unterworfen. Im Ergebnis weisen indirekte Steuern deshalb einen regressiven Verlauf auf. Internationale Vergleiche bleiben insofern unvollständig und vermitteln ein falsches Bild, wenn sie diesen Finanzierungsteil ausklammern.

- Über die Gegenseite der Belastungen – nämlich über die Höhe und Struktur der öffentlichen Leistungen insgesamt und der sozialstaatlichen Leistungen im Besonderen – fehlen jegliche Informationen. Es ist jedoch aussagegelos, lediglich die „Kosten“ ins Blickfeld zu nehmen, den Nutzen, also den Gegenwert aber systematisch auszublenden. So geht in der Regel ein hohes Abgabenniveau auch mit einem hohen Sozialleistungsniveau einher, sowohl hinsichtlich des Anspruchs auf Geldleistungen als auch der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Diensten. Insbesondere wäre in einem internationalen Vergleich zu prüfen, in welchem Maße gerade Bezieher niedriger Arbeitseinkommen ergänzende Transfers und Lohnersatzleistungen erhalten und wie diese in ihrer Höhe, in ihrer Dauer und ihren Anspruchsvoraussetzungen ausgestaltet sind. Gleichermaßen ist von Bedeutung, ob öffentliche Güter und Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Pflege, soziale Dienste, Bildung, Verkehr, Sport und Kultur (zumindest weitgehend) kostenlos bereitgestellt werden. Im Ergebnis ist es sehr wahrscheinlich so, dass bei niedrigen Abzugsquoten die Versorgungslage gerade von Niedriglohnbezieherern schlecht ist, da auch die sozialstaatlichen Leistungen auf einem niedrigen Niveau liegen und das individuelle Einkommen dafür eingesetzt werden muss, um sich all die Güter, Dienste und Leistungen auf den Märkten zu kaufen, die im anderen, sozialstaatlichen Modell öffentlich bereitgestellt werden und deren Inanspruchnahme sich dort nicht nach der Kaufkraft, sondern nach der Problem- und Bedarfslage bestimmt.

3.2 Belastungen durch Privatisierung

Der Aspekt des Verhältnisses von Abzugsquoten und privaten Ausgaben muss auch ins Blickfeld genommen werden, wenn die Situation in Deutschland analysiert wird und Entwicklungstrends herausgearbeitet werden. Das Schlagwort „mehr Netto vom Brutto“, mit dem die Forde-

rung nach Steuer- und/oder Beitragssenkungen regelmäßig verknüpft wird, blendet nämlich nicht nur die Belastungen durch indirekte Steuern aus, sondern unterstellt auch, dass private Ausgaben bei der Bestimmung der Lebens- und Versorgungslage nicht ins Gewicht fallen. Private Ausgaben für Gesundheit, Bildung, Kultur belasten aber niedrige Einkommen überproportional stark, da sich die Preise gerade nicht am Einkommen bemessen.

Es ist unübersehbar, dass in den letzten Jahren zwar die Belastungen durch die Lohnsteuer reduziert worden sind und (zu einem kleinen Teil) auch die Arbeitnehmerbeiträge, dass aber auf der Gegenseite auch die öffentlichen Leistungen zunehmend unter Druck geraten. Gerade auf der Ebene des kommunalen Sozialstaats zeigen sich die Konsequenzen besonders drastisch: Einrichtungen werden geschlossen, Dienste zurückgefahren, Leistungen gekürzt und Angebote privatisiert.

Überlagert und verstärkt wird dieser Trend durch die Erhebung von Gebühren, Eigenbeiträgen, Pauschalen und Zuzahlungen. Auch hier gilt, dass Bezieher niedriger Einkommen besonders betroffen sind, da diese preisähnlichen Abgaben nur sehr begrenzt auf die Einkommenshöhe Rücksicht nehmen. Sozialrabatte, Überforderungs- und Schutzklauseln und vergleichbare Instrumente haben einen fürsorgeförmigen Charakter und beziehen sich in aller Regel auch nur auf einen Einkommensbereich in der Nähe des Grundsicherungsniveaus.

An dieser Stelle seien beispielhaft genannt:

- Kindergarten- und Studiengebühren;
- Zuzahlungen im Gesundheitssystem (Arzneimittel, Arztbesuch, Krankenhaus) und private Begleichung von Zahnersatz (bei Kosten oberhalb der Festzuschüsse);
- einkommensunabhängige Zusatzbeiträge in der GKV;
- Gebühren im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge (Kultur, Sport, Freizeit, Bildung).

Auch der Verweis auf eine ergänzende soziale Absicherung durch Privatversicherungen, um über diesen Weg das sinkende Leistungsniveau der Sozialversicherung auszugleichen, führt schnell zu einer sozialen Schieflage bei den Folge- und Belastungswirkungen. Denn die Prämienkalkulation von Privatversicherungen, sei es die Krankenversicherung oder die Lebensversicherung, richtet sich allein nach dem individuellen Risiko und nach dem vertraglich vereinbarten Leistungsumfang, nicht jedoch nach dem individuellen Einkommen und der Zahlungsfähigkeit. Zwischen den sogenannten schlechten Risiken und der Einkommenslage besteht dabei ein enger Zusammenhang: So weisen gerade Arbeitnehmer mit einem niedrigen Qualifikations- und Einkommensniveau und belastenden Arbeitsbedingungen einen schlechteren Gesundheitszustand auf als Beschäftigte im hohen Qualifikations- und Einkommensbereich. Im Ergebnis müssten also die Niedrigverdiener bei einer privaten Krankenversicherung überproportional hohe Prämien zahlen.

4. Die Finanzierung des Systems der sozialen Sicherung und der Sozialversicherung

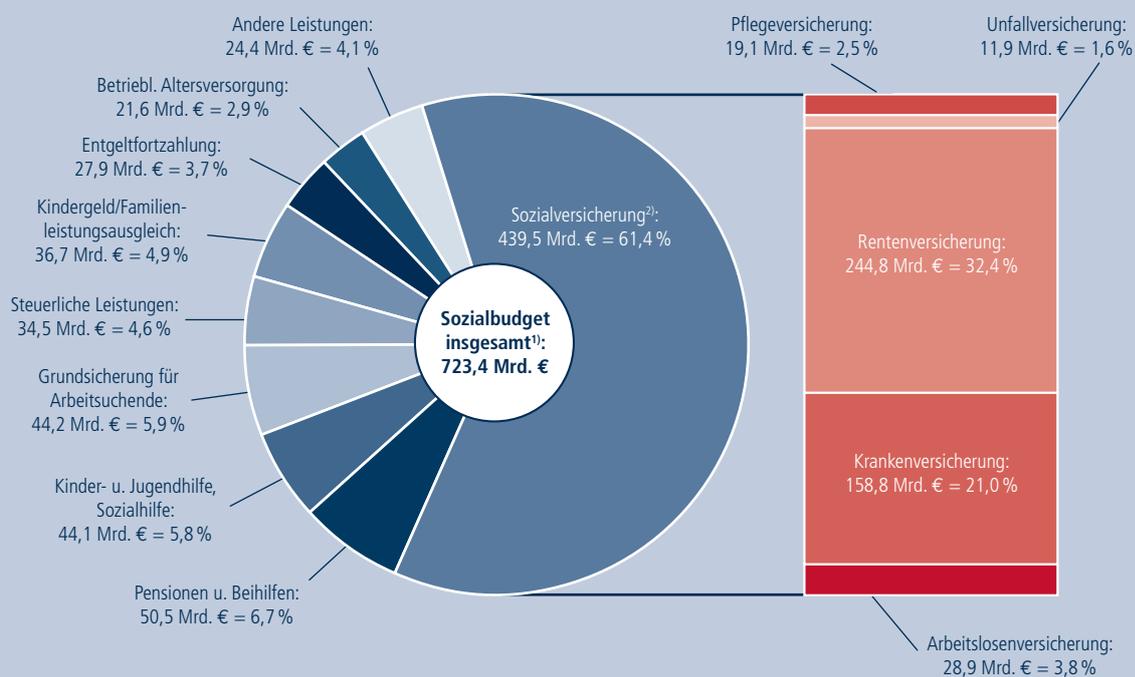
4.1 Der Charakter von Beiträgen in der Sozialversicherung

Grundlegendes Charakteristikum des deutschen Sozialstaates ist seine dominante Orientierung auf die Sozialversicherung. Nahezu zwei Drittel (61,4 Prozent) des gesamten Sozialbudgets entfallen (2008) auf die fünf Zweige der Sozialversicherung (Abbildung 8).

Die Finanzierung der Träger der Sozialversicherung erfolgt dabei weit überwiegend über die Beiträge. Die Beiträge unterscheiden sich nach den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung und werden gesetzlich festgelegt¹¹. Sie bemessen sich mit einem einheitlichen Beitragssatz am Bruttoarbeitsentgelt, gezahlt werden sie (im Grundsatz)¹² je zur Hälfte von den versicherungs- und beitragspflichtigen Arbeitnehmern und ih-

Abbildung 8:

Struktur der Sozialleistungen nach Leistungsarten 2008 in Mrd. € und in % aller Sozialleistungen



- 1) Sozialbudget insgesamt und Allgemeine Systeme konsolidiert um Beiträge des Staates.
- 2) Summe der Einzelposten der Sozialversicherung höher als die Gesamtsumme, da Ausgleichszahlungen der jeweiligen Systeme untereinander nicht herausgerechnet wurden.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010, Sozialbudget 2009

11 Mit Ausnahme der Unfallversicherung.

12 Dieser Grundsatz ist in den letzten Jahren allerdings durchbrochen worden, vgl. dazu weiter hinten.

ren Arbeitgebern. Auch die Lohnersatzleistungen unterliegen der Beitragspflicht (vor allem Renten, Krankengeld, Arbeitslosengeld I). Die mit Abstand größte Bedeutung haben hier die Beiträge der Rentner an die Kranken- und Pflegeversicherung; es gilt der reguläre Beitragssatz, der sich an der Rentenhöhe bemisst. In der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) werden die Beiträge je zur Hälfte von Rentenempfängern und Rentenversicherung gezahlt, in der SPV müssen die Rentner den Beitrag alleine tragen. Auch hier herrscht der Grundsatz, dass Beitragspflichtigkeit und Beitragssatz sich nicht nach der Höhe der Lohnersatzleistung ausrichten. Auch niedrige Renten¹³ werden um 9,6 Prozent gemindert (GKV: (14 Prozent/2) + 0,9 Prozent + SPV: 1,7 Prozent¹⁴). Eine Beitragsfreiheit im Bereich bis zu 400 Euro gibt es im Unterschied zu den Beschäftigten nicht.

Aus ökonomischer Sicht sind Beiträge staatliche Abgaben, die wie direkte Steuern wirken. Diese im internationalen Vergleich übliche Gleichstellung von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen als Abzüge vom Bruttoeinkommen läuft jedoch Gefahr, die grundlegenden Unterschiede zwischen beiden Abgabenarten zu verwischen. Im deutschen Sozialversicherungssystem und Sozialrecht haben Beiträge nämlich einen in mehrfacher Hinsicht besonderen Charakter:

- Für das Versicherungsprinzip allgemein und die Sozialversicherung im Besonderen gilt, dass Leistungsberechtigung und Leistungsansprüche aus der Versicherungsmitgliedschaft und Beitragszahlung erwachsen. Auf die Leistungen besteht ein unabdingbarer Anspruch, Leistungen wie auch Anwartschaften sind eigentumsrechtlich geschützt.
- Bei den Geldleistungen besteht zwischen dem verbeitragten Einkommen und der Höhe der Ansprüche ein Entsprechungsverhältnis. Dieses für die Lohnersatzleistungen charakteristische Äquivalenzprinzip wird in der Sozialversicherung zwar durch mehrere Elemente des so-

zialen Ausgleichs ergänzt, ist aber insgesamt stark ausgeprägt.

- Bei den Sachleistungen hingegen spielt der Grundsatz der Äquivalenz nur eine nachgeordnete Rolle. Es dominieren das Bedarfsprinzip und damit der Solidarausgleich. Der Leistungsanspruch richtet sich ausdrücklich nicht nach der Höhe des Einkommens und der Beiträge. Niedrigeinkommensbezieher werden insofern bei der GKV und der SPV (im diametralen Unterschied zur Privatversicherung) besonders begünstigt.
- Einbezogen in die Sozialversicherung sind nicht nur die sogenannten wirklich Bedürftigen, sondern die breite Mittelschicht der Bevölkerung¹⁵. Dies ist einerseits notwendig, um den Solidarausgleich finanzieren zu können, bedeutet andererseits aber auch, dass auch die Mittelschicht an der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Sozialstaates interessiert ist.
- Da die Beiträge nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, sondern zweckgebunden sind und zwischen Beiträgen und Geldleistungen ein Entsprechungsverhältnis besteht, ist der Abgabewiderstand bei Beitragszahlungen geringer als bei Steuerzahlungen.
- Durch ihre relative Finanzautonomie kann sich die Sozialversicherung dem unmittelbaren Zugriff der Finanzminister entziehen. Fiskalisch motivierte Leistungskürzungen sind bei ausschließlich steuerfinanzierten, über die öffentlichen Haushalte abgewickelten Transfers sehr viel leichter möglich.
- Der Grundsatz der Beitragsparität zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ist ein Eckpfeiler für das Partnerschaftsmodell der sozialen Marktwirtschaft, das die Verantwortung auch der Arbeitgeber für das System der sozialen Sicherung betont.

In den (empirischen) Analysen über die Akzeptanz des deutschen Sozialstaates ist wiederholt nachgewiesen worden, dass trotz aller Krisen und Krisendiskurse insbesondere das Sozialversiche-

13 Niedrige Renten sind jedoch nicht mit einem niedrigen Gesamteinkommen im Alter gleichzusetzen.

14 Beitragssatz in der SPV ohne Zuschlag für Kinderlose: 1,7 %.

15 In der GKV und SPV reicht der Solidarverbund allerdings nur bis zur Versicherungspflichtgrenze.

rungssystem (noch) einen hohen Rückhalt in der Bevölkerung hat (im Überblick Ulrich 2008; Andreß et al. 2001). Die für die Akzeptanz des Systems entscheidende Zustimmung auch in der Mittelschicht hängt allerdings maßgeblich davon ab, dass die verbreiteten Gerechtigkeitsvorstellungen nicht verletzt werden. Wenn der Eindruck entsteht, dass die Mittelschicht als „Packesel“ missbraucht wird, da sich hier die Steuer- und Beitragsbelastungen kumulieren, während sich die (breiter werdende) Oberschicht aus dem Solidarverbund herauslösen kann und die (ebenfalls breiter werdende) Unterschicht allein vom Solidarverbund profitiert (vgl. Goebel et al. 2010), gerät die soziale Stabilität des Systems ins Wanken. Die Verbindung von Versicherungs- und Solidarprinzip in der Sozialversicherung – so die Schlussfolgerung – muss also auf der Leistungs- wie auf der Finanzierungsseite in einem Gleichgewicht gehalten werden, um den Sozialstaat politisch zu stabilisieren.

4.2 Grundfragen einer Strategie der Beitragssatzentlastung

Da die Finanzierung der Sozialversicherung im reinen Umlageverfahren erfolgt und die Rücklagen bzw. Reserven lediglich dazu dienen, kurzfristige Schwankungen bei Ein- und Ausgaben aufzufangen, würde eine Absenkung der Beitragssätze unter sonst gleichen Bedingungen unmittelbar zu Mindereinnahmen führen. Die Dimension der Einnahmeverluste hängt davon ab:

- ob die Beitrags(satz)senkungen alle Versicherten betreffen, also linear erfolgen, oder selektiv ausgerichtet sind und sich auf den Kreis von Arbeitnehmern mit einem niedrigen Arbeitseinkommen konzentrieren;
- ob alle Beitragszahler unter sonst gleichen Bedingungen auch gleichartig behandelt werden (das betrifft vor allem die Beitragszahlungen der Rentner für die GKV und die SPV) oder ob

ausschließlich auf die versicherungspflichtig Beschäftigten abgestellt wird;

- ob es sich nur um die Arbeitnehmer- oder auch um die Arbeitgeberbeiträge handelt;
- ob die Neuregelungen für alle Versicherungszweige gelten oder z. B. nur für die Rentenversicherung oder die Krankenversicherung¹⁶;
- wie weit oder eng bei einer selektiven Beitragssatzreduktion die Einkommensgrenzen und damit der Kreis der Begünstigten gesteckt sind;
- welche Höhe der Eingangsbeitragssatz hat und welcher Progressionsverlauf in der Kombination von Eingangsbeitragssatz und Einkommensgrenzen vorgesehen ist.

Die *zentrale* Frage ist, wie die Einnahmeverluste ausgeglichen werden, um das angesichts fehlender bzw. minimaler Rücklagen/Reserven unmittelbar entstehende Risiko der Zahlungsunfähigkeit der Sozialversicherungsträger zu verhindern:

- Kommen dafür die anderen Beitragszahler durch entsprechende Beitragssatzanhebungen auf?
- Werden Leistungen aktuell gekürzt, um auch die Ausgaben zu vermindern?
- Wird der steuerfinanzierte Bundeszuschuss angehoben und wie werden diese erhöhten Zuschüsse im Bundeshaushalt gegenfinanziert (durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle oder durch Steuererhöhungen)?

Diese drei Strategien stehen nicht unbedingt gegeneinander, sondern können auch kombiniert umgesetzt werden. Aber es ist *zwingend*, dass sie zeitgleich mit der Beitragssatzsenkung eingeführt und auch wirksam werden. Ansonsten laufen Veränderungsvorschläge Gefahr, nur auf der Ebene einer akademischen Spielerei zu verbleiben.

Aus dem o.g. Versicherungs- und Äquivalenzprinzip folgt, dass bei einem Verzicht auf Ausgleichsregelungen aus einer differenzierten Beitragssatzgestaltung aus den abgesenkten Beiträgen auch nur geringere Anwartschaften bzw. Leistungen entstehen. Ganz unabhängig von den

16 So schlagen Greß und Rothgang (2010: 14) die Einführung eines linear-progressiven Beitragstarifs allein für die Krankenversicherung vor – dies nicht nur im unteren Einkommensbereich, sondern bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

sozialen Konsequenzen einer solchen Äquivalenzlogik gilt aber, dass sie bei den Sachleistungen nicht wirkt. Insbesondere bei der Krankenversicherung und Pflegeversicherung bestimmen Sachleistungen das Ausgabevolumen, deren Inanspruchnahme und Höhe richten sich nach dem Bedarfs- und nicht nach dem Äquivalenzprinzip. Und bei den Geldleistungen, so insbesondere bei den Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten, machen sich abgesenkte Ansprüche bzw. Anwartschaften erst sehr langfristig bei den Ausgaben bemerkbar.

Wenn also bei den Vorschlägen regelmäßig die Variante „Steuerzuschüsse“ als Gegenfinanzierung ins Spiel gebracht wird, dann gibt es dafür gute Gründe: Beitragssatzanhebungen an einer anderen Stelle sind nur schwer zu begründen. Zu bedenken ist dabei, dass es angesichts der demografischen Entwicklung und der Kostenentwicklung im Gesundheits- und Pflegebereich ohnehin schon um die Frage geht, ob und inwieweit Beitragssatzsteigerungen durchgesetzt und verkraftet werden können. Aktuell wirksame Leistungskürzungen wiederum sind in einer Situation, die seit Jahren durch Einschnitte geprägt

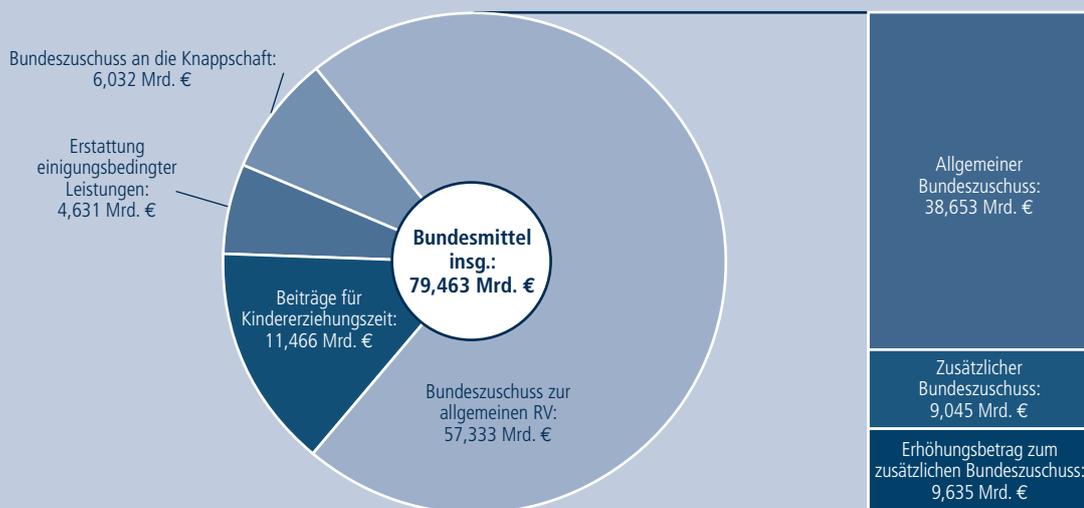
ist, sozial nicht verantwortbar. Sie würden im Übrigen gerade jene Niedrigeinkommensbezieher treffen, die durch die Veränderung der Beitragssatzerhebung entlastet werden sollen. Gleichermaßen sozial inakzeptabel wäre es, wenn aus den abgesenkten Beitragszahlungen auch niedrigere Rentenanwartschaften erwachsen würden. Das Risiko der Altersarmut würde sich weiter erhöhen.

4.3 Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung

Bereits derzeit werden die einzelnen Sozialversicherungszweige in einem erheblichen Umfang durch Steuermittel finanziert. Dies gilt im Besonderen für die *gesetzliche Rentenversicherung*: Bei der allgemeinen Rentenversicherung macht der Bundeszuschuss (2009) mehr als ein Viertel der Gesamteinnahmen aus (Deutsche Rentenversicherung Bund 2009). In der Summe zahlt der Bund rund 80 Milliarden Euro an die Rentenversicherung – einschließlich der Zahlungen an die Knappschaft und der Beiträge für Kindererziehungszeiten (Abbildung 9).

Abbildung 9:

Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung 2009 in Mrd. €



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund 2010, Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin

In der *gesetzlichen Krankenversicherung* wurde im Jahr 2009 ein Bundeszuschuss von 7,2 Milliarden Euro geleistet (Bundesministerium für Gesundheit 2010). Im Jahr 2010 wird der Zuschuss auf 15,7 Milliarden Euro angehoben (und 2011 um weitere 2 Milliarden Euro).¹⁷

In der *Arbeitslosenversicherung* hat sich der Bund mit 7,8 Milliarden Euro an den Kosten der Arbeitsförderung beteiligt, für 2010 sind 7,9 Milliarden Euro veranschlagt (Bundesministerium der Finanzen 2010b).

Ohne die Steuerzuschüsse und deren Erhöhung in den letzten Jahren (vgl. zur Rentenversicherung Abbildung 10) lägen derzeit die Beitragssätze in der Renten-, Kranken- und auch Arbeitslosenversicherung deutlich höher.

Insgesamt hat der Bund im Jahr 2009 mehr als die Hälfte seiner Gesamtausgaben für den Bereich soziale Sicherung eingesetzt (Abbildung 11). Neben den Zuschüssen an die Sozialversicherungsträger schlagen hier auch im besonderen

Maße die Kosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) zu Buche. Für 2010 ist mit einem Ausgabenanteil von 54 Prozent zu rechnen und auch für 2011 ist nach dem Haushaltsplan der Bundesregierung ein Ausgabenanteil von 52,3 Prozent vorgesehen.

Diese Daten lassen erkennen, dass den Forderungen nach höheren steuerfinanzierten Bundeszuschüssen, die zur Abdeckung der Einnahmeausfälle infolge einer Beitragsabsenkung zwingend wären, enge Grenzen gesetzt sind. Der Spielraum einer Gegenfinanzierung verengt sich noch weiter, wenn man in Rechnung stellt, dass in den nächsten Jahren aufgrund der verfassungsrechtlich normierten Schuldenbremse das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt abgebaut werden muss, zugleich aber die Ausgabenbedarfe in Politikfeldern jenseits der sozialen Sicherung, so insbesondere im Bereich von Bildung und Forschung, steigen.

Abbildung 10:

Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Rentenversicherung 1957-2009
in % aller Ausgaben



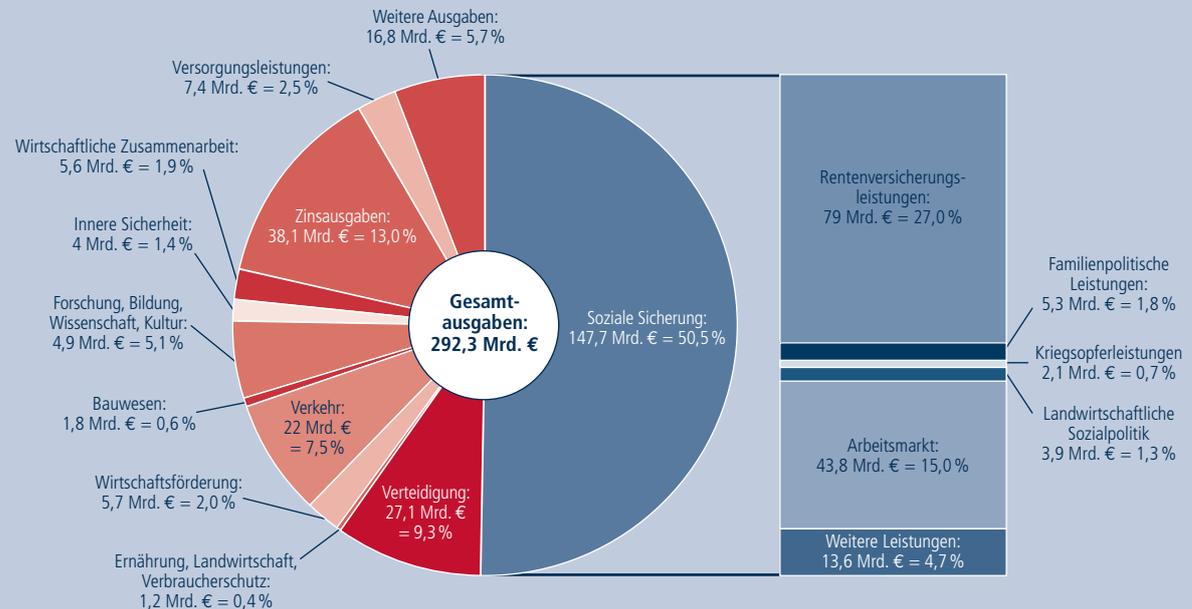
Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund 2010, Rentenversicherung in Zahlen, Berlin

17 Infolge des GKV-Finanzierungsgesetzes werden spätestens ab 2014 zusätzliche Steuermittel eingesetzt werden müssen, um den Sozialausgleich bei den Zusatzbeiträgen finanzieren zu können.

Abbildung 11:

Ausgabenstruktur des Bundeshaushaltes 2009

in Mrd. € und in % aller Ausgaben



Quelle: Bundesregierung 2010, Finanzplan des Bundes 2009 - 2014

4.4 Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung?

Die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungsträger werden üblicherweise mit dem Argument der Erstattung versicherungsfremder Leistungen begründet. Diese Position wird auch immer dann vertreten, wenn es darum geht, höhere Zuschüsse des Bundes zu erreichen. Doch in der wissenschaftlichen Debatte ist bis heute unklar geblieben, wie „versicherungsfremde“ Leistungen in der Sozialversicherung zu definieren sind. Denn Charakteristikum der Sozialversicherung im Unterschied zur Privatversicherung ist es gerade, dass das versicherungsförmige Äquivalenzprinzip durch Elemente des sozialen Ausgleichs ergänzt wird. Abweichungen vom reinen Risikoausgleich zeigen sich in mehrfacher Hinsicht (Bäcker et al. 2010: 305f.):

- Die Beiträge werden nicht nach dem individuellen Risiko, sondern nach dem Arbeitseinkommen bemessen.

- Leistungsansprüche haben zum Teil auch jene, die nicht zum Kreis der Versicherten und Beitragspflichtigen zählen. Dies betrifft zum Beispiel Rentenzahlungen an Spätaussiedler im Rahmen des Fremdrentengesetzes. In der Arbeitsförderung können Leistungen wie Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und Berufsausbildung auch von Personen in Anspruch genommen werden, die nicht versicherungs- und beitragspflichtig beschäftigt sind.
- Beitragsfrei mitversichert sind in der Kranken- und Pflegeversicherung Familienangehörige (nicht erwerbstätige Ehepartner und Kinder).
- Bei der Leistungsberechnung werden Zeiten berücksichtigt, für die keine Beiträge gezahlt worden sind; dies gilt für die Anerkennung von Ersatz-, Zurechnungs- und Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung oder die beitragsfreie Versicherung in der Arbeitslosenversicherung während der Elternzeit.

- Die Leistungsanwartschaften bzw. die späteren Leistungen werden für Versicherte, die sich in besonderen Lebensphasen befinden, höher bewertet, als es aufgrund der gezahlten Beiträge gerechtfertigt wäre. So werden in der Rentenversicherung die individuellen Renten durch die Höherbewertung von Zeiten der Berufsausbildung und der Kindererziehung angehoben. In der Arbeitslosenversicherung erhalten Arbeitslose mit Kindern einen höheren Leistungssatz.

- Die Beitragsäquivalenz wird schließlich durch den interregionalen Ausgleich durchbrochen.

Die offene Frage ist, ob diese Leistungen des Sozialausgleichs zum originären, versicherungstypischen Aufgabenspektrum einer Sozialversicherung zählen, oder ob es sich um allgemeine Staatsaufgaben handelt, die der Staat der Sozialversicherung lediglich übertragen hat. Ist das Letztere der Fall, ist eine Finanzierung dieser „versicherungsfremden“ Aufgaben aus Beitragsmitteln problematisch. Zu berücksichtigen ist nämlich, dass die Solidargemeinschaft der Versicherten nur einen Teil der Bevölkerung erfasst, die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer, während andere – in der Regel besser verdienende – Beschäftigtengruppen (wie Beamte, Selbstständige) eigenständige Sicherungssysteme aufweisen, nicht beitragspflichtig und von daher auch nicht in den Solidarausgleich eingebunden sind. Infolge der Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung kommt es überdies dazu, dass Beschäftigte im höheren Einkommensbereich zwischen Sozialversicherung und Privatversicherung wählen und sich – wenn es für sie vorteilhaft ist – dem Solidarausgleich entziehen können.

Aus ordnungs- und verteilungspolitischen Gesichtspunkten wäre es geboten, allgemeine Staatsaufgaben auch durch die Allgemeinheit zu finanzieren. Das angemessene Finanzierungsinstrument wäre die Einkommensteuer, da diese alle Personen und Einkommen erfasst und die Belastung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit erfolgt (Schmähl 2003: 83ff.). Die Zuschüsse, die der Bund an die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung zahlt, sind Ausdruck dieser

Problematik. Da die Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, ist allerdings nicht zurechenbar, über welche Steuer die entsprechende Finanzierung erfolgt (über indirekte und direkte Steuern) und wie sich die Belastungen verteilen. Nicht klar ist vor allem, ob die Bundeszuschüsse in ihrer Höhe ausreichen, um die als versicherungsfremd zu bezeichnenden Aufgaben abzudecken.

Um zu einer Beurteilung zu kommen, muss entschieden werden, wie versicherungskonforme von versicherungsfremden Leistungen abzugrenzen sind. Hierbei kommt man nicht ohne politische Werturteile aus. Wird nämlich allein die Privatversicherung mit ihrem Grundsatz der Beitragsäquivalenz als Maßstab genommen, gewährt die Sozialversicherung im großen Umfang versicherungsfremde Leistungen. Dann werden genuine Aufgaben der Sozialversicherung wie u. a. die Hinterbliebenenrente, die (um Abschläge geminderte) Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenbezugs oder die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der Kranken- und Pflegeversicherung, als versicherungsfremd bewertet werden. Werden hingegen der soziale Ausgleich und das Solidaritätsprinzip als Wesenselemente der Sozialversicherung angesehen, werden Leistungen, die der Privatversicherung fremd sind, geradezu konstitutiv für die Sozialversicherung.

Der Aufgabe einer sachgemäßen Abgrenzung zwischen versicherungskonformen und versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung kommt man näher, wenn unterschieden wird zwischen Maßnahmen des internen sozialen Ausgleichs, die sich auf die Versicherten-gemeinschaft beschränken, und Maßnahmen des externen sozialen Ausgleichs, die an außen stehende Personen gehen, ohne dass diese einen eigenen Beitrag bezahlt haben:

- In der Rentenversicherung sind für den internen Ausgleich Zurechnungs- und Anrechnungszeiten sowie Höherbewertungen charakteristisch. Für den externen Ausgleich stehen insbesondere Kindererziehungszeiten, Ansprüche nach dem Fremdentengesetz und die Kriegsfolgelasten. Die Dimensionen dieser Leistungen werden durch den gegenwärtigen

- Bundeszuschuss (allgemeiner Bundeszuschuss und zusätzliche Bundeszuschüsse) und die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten abgedeckt (Bericht der Bundesregierung 2004).
- Bei der Krankenversicherung lassen sich allgemeine, gesellschaftspolitische Aufgaben, die über den Kreis der Versicherten hinausreichen, bei mehreren Leistungen (Leistungen bei Schwangerschaft, Mutterschaftsgeld, Krankengeld bei Betreuung eines erkrankten Kindes) identifizieren. Auch die Familienversicherung (beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und der/s nicht versicherungspflichtig beschäftigten Ehepartnerin/s) dürfte zum externen Ausgleich zählen.
 - Eine erhebliche Belastung mit allgemeinen, gesellschaftspolitischen Aufgaben weist die Arbeitslosenversicherung auf, da viele Maßnahmen und Angebote von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsförderung (wie u. a. Benachteiligtenförderung, Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Sprachförderung, berufliche Eingliederung Behinderter) von der gesamten Bevölkerung in Anspruch genommen werden können. Die Zuschüsse des Bundes an die Bundesagentur decken diesen externen Ausgleich nur unzureichend ab.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Sozialversicherung allein aufgrund ihrer Größe eine allgemeine Stabilitäts- und Gestaltungsfunktion für die Gesellschaft wahrnimmt und zu positiven externen Effekte führt, von denen auch jene profitieren, die nicht versichert bzw. unmittelbar betroffen sind. So kann niemand vom Nutzen des Arbeitsmarktausgleichs und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen werden.

Dem in den einzelnen Versicherungsweigen im unterschiedlichen Maße auftretenden Problem einer inadäquaten Finanzierung der Leistungen, kann durch zwei unterschiedliche Maßnahmen entgegengetreten werden:

- Durch eine Erhöhung und Verstetigung der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse kann die Allgemeinheit der Steuerzahler stärker zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben der Sozialversicherung herangezogen werden. Dies betrifft vor allem die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik.

- Durch eine Verallgemeinerung der Versicherungspflicht im Sinne einer Volks- oder Bürgerversicherung würde die Gesamtheit der Erwerbsbevölkerung in den Schutz und zugleich Solidarausgleich der Sozialversicherungssysteme eingebunden. Dies betrifft vor allem die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung.

4.5 Verlagerung der Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen: Entlastung der Arbeitgeber und Erosion der Finanzierungsparität

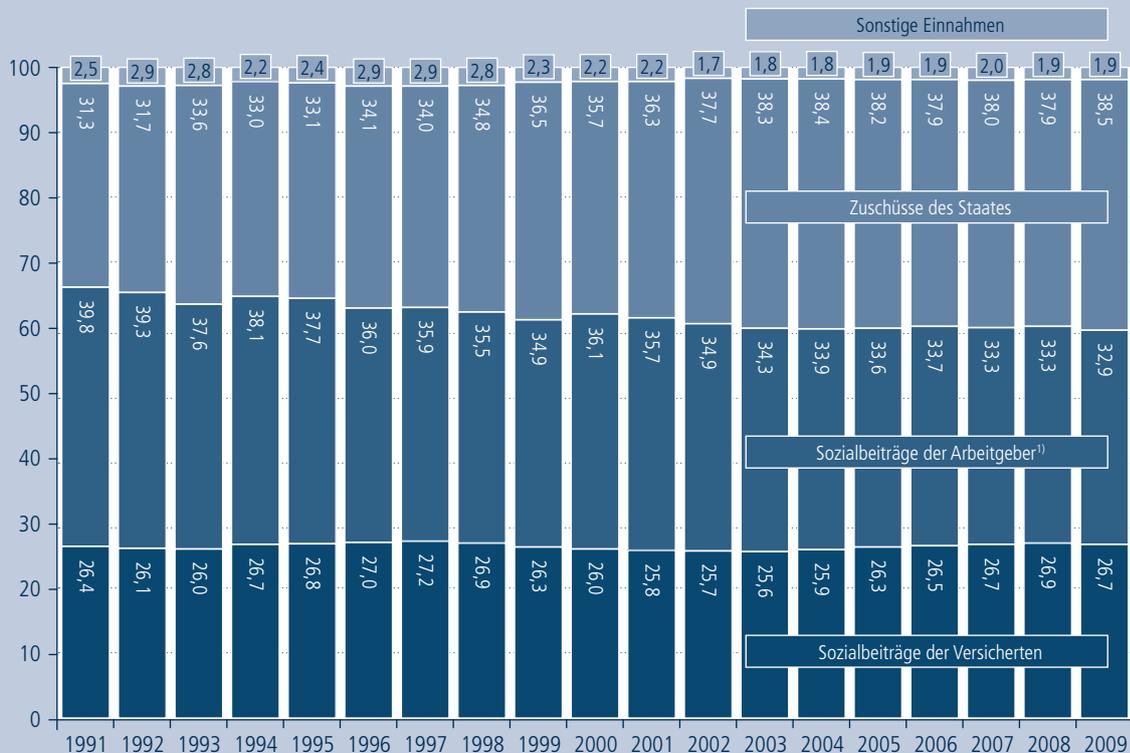
Der Überblick über die Strukturen und Entwicklungstrends der Finanzierung der Sozialleistungen insgesamt und der Sozialversicherungsleistungen im Besonderen bliebe unvollständig, wenn nicht noch auf einen weiteren Aspekt verwiesen würde. Wie aus Abbildung 12 zu entnehmen ist, hat sich nämlich im Verlauf der Jahre seit 1991 ein langsamer, im Ergebnis gleichwohl deutlicher Umbruch bei den Finanzierungsarten ergeben. Der Anteil der Arbeitgeber an der Finanzierung des Sozialstaates ist von 39,8 Prozent (1991) bis auf 32,9 Prozent gesunken. Die steuerfinanzierten Zuschüsse des Staates haben sich in diesem Zeitraum geradezu umgekehrt entwickelt, sie sind von 31,3 Prozent bis auf 38,5 Prozent gestiegen.

Zu der Entlastung der Arbeitgeber haben mehrere Faktoren beigetragen. So handelt es sich bei den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber, wie sie im Sozialbudget ausgewiesen werden, zu gut einem Viertel um sogenannte unterstellte Beiträge für jene betrieblichen Sozialleistungen, die von den Arbeitgebern direkt an die Beschäftigten gezahlt werden, wie z. B. für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder für Betriebsrenten. In diesem Bereich haben sich die Ausgaben stark unterproportional entwickelt. Die restlichen, sogenannten tatsächlichen Sozialbeiträge setzen sich im Wesentlichen aus den gezahlten Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung zusammen. Hier macht sich bemerkbar, dass der Grundsatz der Parität bei der Beitragsfinanzierung zunehmend erodiert (und nach dem Willen der schwarzgelben Bundesregierung bei der GKV gänzlich

Abbildung 12:

Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen 1991 - 2009

Finanzierung nach Arten in % der Gesamtfinanzierung



* vorläufige Werte

** geschätzt.

1) Tatsächliche Beiträge der Arbeitgeber und unterstellte Beiträge der Arbeitgeber (z.B. Entgeltfortzahlung)

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010, Sozialbudget 2009

aufgegeben werden soll). So müssen seit 2005 die Versicherten in der GKV für den Sonderbeitrag von 0,9 Prozent alleine aufkommen.

Die Rückwirkungen der Entlastung der Arbeitgeber bei den Sozialversicherungsbeiträgen auf die Beschäftigten sind nicht zu übersehen. Würde die paritätische Finanzierung beibehalten bzw. wieder eingeführt, könnten die Arbeitnehmerbeiträge entsprechend niedriger ausfallen; davon würden alle Beschäftigten profitieren, nicht nur, aber eben auch die Beschäftigten im Niedriglohnbereich.

Auch der Paradigmenwechsel in der Rentenversicherung führt zu einer höheren Belastung der Arbeitnehmereinkommen. Die Doppelstrategie von Absenkung des Rentenniveaus und För-

derung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge trägt zwar zu einer Dämpfung der Beitragsätze in der GRV bei, aber die private und betriebliche Vorsorge, die bis zu vier Prozent des Bruttoarbeitsentgelts durch Zulagen oder durch Entlastungen von Steuern und Beiträgen gefördert wird, muss alleine von den Beschäftigten, ohne Beiträge der Arbeitgeber finanziert werden. Soweit die Beschäftigten im Niedriglohnbereich überhaupt in der Lage und bereit sind, privat bzw. betrieblich vorzusorgen, müssen sie also – noch ohne Berücksichtigung der öffentlichen Förderung – für ihre Alterssicherung in der Summe 13,95 Prozent des Bruttolohns aufbringen ((19,9 Prozent/2)+4 Prozent). Bei einer voll paritätischen Finanzierung wären es 11,95 Prozent.

5. Vorschläge und Modelle einer Beitragssatzreduktion

5.1 Typisierung nach Zielen und Instrumenten

Eine Beitragssatzreduktion kann mit unterschiedlichen Zielen verbunden und unterschiedlich ausgestaltet sein. Ganz grundsätzlich ist zunächst abzugrenzen, ob die Ausgestaltung durch verteilungs- oder beschäftigungspolitische Motive oder durch einen Mix beider Motive charakterisiert ist:

- *Verteilungspolitisch* geprägte Ansätze stellen darauf ab, dass der Nettoanteil an den Arbeitsentgelten der Arbeitnehmer erhöht wird. Das kann durch eine *allgemeine* Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgen, die zu einer relativ gleichen Entlastung aller Versicherten führt. Bei einer *selektiven* Absenkung hingegen wird das Prinzip eines einheitlichen Beitragssatzes aufgegeben; abgezielt wird allein auf Beschäftigte im Bereich niedriger Einkommen, sie sollen durch gestaffelte Beiträge weniger stark als die Arbeitnehmer im Regelbereich belastet werden, um die Brutto-Netto-Relation dort zu verbessern, wo es am notwendigsten erscheint. Im Ergebnis vergleichbar ist eine Regelung, bei der die Beschäftigten im unteren Einkommensbereich zwar die Arbeitnehmerbeiträge regulär zahlen müssen, aber durch Transfers zeitgleich entlastet werden.
- *Beschäftigungspolitisch* ausgerichtete Modelle basieren auf der Annahme, dass die Beschäftigung im Bereich einfacher, gering entlohnter Arbeit zentral von der Höhe der Arbeitskosten bestimmt wird: Nur wenn die Arbeitskosten niedrig genug sind und sich das Verhältnis von individueller Leistung bzw. „Produktivität“ im Gleichgewicht befindet, ist es möglich, Beschäftigung zu generieren und Arbeitslosigkeit abzubauen. Erforderlich ist also danach der Ausbau und die Förderung eines Sektors von niedrigen Arbeitskosten. Damit niedrige Arbeitskosten nicht automatisch mit einem entsprechend niedrigen verfügbaren Einkommen einhergehen, werden gezielte Entlastungen oder Transfers vorgeschlagen. Die Varianten derartiger Kombilohnmodelle sind vielfältig (vgl. im Überblick Jaehrlich/Weinkopf 2006; Dietz et al. 2006):
- Die Arbeitskosten werden durch die Verringerung der Lohnnebenkosten im unteren Beschäftigungssektor vermindert. Durch gestaffelte, mit zunehmender Lohnhöhe langsam ansteigende Beitragssätze (siehe oben) reduzieren sich die Arbeitgeberbelastungen. Diese selektive Reduktion der Beitragssätze kann sich auf die Arbeitgeberbeiträge beschränken oder auch die Arbeitnehmerbeiträge mit einbeziehen. Ein vergleichbarer Effekt wird durch direkte Zahlung von Lohnsubventionen an die Arbeitgeber erreicht. In diesen beiden Fällen bleibt das Bruttoarbeitsentgelt unverändert.
- Es kommt zu einer direkten Minderung der von den Arbeitgebern zu tragenden Bruttoarbeitsentgelte. Die Bruttoeinbußen bei den Beschäftigten werden jedoch durch direkte Lohnaufstockungen oder durch bedürftigkeitsgeprüfte, vom Haushaltseinkommen abhängige Transfers voll oder auch nur teilweise ausgeglichen, wobei diese bedürftigkeitsgeprüfte Variante der gegenwärtigen Regelung im SGB II entspricht. Da durch diese Aufstockungen Einbußen im Nettoeinkommen verhindert oder begrenzt werden können, steigt die Bereitschaft der Beschäftigten, auch zu niedrigen Löhnen eine Arbeit aufzunehmen, bzw. es erhöhen sich die Möglichkeiten, auf Arbeitslose Druck auszuüben (im Rahmen von Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen), auch derartige Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen.

5.2 Lineare Beitragssatzsenkung

Eine lineare Beitragssatzsenkung kann erreicht werden, wenn die Sozialversicherungsträger in einem höheren Maße als derzeit Steuermittel aus dem Bundeshaushalt erhalten. Dadurch fallen die zur Abdeckung der Ausgaben erforderlichen Beitragseinnahmen entsprechend geringer aus. Um die fiskalischen Dimensionen einer Umfinanzierung eins zu eins zu erfassen, können sogenannte Faustdaten (für 2009) hilfreich sein. Die Absenkung um einen Beitragssatzpunkt entspricht Mindereinnahmen von:

- 9 Milliarden Euro in der GRV (Deutsche Rentenversicherung Bund 2010b: 9).
- 7,5 Milliarden Euro in der ALV (Bundesagentur für Arbeit 2010c).
- Jeweils 10,5 Milliarden Euro in GKV und SPV¹⁸ (Bundesministerium für Gesundheit 2010).

Hinsichtlich einer steuerlichen Gegenfinanzierung sind folgende Dimensionen zu berücksichtigen (Bundesministerium der Finanzen 2010a):

- Ein Mehrwertsteuerpunkt lässt Mehreinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden von etwa 8,4 Milliarden Euro (2009) erwarten.
- In der Einkommensteuer würde die Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 42 Prozent auf 43 Prozent zu Mehreinnahmen einschließlich des Solidaritätszuschlages von etwa 1 Milliarde Euro führen (berechnet nach der sogenannten Abschneidemethode, d.h. ohne Verlängerung der zweiten Progressionszone).

5.3 Beitragssatzreduktion als Kombilohnmodell

5.3.1 Absenkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen im unteren Einkommensbereich: Benchmarking-, Freibetrags-, Magdeburger und Progressivmodell

Seit über zehn Jahren prägen Modelle der selektiven Beitragssatzabsenkung die wissenschaftliche und politische Diskussion.

Benchmarking-Modell

Bekannt geworden ist das von der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit (Fels et al. 1999) in Anlehnung an Überlegungen von Scharpf (Scharpf 1997) vertretene Modell, nach dem der Bund im unteren Einkommensbereich die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge degressiv gestaffelt übernimmt. Bis zu einer bestimmten Entgelt- bzw. Stundenlohnhöhe sollen die Beitragszahlungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Sozialversicherung voll steuerfinanziert werden, nach dem Erreichen eines oberen Grenzwertes laufen die Zuschüsse dann schrittweise aus. Für die Arbeitgeber vermindern sich die Arbeitskosten, für die Arbeitnehmer erhöhen sich die Nettoarbeitsentgelte. Beschäftigungsverhältnisse mit einem Einkommen oberhalb der Grenzen unterliegen der normalen Beitragspflicht.

Freibetragsmodell

Das vom DGB (2003) vorgestellte „Freibetragsmodell“ einer Einführung eines Sockelfreibetrags in der Sozialversicherung (ähnlich wie bei der Einkommensteuer der Grundfreibetrag) führt insofern zu einer Variation, da durch den Sockelbetrag von 250 Euro, auf den keine Beiträge erhoben werden, alle Arbeitsentgelte entlastet werden. Zwar fällt die relative Entlastung umso höher aus, je niedriger das Bruttoentgelt ist, aber da sich der Tarifverlauf grundsätzlich verschiebt, profitieren auch die hohen Entgelte davon. Auch hier sollen die Beitragsausfälle durch den Bund erstattet werden, sodass – im Unterschied zur gegenwärtigen Mini-Job-Regelung – die Leistungsansprüche im unteren Einkommensbereich nicht beeinträchtigt werden.

Magdeburger Modell

Das Magdeburger Modell (Magdeburger Alternative) (Schüb/Weimann 2004) sieht vor, dass denjenigen Arbeitgebern, die Arbeitslose für die unterste Lohngruppe neu einstellen, die gesamten Sozialversicherungsbeiträge, d.h. neben den Arbeitgeber- auch die Arbeitnehmerbeiträge erstattet werden. Der Nettolohn der Neueingestellten soll dabei unverändert bleiben, sodass sich die

¹⁸ Das gegenüber der GRV höhere Volumen in der GKV erklärt sich dadurch, dass zwar die Bemessungsgrundlage niedriger ist, dass aber der Versicherten- und Beitragszahlerkreis trotz der Versicherungspflichtgrenze höher ist, da auch Empfänger von Lohnersatzleistungen (Rentner, Arbeitslose usw.) und andere Gruppen (z. B. Studierende) Beiträge zahlen.

Arbeitskosten um den Gesamtsozialversicherungsbeitrag mindern. Die Zusätzlichkeit der Arbeitsplätze soll überprüft werden; sinkt die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe, entfallen die (ansonsten) dauerhaft gezahlten Subventionen.

Progressivmodell Bündnis 90/Die Grünen

Das von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2006 eingebrachte „Progressivmodell“ lehnt sich an das Scharpf-Modell bzw. Benchmarking-Modell an. Danach sollen die Beitragssätze für Arbeitnehmer wie für Arbeitgeber mit dem Einkommen ansteigen und erst im Bereich eines mittleren Einkommens die reguläre Höhe erreichen. Die Progressivzone soll sich im Bereich zwischen 400 und 2.000 Euro brutto im Monat bewegen; Ziel sind Abgabensätze von 20 Prozent bei einem Bruttoeinkommen bis zu 400 Euro, von 25 Prozent bei 800 Euro, von 30 Prozent bei 1.200, von 35 Prozent bei 1.600 Euro und von regulären 42 Prozent oberhalb von 2.000 Euro. Der Differenzbetrag zum Regelbeitragssatz soll durch Steuermittel ausgeglichen werden, die unmittelbar den Sozialversicherungsträgern zufließen. Die bisherigen Mini- und Midijob-Regelungen sollen dabei im Progressivmodell aufgehen. Auch die Mini-Jobber werden anders als bisher grundsätzlich Mitglied in den Sozialversicherungen; die Beiträge werden nicht länger vom Arbeitgeber allein getragen, sondern paritätisch von Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Dieses Modell hat also das Ziel, das gesamte Beschäftigungssegment im Einkommensbereich bis zu 2.000 Euro Monatseinkommen neu zu regulieren und insbesondere den sozialversicherungsrechtlichen Sonderstatus der Mini-Jobs aufzuheben. Entlastet werden sollen sowohl die Beschäftigten (bei ungeschmäleren Leistungsansprüchen!) als auch die Arbeitgeber, sodass sowohl die Nettoeinkommen im Bereich bis 2.000 Euro steigen als auch die Arbeitskosten sinken, um über diesen Weg zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

5.3.2 Beschäftigungseffekte durch Entlastung bei den Arbeitskosten – oder Mitnahme- und Substitutionseffekte?

Ob Arbeitskostenabsenkung durch direkte Absenkung der Bruttolöhne oder indirekt über Lohn(neben)kostensubventionen – die Überlegung, den Beschäftigungsproblemen über diesen Weg zu begegnen, fußt im Grundsatz auf der neoklassisch fundierten These, dass die Höhe der Arbeitskosten der entscheidende Faktor zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist. Zugrunde liegt die Annahme eines den Arbeitsmarkt „räumenden“ Gleichgewichtslohnes; dies im Hinblick sowohl auf das gesamte Lohnniveau als auch auf die Lohnstruktur. Betrachtet man die Zusammenhänge jedoch aus einer gesamtwirtschaftlichen Makroperspektive, zeigt sich, dass durch die mikroökonomische Verengung bei der Arbeitsmarktanalyse falsche Diagnosen gestellt und entsprechend fehlgerichtete Lösungsvorschläge entwickelt werden.

Bei der Arbeitsnachfrage handelt es sich im Wesentlichen um eine aus dem am Markt absetzbaren Produktions- bzw. Dienstleistungsvolumen *abgeleitete* Nachfrage. Arbeitsmärkte sind den Produkt- und Dienstleistungsmärkten nachgelagert. Wenn keine Erhöhung des Produktions- und Dienstleistungsvolumens insgesamt, also keine Steigerung des Sozialproduktes einsetzt, ist zu erwarten, dass es infolge der Absenkung der Arbeitskosten im unteren Einkommensbereich mehrheitlich zu einer Substitution von regulärer durch verbilligte Arbeit kommt. Eine allgemeine Steigerung der privaten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und ein entsprechender Zuwachs der Arbeitsnachfrage ist durch eine Strategie der Arbeitskostensenkung und damit einer Preissenkung nicht zu erwarten.

Die Einbettung des Arbeitsmarktes in die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verweist darauf, dass die Schaffung bzw. Besetzung einzelner Arbeitsplätze noch kein Erfolgskriterium von beschäftigungspolitischen Programmen und Maßnahmen ist. Entscheidend ist der Zuwachs an Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt. Es

geht um Netto-Beschäftigungseffekte: Bei der beschäftigungspolitischen Bewertung von Subventionsmodellen ist deshalb immer danach zu fragen (vgl. Kaltenborn et al. 2003: 672ff.; Kaltenborn et al. 2004),

- ob die Beschäftigung nicht auch ohne die Förderung erfolgt wäre (Mitnahmeeffekte);
- ob in Reaktion auf diese Förderung womöglich an einer anderen Stelle im Betrieb und/oder auf dem Arbeitsmarkt Arbeitsplätze entfallen (Substitutions- oder Verdrängungseffekte).

Dieser Verdrängungseffekt kann durch die Umwandlung von Arbeitsverhältnissen bewirkt werden, indem beispielsweise nicht oder weniger stark subventionierte Arbeitsverhältnisse durch die (stärker) subventionierten Arbeitsverhältnisse ersetzt werden. Eine solche Umschichtung findet nicht allein auf der Ebene innerbetrieblicher Arbeitsmärkte statt, sondern vollzieht sich auch über Anpassungsprozesse zwischen den Unternehmen: Ein Unternehmen, das die Umschichtung praktiziert und damit preisgünstiger produziert, erzielt Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen, die diesen Weg nicht oder nur eingeschränkt gehen. Der Ausweitung von Produktion und Beschäftigung in dem einen Unternehmen stehen dann Absatzeinbußen und Beschäftigungsrückgänge in dem anderen Unternehmen gegenüber. Die Entwicklungen bei den Mini-Jobs deuten auf die Wirksamkeit eines Verdrängungsmechanismus hin (vgl. oben):

Die Mitnahmeeffekte sind insbesondere im Freibetragsmodell als hoch zu veranschlagen. Da hier die Einführung von Sockelfreibeträgen als Dauerleistung angelegt ist und nicht nur bei der Einstellung von Arbeitslosen gilt, sondern unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für alle Beschäftigten, werden *alle* bestehenden Arbeitsverhältnisse entlastet und subventioniert – bis in höhere Einkommensgruppen hinein.

Bei allen vier Modellen spricht zugleich vieles dafür, dass in hohem Maße Verdrängungseffekte auftreten, d.h. dass die Unternehmen, die als Folge erweiterter Möglichkeiten, Arbeitskräfte im unteren Einkommensbereich kostengünstiger beschäftigen können, dazu übergehen, teure durch verbilligte Arbeit zu ersetzen.

So dürfte der Sozialversicherungsfreibetrag dazu führen, dass für die Arbeitgeber (bei gegebenen Entgeltsätzen) die Bruttoarbeitskosten je Stunde umso niedriger ausfallen, je niedriger das Einkommen der Beschäftigten bzw. je niedriger die geleistete Stundenzahl ist. Dies kann z.B. bedeuten, dass Vollzeitarbeitsplätze in mehrere Teilzeitarbeitsplätze aufgespalten werden, da die Freibeträge dann mehrfach in Anspruch genommen werden können. Da für die Unternehmen die Aufspaltung von Vollzeit- in Teilzeittätigkeiten ökonomisch umso attraktiver ist, je „kleiner“ die Jobs sind, werden Arbeitsverhältnisse gefördert, die im Widerspruch zu den Wünschen der meisten Beschäftigten stehen. Ein Rechenbeispiel kann den Effekt verdeutlichen: Wird ein Vollzeit-arbeitsverhältnis mit einem Monatsentgelt von 2.600 Euro in zwei Halbtagsstellen à 1.300 Euro aufgeteilt, errechnet sich eine Entlastung bei den Arbeitgeberbeiträgen von insgesamt 52,50 Euro. Wird dieser Arbeitsplatz in vier Stellen à 650 Euro gesplittet, erhöht sich die Entlastung auf 157,50 Euro. Bei acht Stellen (à 325 Euro) macht die Entlastung schon 367,50 Euro aus.

Auch beim Magdeburger Modell erhalten Arbeitgeber Anreize, Arbeitsplätze oberhalb der untersten Lohngruppe abzubauen und durch „zusätzliche“ Arbeitsplätze in der untersten Lohngruppe, für die ja Subventionen fließen, zu ersetzen (vgl. Jaehrlich/Weinkopf 2006: 25). Dies kann durch den vorgeschlagenen Kontrollmechanismus, selbst wenn er tatsächlich funktionieren würde, nicht verhindert werden.

Beim Progressivmodell würden, insbesondere begünstigt durch den Wegfall der bisherigen Mini- und Midi-Job-Regelung, vor allem die *Arbeitgeber* von der Beitragsatzentlastung profitieren:

- In der derzeitigen Mini-Zone müssten sie statt 30 Prozent nur noch Beiträge in Höhe von 10 Prozent zahlen, es errechnet sich eine Entlastung von 20 Prozentpunkten.
- In der derzeitigen Midi-Zone schwanken Entlastungen zwischen 20 Prozentpunkten (401 Euro) und 6,8 Prozentpunkten (800 Euro).
- Im Bereich zwischen 800 Euro und 2.000 Euro bewegen sich die Entlastungen zwischen 6,8 Prozentpunkten (800 Euro) und 1,8 Prozentpunkten (1.600 Euro).

Die von den Arbeitgebern zu tragenden Bruttoarbeitskosten je Stunde sind danach auch hier umso niedriger, je niedriger das Stunden- und Einkommensvolumen eines Arbeitsplatzes ausfällt, sodass Anreize bestehen, die subventionierten Arbeitsverhältnisse zulasten von Arbeitsverhältnissen oberhalb von 2.000 Euro auszuweiten. Ökonomisch attraktiv wäre es insbesondere, den Beschäftigungsbereich mit einem Einkommen von bis zu 400 Euro auszudehnen. Da bei der Beitragssatzstaffelung allein das Einkommen, aber nicht die Arbeitszeit zählt, kommt es zugleich dazu, dass ein sehr großer Teil der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, insbesondere jene, bei denen die Arbeitszeit nicht über die Hälfte des regulären Stundenvolumens hinausreicht, pauschal günstiger gestellt werden. So würde bei einer Halbtagsarbeit (20 Wochenstunden) die Förderung erst bei einem Stundenentgelt von etwa 23 Euro auslaufen. Arbeitnehmer, die in der Spanne zwischen 2.000 und 3.750 Euro (Beitragsbemessungsgrenze in der GKV und SPV) verdienen, und hier handelt es sich überwiegend um Vollzeitbeschäftigte, wären ausgeschlossen, obgleich womöglich ihr Haushaltseinkommen niedriger liegt und sie deshalb veranlasst sind, vollzeitig zu arbeiten.

Um im Zusammenwirken von Mitnahme-, Verdrängungs- und Finanzierungseffekten die Beschäftigungswirkungen umfassend abschätzen zu können, müssen Simulationsrechnungen vorgenommen werden. Die Ergebnisse der vorliegenden älteren Berechnungen bestätigen einmal mehr die eher skeptischen Erwartungen (Walwei/Zika 2005: 77ff.). Unter Berücksichtigung der Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen wird beim Benchmarking-Modell mit einem Beschäftigungsaufbau zwischen 50.000 und 120.000 Personen gerechnet (Buslei et al. 1999; Schupp et al. 1999: 499ff.).

Beim Freibetragsmodell kommen Kaltenborn u. a. bei der Gegenfinanzierung auf eine Größenordnung von 30 bis 36 Milliarden Euro (Kaltenborn u. a. 2003) In einer überschlägigen Rechnung zeigt sich, dass dieser Betrag eher eine Untergrenze darstellt: Die Mindereinnahmen würden noch steigen, wenn es zu dem oben skizzierten Aufsplitten von Arbeitsverhältnissen kommt, da

über diesen Weg die Freibeträge mehrfach in Anspruch genommen werden können.

Berechnungen über den Finanzierungsbedarf beim Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen liegen bislang nicht vor; auch die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen beziffert den Finanzierungsbedarf nicht, sondern verweist darauf, dass sich das Modell durch den Beschäftigungszuwachs zu einem hohen Teil gleichsam selbst finanziere.

5.4 Beitragssatzreduktion als Arbeitnehmerentlastung: Bonusmodell von Bofinger/Walwei und Braunschweiger Modell

In Berücksichtigung der problematischen Arbeitsmarkteffekte einer selektiven Entlastung der Arbeitgeber sind in jüngerer Zeit Modelle entwickelt worden, die eine Beitragsentlastung vorrangig bei den Beschäftigten vorschlagen.

Bonusmodell von Bofinger/Walwei

Das 2006 vorgestellte sogenannte Bonusmodell von Bofinger et al. (2006) sieht vor, dass die Arbeitnehmerbeiträge bis zu einem Bruttomonatsentgelt von 750 Euro voll aus Steuermitteln erstattet und dass die Zuschüsse anschließend in einer Gleitzone bis zu einem Brutto von 1.300 Euro linear abgeschmolzen werden. Voraussetzung ist dabei eine wöchentliche Arbeitszeit von mehr als 30 Stunden, im Arbeitszeitbereich zwischen 15 und 30 Stunden halbiert sich der Zuschuss, bei noch geringerer Arbeitszeit gibt es keinen Zuschuss.

Damit sollen gleichzeitig die derzeitigen Mini- und Midi-Job-Regelungen wie auch die Regelungen der Erwerbseinkommensfreibeträge im SGB II aufgehoben werden. An deren Stelle tritt – außerhalb des SGB II, quasi als Steuerzuschuss/negative Einkommensteuer – ein neuer, einheitlicher Freibetrag in Höhe von 15 Prozent des individuellen Brutto (maximal von 750 Euro), so dass der anrechnungsfreie Hinzuverdienst nicht höher als 112,50 Euro liegt. Dadurch sollen Anreize für Arbeitslose gesetzt werden, sich stärker als

bislang um Vollzeitarbeitsplätze zu bemühen. Tatsächlich zeigen Modellrechnungen, dass sich für die überwiegende Zahl von erwerbstätigen Hilfebedürftigen im unteren Entgelt- und Stundenbereich das verfügbare Einkommen erheblich verschlechtern würde (Bedarfssatz SGB II + anrechnungsfreier Hinzuverdienst) (Steffen 2007).

Analysiert man dieses Modell (das in seinen umfangreichen Details an dieser Stelle nicht im Einzelnen dargestellt werden kann), zeigt sich, dass die bisherige Mini-Job-Zone von 400 Euro auf 750 Euro angehoben und damit nahezu verdoppelt werden soll. Allerdings: Die Beitragssubventionierung würde im Unterschied zur geltenden Regelung entfallen oder reduziert, soweit die Person weitere Einkommen hat oder mit einem Ehepartner lebt, der selbst über ein ausreichendes Einkommen verfügt. Damit würde es nicht mehr zur Subventionierung von Zusatzjobs kommen. Diese Regelung stellt also darauf ab, die Subventionierung von „kleinen“ Beschäftigungsverhältnissen zu begrenzen.

Allerdings weisen die Autoren explizit darauf hin, dass das vorgeschlagene Bonusmodell nicht allein darauf ausgerichtet ist, Vollzeitarbeit zu fördern und Arbeitnehmer in ihrem verfügbaren Einkommen hier besser zu stellen. Kernpunkt ist der Ansatz, dass die verbesserte Nettoeinkommensposition aufgrund des Sozialversicherungszuschusses dazu dienen soll, Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit einem niedrigen Bruttoentgelt zu akzeptieren. Die Abgabenerstattung soll „als Lohnsenkung beim Arbeitgeber ankommen“ (Bofinger et al.: 102). Als Untergrenze wird für einen Mindestlohn in einer Höhe von 4,50 Euro (!) plädiert. Insofern ist auch dieses Modell eindeutig beschäftigungspolitisch und nicht verteilungspolitisch ausgerichtet. Und auch hier bleibt offen, ob es tatsächlich – unter Berücksichtigung der zu erwartenden Mitnahmeeffekte und der Rückwirkungen der erforderlichen Gegenfinanzierung¹⁹ – zu einem Beschäftigungsaufbau kommt (vgl. IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn 2007).

Progressionsmodell des SPD-Unterbezirks Braunschweig

Eine eindeutig verteilungspolitisch akzentuierte Zielsetzung weist hingegen das Modell der SPD Braunschweig auf. Die Belastung der Arbeitnehmer mit Sozialversicherungsbeiträgen soll im Entgeltbereich zwischen 400 und 1.500 Euro Brutto/Monat nach dem Einkommen gestaffelt werden. Wie bislang werden bei bis 400 Euro keine Arbeitnehmerbeiträge fällig, in der Zone bis 1.500 Euro steigt dann der Beitragssatz linear an, um oberhalb von 1.500 Euro das reguläre Niveau zu erreichen. Da gleichwohl die vollen Anwartschaften in allen Zweigen der Sozialversicherung, auch in der Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung erworben werden sollen, setzt dieses Progressionsmodell voraus, dass die Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungsträgern durch zusätzliche steuerfinanzierte Bundeszuschüsse ausgeglichen werden. Dies betrifft gleichermaßen die Mindereinnahmen in der Kranken- und Pflegeversicherung.

Eine Absenkung der Arbeitskosten wird mit dem Modell nicht – auch nicht indirekt – angestrebt, die Arbeitgeberbeitragsbelastungen bleiben unverändert, was allerdings nicht ausschließt, dass im Arbeitsmarktprozess Druck und Bereitschaft steigen, wegen der Erwartung höherer Nettoentgelte auch niedrigere Bruttoentgelte hinzunehmen, wie dies im Bereich der Mini-Jobs durchaus die Praxis ist.

Faktisch ist das Braunschweiger Modell gleichbedeutend mit einer Ausweitung der gegenwärtigen Midi-Job-Gleitzone von 800 Euro auf 1.500 Euro (Abbildung 13). Offen bleibt, mit welchem Eingangssatz die Beitragszahlung der Beschäftigten einsetzt. Zwei Extreme sind denkbar: Der Beitragssatz ab Überschreitung der geringfügigkeitsgrenze beginnt auf einem sehr niedrigen Niveau, quasi bei null, um Belastungssprünge zu vermeiden (Variante 1). Oder es bleibt bei dem Beitragssatz von 10,7 Prozent (Variante 2), mit dem derzeit die Gleitzone beginnt. Schließlich könnte ein Mittelweg gewählt und der Ein-

¹⁹ Bofinger/Walwei rechnen mit einem Finanzierungsbedarf von etwa 4 Milliarden Euro.

gangsbeitragssatz beispielsweise auf 5,35 Prozent festgesetzt werden (Variante 3). Generell gilt: Je niedriger der Eingangsbeitragssatz, desto größer die Entlastungen im Vergleich zum geltenden Recht, desto größer aber auch die Beitragsminder-einnahmen und der Finanzierungsbedarf. Be-günstigt werden bei allen Varianten nicht nur die Beschäftigten im Bereich zwischen 800 und 1.500 Euro Bruttoentgelt, die nach dem geltenden Recht volle Arbeitnehmerbeiträge zahlen müssen, son-derne auch die Beschäftigten in der gegenwärtigen Midi-Zone, da bei jeder Variante die Beitragssatz-anhebungsstufen niedriger ausfallen.

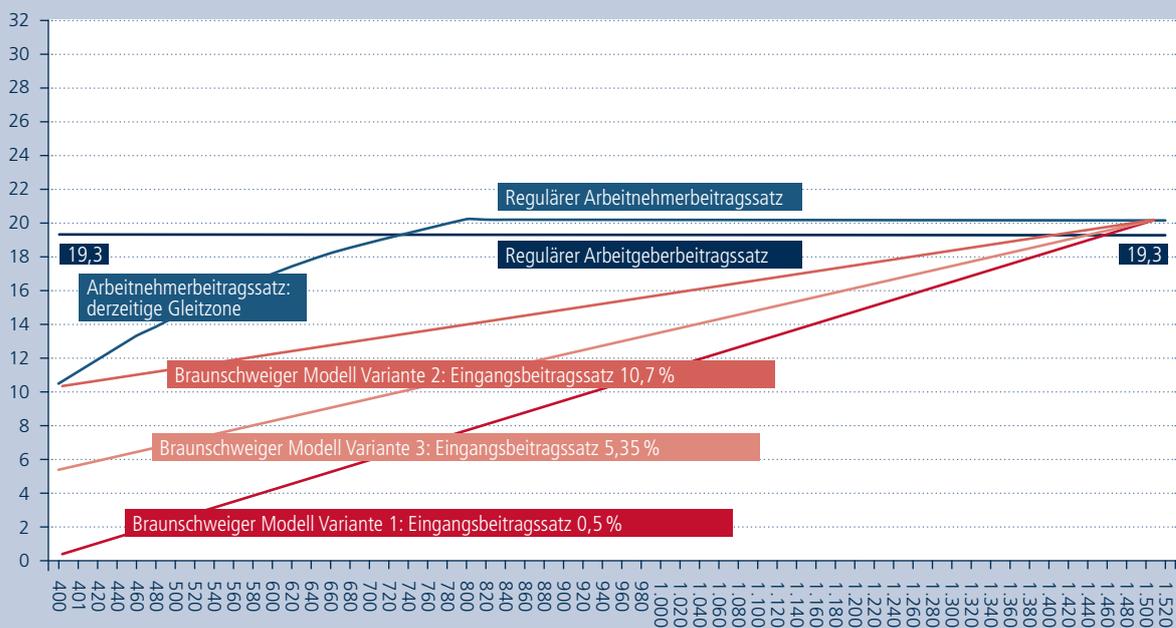
Im Unterschied zum Progressivmodell der Grünen und auch zum Modell von Bofinger/

Walwei bleibt beim Braunschweiger Modell der gesamte Bereich der geringfügigen Beschäftigung, der Haupt- wie der Nebenbeschäftigung, unan-getastet. Hingegen wird angestrebt, nicht jegliches Beschäftigungsverhältnis im Bereich unter 1.500 Euro zu fördern, sondern die Förderung von einer noch zu bestimmenden Mindeststun-denzahl abhängig zu machen. Fraglich bleibt allerdings, ob und wie ein solches Vorhaben or-ganisatorisch-technisch umsetzbar ist.²⁰

Offen ist schließlich, ob sich dieses vertei-lungspolitische Vorhaben auch auf die Rentner bezieht, um nicht nur niedrige Einkommen von Beschäftigten, sondern auch von Rentnern zu entlasten.

Abbildung 13:

Beitragssätze oberhalb 400 €: Derzeitige Midi-Zone und Braunschweiger Modell im Vergleich
in % des Bruttoarbeitsentgelts, Stand 2010



Quelle: eigene Darstellung

20 Da die Sozialversicherungsträger die Stundenzahl, in der ein versicherungspflichtiges Arbeitsentgelt erzielt wird, derzeit (!) nicht erfassen, erweist sich die Umsetzung dieses Bezugs auf die Arbeitszeit als schwierig.

5.5 Entlastung durch Beitragsrückerstattung

Modelle einer Beitragsrückerstattung (Lohnsteuerbonus) beziehen sich ausdrücklich nur auf die Beitragszahlungen der Arbeitnehmer. Zwar werden die Arbeitnehmer im Unterschied zu den Beitragsatzreduktionsmodellen auch im unteren Einkommensbereich zunächst durch die regulären Arbeitnehmerbeiträge belastet. Die Beitragszahlungen werden ihnen aber dann über das Finanzamt zurückerstattet bzw. mit der Lohnsteuer verrechnet. Da ab Überschreiten der Mini-Job-Grenze volle Arbeitnehmerbeiträge gezahlt werden, entstehen bei den Sozialversicherungsträgern keine Einnahmeausfälle. Zugleich werden ungeschmälerete Anwartschaften bei den Geldleistungen der Sozialversicherung erworben, es bleibt beim Entsprechungsverhältnis von Beiträgen bzw. verbeitragtem Einkommen und späteren Leistungen.

Die Erstattung reduziert sich mit steigendem Einkommen. Wird die obere Einkommensschwelle überschritten, gibt es keinen Zuschuss mehr; der Arbeitnehmerbeitrag muss alleine getragen werden. Größenordnung und Verlauf der Erstat-

tung hängen also davon ab, welcher Progressionsstarif in der Bonuszone simuliert wird. Vergleichbar zu den Varianten des Braunschweiger Modells fallen die Zuschüsse und damit der Finanzaufwand besonders hoch aus, wenn angenommen wird, dass ab 400 Euro Monatsentgelt zunächst der Arbeitnehmerbeitragssatz von 20,2 Prozent (2010) in voller Höhe zurückerstattet wird. Der hypothetische Eingangsbeitragssatz läge dann bei etwa 0 Prozent. Das Einkommen nach Rückerstattung entspricht dem Bruttoeinkommen. Wird hingegen unterstellt, dass der hypothetische Eingangsbeitragssatz bei 10,7 Prozent liegt, würden die gezahlten Beiträge in Höhe von 9,5 Prozent des Arbeitsentgelts erstattet. 10,7 Prozent müssten alleine getragen werden. Hier fällt die Entlastung also schwächer aus. Entscheidend ist zudem, wie weit die Bonuszone reicht – bis zu einem Bruttomonatsentgelt von 1.500 Euro (analog zum Braunschweiger Modell) oder bis zu einem Bruttomonatsentgelt von 2.000 Euro (analog zum Progressivmodell). Bei den Kostenabschätzungen kann also auf die nachfolgenden Berechnungen Bezug genommen werden.

6. Eine Kostenabschätzung des Braunschweiger Modells und des Progressivmodells

Da die Frage nach den finanziellen Auswirkungen der Beitragsentlastungsmodelle eine entscheidende Bedeutung für die Bewertung dieser Modelle hat, sollen die Kosten einer progressiven Ausgestaltung der Sozialversicherungsabgaben im unteren Einkommensbereich anhand von Modellrechnungen ermittelt werden. Da unter den Bedingungen des Umlageverfahrens die Beitragsentlastungen unmittelbar zu Einnahmeverlusten bei den Sozialversicherungsträgern führen, müssen sie zeitgleich zur Einführung gegenfinanziert werden, um Defizite in den Haushalten der Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung bzw. postwendende Erhöhungen der regulären Beitragssätze bzw. der Zusatzbeiträge (in der GKV) zu vermeiden. Es ist zudem in den Modellen ausdrücklich vorgesehen, dass die Leistungsansprüche an die Arbeitslosen- und Rentenversicherung nicht durch die abgesenkten Beitragssätze gemindert werden, damit die Entlastungen nicht zu Nachteilen bei der Absicherung gegen die sozialen Risiken Alter und Arbeitslosigkeit führen. Insofern kommt es auch in den späteren Jahren zu keiner finanziellen Entlastung bei den Ausgaben.

Der Finanzierungsbedarf soll anhand der Einkommens- und Beschäftigtendaten, die sich dem Sozio-ökonomischen Panel entnehmen lassen, errechnet werden. Wir nehmen dabei Bezug auf die Befragungswelle des Jahres 2009. Ausdrücklich zu betonen ist, dass es sich um eine reine Status-quo-Analyse handelt. Verhaltensänderungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die sich infolge der Beitragsentlastungen auf der einen, der Mehrbelastungen durch die Gegenfinanzierung auf der anderen Seite ergeben werden, können wir nicht berücksichtigen und abbilden. So wäre zu erwarten, dass sich durch

Substitutionseffekte die Besetzungsstärke der Arbeitsverhältnisse mit einem Einkommen im Entlastungsbereich erhöht. Dies hätte wiederum Rückwirkungen auf den Finanzierungsbedarf. Auch die Art der Gegenfinanzierung, z. B. durch eine Erhöhung einer spezifischen Steuer, wird zu Verhaltensanpassungen führen und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben.

Unberücksichtigt bleibt auch, dass infolge der erhöhten Nettoeinkommen im unteren Einkommenssegment auch der Bedarf an aufstockenden Leistungen durch das Arbeitslosengeld II zurückgeht – verbunden mit Minderausgaben im Bereich des SGB II. Minderausgaben dürften sich auch beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag ergeben.

Wir begrenzen unsere Kostenabschätzung auf das Braunschweiger Modell sowie auf das Progressionsmodell von Bündnis 90/Die Grünen. Beide Modelle sind aktuell und weisen Parallelen auf; sie unterscheiden sich aber – wie beschrieben – in der Zielsetzung. Zugleich zeigen sich in der Ausgestaltung erhebliche Unterschiede. Eine ausführliche Darstellung der Methode und der einzelnen Berechnungsschritte dieser vergleichenden Kostenabschätzung finden sich im Anhang (Abschnitt 8.). Um Missverständnisse zu vermeiden, sei vermerkt, dass die errechneten Beträge lediglich Anhaltsgrößen hinsichtlich der Beitragsmindereinnahmen wiedergeben; die verwendeten Daten lassen es auch bei einer Status-quo-Analyse nicht zu, exakte Werte zu benennen, da die sozialversicherungsrechtliche Gestaltung der Beitragspflicht im Detail äußerst komplex ist.

Ergänzend zu den Modellrechnungen für den Kreis der abhängig Beschäftigten werden auch die Kosten kalkuliert, die entstehen würden, wenn die jeweiligen Modelle eins zu eins auf die

Rentenbezieher angewendet werden würden, die ebenfalls Sozialabgaben zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung entrichten müssen. Denn wenn die hier diskutierten Modelle in der Hauptsache verteilungspolitisch motiviert sind (wovon beim Braunschweiger Modell eindeutig auszugehen ist), dann lässt sich die Mitberücksichtigung von Rentenempfängern aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz ableiten, der eine willkürliche Schlechterstellung einzelner Personengruppen untersagt. Allerdings bleibt umstritten, ob der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz in dieser Definition tatsächlich Anwendung finden würde, da dies weder im Rahmen der Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung noch bei den Gleitzonenregelungen im Rahmen der Midi-Jobs bislang der Fall ist. Entsprechend werden die Ergebnisse für Arbeitnehmer und Rentenempfänger getrennt ausgewiesen und erst am Ende in der Gesamtrechnung als Gesamtkosten des jeweiligen Modells aufgezeigt.

Braunschweiger Modell

Es zeigt sich (Tabelle 4), dass mit gut 6,8 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine erhebliche Anzahl abhängig Beschäftigter von den Beitragsentlastungen im Rahmen des Braunschweiger Modells profitieren würde. Dabei fällt die Entlastung umso höher aus, je niedriger das zugrunde liegende Bruttoeinkommen ist. Gewinnen würden auch jene, die sich bereits im geltenden Recht in der Gleitzone befinden, weil die Beitragssätze hier ebenfalls niedriger ausfallen.

Da das Ausmaß der Entlastung entscheidend vom Eingangsbeitragssatz abhängt, gehen wir in unserer Berechnung von zwei Varianten aus: In der Variante 1 beginnt die Beitragsbelastung beim Einstieg in die Progressionszone mit einem sehr niedrigen Satz, der noch unter 1 Prozent liegt. Variante 2 unterstellt hingegen, dass das Braunschweiger Modell lediglich die gegenwärtige Midi-Zone von maximal 800 Euro auf maximal 1.500 Euro ausweitet und dabei am geltenden Eingangsbeitragssatz von 10,7 Prozent anknüpft.

Nach unseren Berechnungen kommt es in der ersten Modellvariante zu Einnahmeminierungen und damit zu Gegenfinanzierungskosten von mehr als 6 Milliarden Euro, wenn diese Entlastungen bei den gut 6,8 Millionen Arbeitnehmern durchgesetzt würden. Bei einer Übertragung des Modells auf die Rentner würden etwa 11,4 Millionen Rentner mit einer Entlastung rechnen können, also deutlich mehr Personen als bei den Beschäftigten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich der weit überwiegende Teil der Rentenempfänger (nahezu zwei Drittel) in einem Einkommensbereich zwischen 400 und 1.500 Euro befindet. Allerdings fällt die Entlastung der Rentner in ihrer Höhe geringer aus als bei den Beschäftigten, da allein Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zu zahlen sind, sodass sich Kosten von etwa 6,2 Milliarden Euro ergeben.

In der Zusammenfassung errechnen sich damit beim Braunschweiger Modell (Variante 1) Mindereinnahmen von gut 12,2 Milliarden Euro im Jahr.

Demgegenüber ergeben sich in der zweiten Modellvariante aufgrund des deutlich höheren Eingangsbeitragssatzes von 10,7 Prozent auch merklich moderatere Modellkosten. So würde das Braunschweiger Modell (Variante 2) in der Summe Kosten von etwa 6,1 Milliarden Euro mit sich bringen, die über das allgemeine Steueraufkommen gegenfinanziert werden müssen. Wie schon in der ersten Modellvariante aufgezeigt, liegen auch hier die Kosten für die Rentner mit etwa 3,4 Milliarden Euro deutlich über den entsprechenden Kosten für die abhängig Beschäftigten, die sich in dieser Berechnungsvariante auf ca. 2,7 Milliarden Euro belaufen.

Progressivmodell Bündnis 90/Die Grünen

Beim Progressivmodell (Tabelle 5) würden 13,7 Millionen abhängig Beschäftigte von den Neuregelungen begünstigt bzw. wären davon, im Falle der Beschäftigten im Segment bis zu 400 Euro, betroffen. Dies wäre immerhin mehr als ein Drittel (35,1 Prozent) aller Beschäftigten²¹. Im Bereich

21 Bei dieser Berechnung wird unterstellt, dass die Einkommen aus einer geringfügigen Nebenbeschäftigung nicht länger begünstigt werden, sondern zusammen mit dem Einkommen aus der Hauptbeschäftigung verbeitragt und versteuert werden.

Tabelle 4:

Gesamtkosten des Braunschweiger Modells

Anzahl der Begünstigten in der Modellrechnung	Summe/Monat	Summe/Jahr
<i>Variante 1: Eingangsbeitragssatz unter 1 %</i>		
6,8 Mio. abhängig Beschäftigte	505,8 Mio. €	6.069,4 Mio. €
11,4 Mio. Rentner	516,3 Mio. €	6.195,1 Mio. €
18,2 Mio. insgesamt	1.019,9 Mio. €	12.264,5 Mio. €
<i>Variante 2: Eingangsbeitragssatz 10,7 %</i>		
6,8 Mio. abhängig Beschäftigte	227,4 Mio. €	2.728,3 Mio. €
11,4 Mio. Rentner	282,3 Mio. €	3.387,9 Mio. €
18,2 Mio. insgesamt		6.116,2 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

bis zu 400 Euro würden die arbeitnehmerseitigen Beitragseinnahmen steigen (bei einem zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern paritätisch aufzubringenden Pauschalsatz von 20 Prozent), die arbeitgeberseitigen Beitragseinnahmen (10 Prozent statt 28 Prozent) hingegen deutlich sinken. Im Bereich der Progressionszone zwischen 400 Euro und 2.000 Euro würden durchgängig Beitragsmindereinnahmen entstehen. Zwar reicht die Progressionszone um 500 Euro weiter als beim Braunschweiger Modell, aber der arbeitnehmerseitige Beitragssatz beginnt bei 10 Prozent, sodass der Grad der Entlastung je nach gewählter Modellvariante schwächer als beim Braunschweiger Modell ausfallen dürfte. Hinzu kommt aber, dass auch die Beitragssätze der Arbeitgeber abgesenkt werden sollen. Im Ergebnis verdoppeln sich dadurch die Mindereinnahmen.

Auch beim Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen errechnen sich zusätzliche Beitragsmindereinnahmen, wenn auch die Rentner

in die Regelung einbezogen würden²². Wenn die Beitragsentlastung der Rentner bei einem Einkommen von 2.000 Euro endet, würden nahezu 16 Millionen Rentenempfänger begünstigt. Das entspricht 90,1 Prozent aller Rentenempfänger.

Die vorgenommene Kostenabschätzung lässt erwarten, dass das Aufkommen aus den Beitragseinnahmen der Beschäftigten um etwa 4,2 Milliarden Euro zurückgeht. Ein annähernd gleicher Einnahmeverlust entsteht durch die parallele Entlastung der Arbeitgeber. Rechnet man noch die Mindereinnahmen infolge einer Entlastung auch der Rentner sowie die Arbeitgeberentlastung, die sich durch die sozialversicherungsrechtliche Neubewertung der geringfügigen Beschäftigung ergibt, hinzu, erhöhen sich die Kosten um weitere 4,6 Milliarden Euro. In der Gesamtsumme ergibt sich dann eine Belastung der Sozialversicherungsträger von über 13 Milliarden Euro, die durch den Einsatz von Steuermitteln gegenfinanziert werden müsste.

22 Wir gehen davon aus, dass es bei diesem Modell bei der hälftigen Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner durch die Rentner einerseits und die Rentenversicherung andererseits bleibt.

Tabelle 5:

Gesamtkosten des Progressivmodells

Anzahl der Begünstigten in der Modellrechnung	Summe/Monat	Summe/Jahr
13,7 Mio. abhängig Beschäftigte	350,7 Mio. €	4.208,4 Mio. €
Parallele Arbeitgeberentlastung	350,7 Mio. €	4.208,4 Mio. €
15,9 Mio. Rentner	367,6 Mio. €	4.411,2 Mio. €
Arbeitgeberentlastung im Bereich bis 400 €	15,86 Mio. €	190,3 Mio. €
Summe	1.084,9 Mio. €	13.018,3 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

7. Resümee und Ausblick: Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Weg oder Irrweg?

Die in den zurückliegenden Jahren in einer Vielzahl von Modellen entwickelte Vorstellung, im unteren Bereich der Arbeitnehmerinkommen die Sozialversicherungsbeiträge abzusenken und die Beitragsmindereinnahmen durch Steuern auszugleichen, ist im Wesentlichen beschäftigungspolitisch motiviert. Die Vorstellung, den Abbau von Arbeitslosigkeit und die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus im Bereich einfacher Tätigkeiten durch niedrige Arbeits- und Lohnkosten zu erreichen, durchzieht die vorgestellten Finanzierungsmodelle wie ein roter Faden. Immer geht es in diesen Kombilohnmodellen primär darum, die Arbeitgeber von Lohnnebenkosten zu entlasten bzw. die Beschäftigten zu veranlassen, in der Erwartung auf geringere Beitragsabzüge und bessere Brutto-Netto-Relationen abgesenkte Bruttolöhne zu akzeptieren. Die empirischen Befunde zeigen jedoch, dass ein Niedriglohn- bzw. Niedriglohnkostensektor nicht erst hergestellt oder durch Subventionsmodelle ausgeweitet werden muss. Dieser Sektor ist bereits vorhanden und hat sich in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet. Die Aufstockung niedriger Löhne durch das ALG II erweist sich als ein real existierender, in seiner Bedeutung kontinuierlich anwachsender Kombilohn.

Die aus einer verengten mikroökonomischen Sichtweise abgeleitete Erwartung, durch selektive, einkommensabhängige Beitragssatzreduktionen einen Beschäftigungsaufbau zu erreichen, stößt sofort an ihre Grenzen, wenn in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung sowohl die Rückwirkungen der erforderlichen Gegenfinanzierung als auch die Mitnahme- und Verdrängungseffekte einer solchen Strategie berücksichtigt werden. In allen Modellen sind die Verdrängungseffekte als hoch einzuschätzen. Für die Unternehmen ist es ökonomisch attraktiv, Arbeitsplätze im unteren

Einkommens- und Stundenbereich einzurichten, da hier die Beitragsbelastungen je Arbeitsstunde geringer ausfallen – zulasten von Arbeitsverhältnissen, die mit dem regulären Sozialversicherungsbeitragssatz belastet werden. Die Gefahr ist groß, dass dadurch die Aufteilung des Arbeitsvolumens in immer kleinteiligere Arbeitsverhältnisse auf Teilzeitbasis subventioniert und gefördert wird. Angesichts des demografischen Umbruchs und des wachsenden Fachkräftebedarfs ist dies jedoch ein falscher Weg.

Im grundlegenden Unterschied zu allen anderen hier vorgestellten und diskutierten Modellen hat das Braunschweiger Modell eine ausschließliche verteilungspolitische Zielsetzung. Beschäftigte im Einkommenssegment bis zu 1.500 Euro Bruttomonatseinkommen sollen – bei gleichbleibenden sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen und Anwartschaften – mehr Netto vom Brutto erhalten, um dem Trend der zunehmenden Einkommensspreizung und der Benachteiligung von Niedrigeinkommensbeziehern entgegenzuwirken. Das ähnlich angelegte grüne Progressivmodell bleibt hingegen dem Kombilohnansatz verhaftet, da es neben der Arbeitnehmerentlastung zu einer noch stärkeren Beitragsentlastung bei den Arbeitgebern führt. Der Rückzug der Arbeitgeber aus der Finanzierung der Sozialleistungen, wie er sich aus den Daten des Sozialbudgets bereits ablesen lässt, würde dadurch noch beschleunigt.

Das Braunschweiger Modell überzeugt durch die Botschaft „mehr Netto vom Brutto im unteren Einkommensbereich“. Gleichwohl lässt sich bei näherem Hinsehen eine lange Reihe von offenen Fragen, Problemen und Bedenken auflisten, die bei der Bewertung des Modells berücksichtigt werden müssen.

(1) Auffällig ist zunächst, dass in den Reformvorschlägen der Bereich der geringfügigen Beschäftigung, sowohl der Haupt- wie der Nebenbeschäftigung in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung unangetastet bleibt. Im Ergebnis kommt es allein zu einer Verlängerung der Midi-Job-Zone. Damit ist aber nicht zu erwarten, dass sich die negativen Charakteristika dieses abgeschotteten und in mehrfacher Hinsicht schlechter gestellten Arbeitsmarktsegments verändern werden. Insofern ist das Modell eher strukturkonservativ ausgerichtet und schreibt die Verhältnisse fort. Wie die Erfahrungen bei den Mini-Jobs zeigen, besteht durchaus die Gefahr, dass es – unter sonst gleichen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt – dazu kommen kann, dass die Arbeitgeber die Bruttoentgelte nach den erhöhten Nettoentgelten ausrichten und entsprechend absenken.

(2) Die Beitragsmindereinnahmen und entsprechend die Kosten einer Gegenfinanzierung hängen entscheidend davon ab, welcher Eingangsbeitragssatz gelten soll und ob auch eine Einbeziehung der Rentner vorgesehen ist. Steht die Entlastung von Niedrigeinkommensbeziehern im Zentrum der Zielsetzung, dann können die Rentner schwerlich ausgenommen werden. Allerdings ist zu bedenken, dass eine niedrige Rente keineswegs mit einer schlechten Einkommens- und Versorgungslage gleichzusetzen ist, da immer auch weitere Alterseinkommen und die Einkommensposition im Haushaltskontext zu berücksichtigen sind. Das gilt gleichermaßen für die Einkommens- und Versorgungslage der Beschäftigten. Der reduzierte Arbeitnehmerbeitragssatz, der für Arbeitsentgelte im Bereich der Progressionszone gilt, kann Personen begünstigen, die individuell und/oder im Haushaltskontext über ein hohes Einkommen verfügen, während Beschäftigte, deren Arbeitsentgelt oberhalb der Progressionszone liegt und bei denen das individuelle Arbeitsentgelt die überwiegende oder einzige Einkommensquelle ist, voll belastet werden.

(3) Diese Beispiele zeigen, dass sich Steuern und Beiträge nicht gleichsetzen lassen. Auf der einen Seite besteht im Unterschied zu Beiträgen zwischen Steuern und Leistungen kein Entsprechungsverhältnis und begründen Steuern keine

Leistungsansprüche. Auf der anderen Seite bezieht sich die Einkommensteuer im Grundsatz auf sämtliche Einkommen, während Beiträge nur die Arbeitsentgelte belasten. Eine progressive Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit macht insofern Sinn, weil bei der Leistungsbemessung das gesamte Einkommen berücksichtigt wird. Demgegenüber begrenzen sich progressive Beitragsätze nur auf einen Teil der individuellen Einkommen.

(4) Diese verteilungspolitische Unwucht dürfte gerade bei der Mittelschicht, ohne deren Akzeptanz die Sozialversicherung kaum überlebensfähig ist, auf Unverständnis stoßen. Da (bei den Geldleistungen) Beitrag und Leistung erst ab einem Einkommen von 1.500 Euro (im grünen Progressivmodell sogar erst ab 2.000 Euro) ein Äquivalenzverhältnis aufweisen, kann im Ergebnis der Solidarcharakter der Sozialversicherung überstrapaziert werden. Nach unseren Berechnungen liegt etwa ein Viertel der Arbeitnehmer mit ihrem Monatsgesamteinkommen unter 1.500 Euro, weniger als 2.000 Euro verdienen mehr als ein Drittel der Beschäftigten. Berücksichtigt man noch, dass die Beitragsbelastung nach dem Erreichen der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen wieder rückläufig ist, dann verengt sich der Kreis der regulär Beitragspflichtigen deutlich und droht in der Folge von möglichen Substitutionseffekten noch stärker zurückzugehen. Angesichts der gegenwärtigen Konstruktion der Sozialversicherung, nämlich Begrenzung der Versicherungspflicht im Kern ausschließlich auf die Arbeiter und Angestellten oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze und Gewährleistung einer Ausstiegsoption aus dem Solidarverbund für die Besserverdienenden und „guten Risiken“ beim Überschreiten der Versicherungspflichtgrenze in der GKV und SPV, ist zu befürchten, dass ausgehende Beitragssatzreduktionen die Erosionstendenzen der Sozialversicherung noch vertiefen und verschärfen.

(5) Wenn die Verbesserung der Einkommenslage von Beziehern niedriger Einkommen angestrebt wird, reicht es nicht aus, allein die Beitragssätze zur Sozialversicherung ins Blickfeld zu nehmen. Wie skizziert haben in den letzten Jahren die Be-

lastungen vor allem durch Zuzahlungen, Leistungsausgrenzungen und private Vorsorgezahlungen, Gebühren, Sonderbeiträge und Zusatzbeiträge ein immer stärkeres Gewicht gewonnen. Davon sind vor allem Beschäftigte bzw. Haushalte im unteren Einkommenssegment betroffen. Es ist aus unserer Sicht vorrangig, hier eine Umkehr einzuleiten.

(6) Das Ziel, die Einkommenslage im unteren Arbeitsmarktsegment zu verbessern, darf nicht nur auf die kurzfristige Perspektive beschränkt werden. Es spricht viel dafür, dass für viele Betroffene die Leistungsseite in der Sozialversicherung wichtiger ist als die Beitragsseite. Wenn es gelingt, das Versorgungsniveau bei den Sachleistungen und Leistungsniveau und -struktur bei den Geldleistungen so auszugestalten, dass Bezieher niedriger Einkommen besser gestellt werden (z.B. durch den Einbau von Mindestsicherungselementen in der Rentenversicherung), steigt die Bereitschaft, auch bei einem niedrigen Einkommen den regulären Beitragssatz zu zahlen. Dieses Wechselverhältnis von Beiträgen und Leistungen muss auch in internationalen Belastungsvergleichen beachtet werden, um nicht zu Fehlschlüssen zu kommen.

(7) Der hohe Einnahmeausfall, der mit progressiven Beitragssätzen verbunden ist, erfordert eine Gegenfinanzierung, die den einzelnen Versicherungsträgern zufließt und in der Höhe ausreichend, verlässlich, kalkulierbar sowie dynamisiert ist. Zugleich müssen die Verteilungswirkungen einer Steueranhebung so ausgestaltet sein, dass das Ziel der ganzen Operation, nämlich die Entlastung im unteren Einkommensbereich, nicht konterkariert wird, wie es etwa bei einer Anhebung von Verbrauchsteuern der Fall wäre. Angesichts der strukturellen Finanzkrise in den öffentlichen Haushalten ist das Erreichen dieser Ziele als äußerst schwierig einzuschätzen. Denn zu berücksichtigen ist, dass die Steuerzuschüsse in die einzelnen Zweige der Sozialversicherung in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind und noch weiter ansteigen werden. Dies gilt insbesondere für die Kranken- und Pflegeversicherung, die ja sowohl nach den Plänen von SPD als auch

von den Grünen stärker durch Steuerzuschüsse finanziert werden soll. An der Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, führt kein Weg vorbei. Bei dieser Prioritätensetzung geht es auch nicht nur um den Bereich der sozialen Sicherung, der ja bereits mehr als die Hälfte der Ausgaben im Bundeshaushalt ausmacht. Auf der politischen Agenda stehen bekanntlich auch Forderungen nach einer Verbesserung der sozialen Infrastruktur und Bildung – um nur zwei Bereiche zu nennen.

Insgesamt führen diese Fragen, Probleme und Bedenken zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung für oder gegen eine alternative Ausgestaltung der Arbeitnehmerbeiträge in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung nicht isoliert von der Grundsatzfrage nach der zukünftigen Ausrichtung der Sozialpolitik allgemein und der Sozialversicherung im Besonderen gefällt werden kann. Erforderlich ist ein Gesamtkonzept, das in der Auseinandersetzung mit den liberalen Vorstellungen und Plänen von Kopfpauschale, Privatisierung, Aufhebung der Parität und sozialer Selektion die Prinzipien, Strukturen und Regelungen eines solidarischen, die gesamte (Erwerbs)Bevölkerung einbeziehenden Sicherungssystems entwickelt.

Ein solches sozialpolitisches Gesamtkonzept muss gleichermaßen die Leistungs- und die Finanzierungsseite umfassen, beide Seiten in Verbindung setzen und mit arbeitsmarktpolitischen Ordnungsvorstellungen verknüpfen. Um Niedriglöhne und soziale Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt einzudämmen, bedarf es einer Re-Regulierung des Arbeitsmarktes und der Wiederherstellung einer sozialen Arbeitsmarktordnung. Mindestlöhne, die Eingrenzung von prekären Arbeitsverhältnissen – und hier insbesondere des Mini-Job-Sektors – und die Einhaltung des Grundsatzes von Equal Pay sind die Eckpfeiler einer solchen Orientierung. Die Ausgestaltung der Arbeitnehmerbeiträge spielt dabei sicherlich eine wichtige, aber letztlich nur nachgeordnete Rolle. Wenn die Einkommensspreizung auf dem Arbeitsmarkt begrenzt werden soll, dann müssen vorrangig die Bruttoentgelte anders verteilt werden.

Anhang

8. Die Kosten progressiver Sozialabgaben im unteren Einkommensbereich: Braunschweiger Modell und Progressivmodell (Bündnis 90/Die Grünen)

8.1 Ziel und Vorgehensweise der Kostenschätzung

Die nachfolgende Kostenabschätzung bezieht sich auf das Modell des SPD-UB Braunschweig (sog. Braunschweiger Modell) sowie auf das Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen. Beide Modelle setzen an der Beitragsentlastung im unteren Einkommensbereich an, unterscheiden sich aber in der Zielsetzung²³ und vor allem hinsichtlich der Ausgestaltungsdetails erheblich. Unterschiede bestehen zunächst in der sozialrechtlichen Ausgestaltung des Bereiches der geringfügigen Beschäftigung. Während im Braunschweiger Modell auch weiterhin die Sozialversicherungsfreiheit von geringfügig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei gleichzeitiger Beibehaltung der pauschalen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung von 28 Prozent (13 Prozent Krankenversicherungs-, 15 Prozent Rentenversicherungsbeitrag) vorgesehen ist, werden im Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen auch Sozialversicherungsbeiträge für geringfügig Beschäftigte angestrebt. So soll für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis 400 Euro ein einheitlicher Beitragssatz von insgesamt 20 Prozent gelten, der zu gleichen Teilen

von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen wird. Diese sozialrechtliche Neubewertung führt dazu, dass geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer eine eigenständige soziale Absicherung in allen Zweigen des Sozialversicherungssystems realisieren können, auch wenn die Ansprüche in jenen Sozialversicherungszweigen, so in der Renten- und Arbeitslosenversicherung, die nach dem Äquivalenz- und nicht nach dem Sachleistungsprinzip organisiert sind, eher marginal sind. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die zu entrichtenden Sozialversicherungsabgaben die Attraktivität dieser Beschäftigungsform auf Seiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verringern wird, wenn es nicht zu einer entsprechenden Erhöhung der Bruttoentgelte kommt. Demgegenüber ist auf der anderen Seite zu erwarten, dass die Neuregelung die geringfügige Beschäftigung bei Arbeitgebern attraktiver machen würde, da die arbeitgeberseitigen Lohnzusatzkosten deutlich geringer ausfallen, als es bei den derzeitigen pauschalen Sozialversicherungsbeiträgen von 28 Prozent der Fall ist.

Ein zweiter wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Modellen ist die Definition des Progressionsbereiches. Nach dem Braunschweiger Modell soll die Beitragsbelastung bis zu einem

23 Die Entlastung unterer Einkommenschichten von Sozialversicherungsbeiträgen ist nur eines von mehreren Zielen des Progressionsmodells von Bündnis 90/Die Grünen. Neben dieser, mit dem Braunschweiger Modell identischen Zielsetzung wird auch eine Entlastung der Arbeitgeber von Sozialversicherungsbeiträgen und somit ein beschäftigungspolitisches Ziel verfolgt. Ferner zielt das Progressionsmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen auf eine Aufhebung der Sozialversicherungsfreiheit von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Dies gilt nach Ansicht der Autoren sowohl für die geringfügige Haupt- als auch für eine etwaige geringfügige Nebenbeschäftigung.

Arbeitsentgelt von 400 Euro bei 0 Prozent liegen und danach linear progressiv ansteigen, bis der volle Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen bei 1.500 Euro erreicht ist. Wie der Progressionsverlauf oberhalb der 400-Euro-Grenze konkret ausgestaltet werden soll, wird im Konzeptpapier zum Braunschweiger Modell nicht explizit thematisiert. Um den Ausgestaltungsspielraum des Progressionsverlaufs und damit der Beitragsentlastungen und des Gegenfinanzierungsbedarfs abzuschätzen, gehen wir in unserer Berechnung von zwei Varianten aus: In einem ersten Schritt (Berechnungsvariante 1) wird unterstellt, dass der Eingangsbeitragssatz beim Beginn der Progressionszone sehr niedrig liegt, etwa bei 1,0 Prozent. Dies hätte eine hohe Entlastungswirkung bei den niedrigen Einkommen und zugleich einen stufenlosen Übergang vom Mini-Job-Bereich in die Progressionszone zur Folge. Belastungssprünge, wie sie sich in der derzeitigen Mini- und Midi-Job-Regelung zeigen (vgl. Abbildung 5) würden dadurch vermieden. Allerdings lässt sich das Modell auch so interpretieren, dass die derzeit existierende Beitragsprogression in der

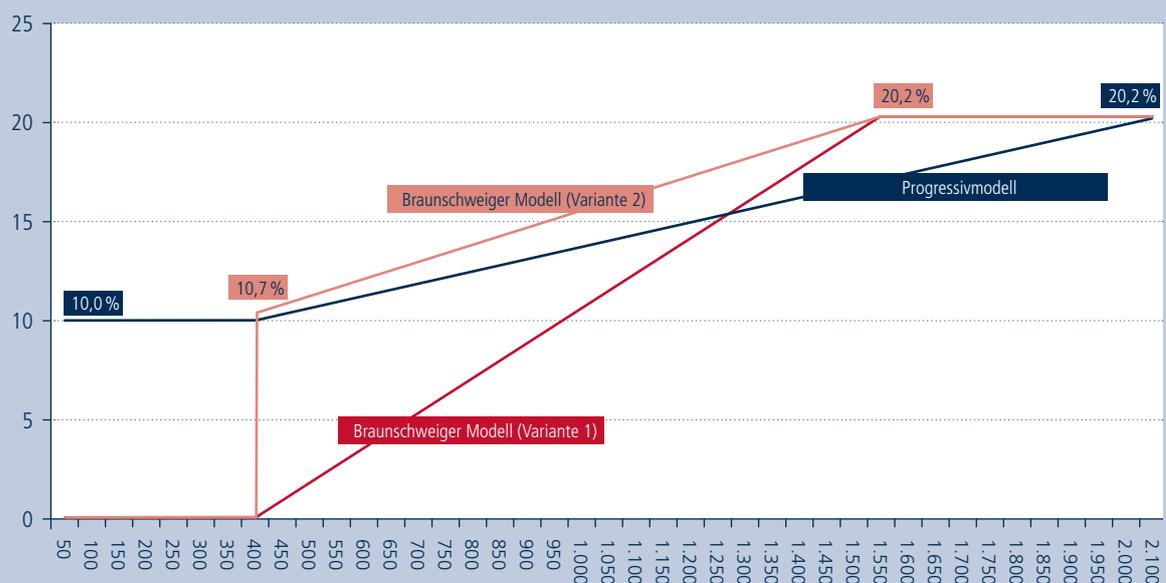
Gleitzone von maximal 800 Euro auf maximal 1.500 Euro ausgeweitet wird. Deshalb wird noch eine zweite Berechnungsvariante durchgeführt, bei der davon ausgegangen wird, dass der Eingangsbeitragssatz der Gleitzone der Gleitzone (10,7 Prozent) gleichsam auch für das Braunschweiger Modell gilt.

Demgegenüber sieht das Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen im geringfügigen Einkommensbereich eine Beitragsbelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 10 Prozent vor. Oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze soll der Sozialversicherungsbeitrag dann ebenfalls linear progressiv ansteigen (aufsetzend auf den Sockelbeitragssatz von 10 Prozent), bis der volle Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen bei einem Betrag von 2.000 Euro erreicht ist.

Deutlich wird schon an dieser Stelle, dass vor allem die Entlastung geringer Arbeitseinkommen je nach Modellvariante stark variiert. Legt man Berechnungsvariante 1 des Braunschweiger Modells zugrunde, so würden sehr geringe Arbeitseinkommen zwischen 400,01 und 1.200,00 Euro deutlich stärker entlastet als beim Progressivmo-

Abbildung 8.1:

Braunschweiger Modell (Varianten 1 und 2) und Progressivmodell im Vergleich
Verlauf des Arbeitnehmerbeitragssatzes



Quelle: eigene Darstellung

dell der Partei Bündnis 90/Die Grünen. Berechnungsvariante 2 würde demgegenüber geringe Arbeitseinkommen bis 1.500,00 Euro durchgehend stärker belasten, weil nicht nur der Eingangsbeitragssatz von 10,7 Prozent, sondern auch die Steigerungssätze je Intervall über den entsprechenden Werten im Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen liegen (vgl. Abbildung 8.1). Somit ist die Wahl des Sockelbeitragssatzes beim Braunschweiger Modell essenziell, weil dieser ausschlaggebend für die Entlastungswirkung im sehr geringen Einkommensbereich ist und entsprechende Signalwirkung im Hinblick auf die verteilungspolitische Zielsetzung haben dürfte, die mit diesem Modell verbunden ist.

Ein dritter und besonders wesentlicher Unterschied besteht darin, dass das Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen auch eine Staffellung der Arbeitgeberbeiträge im genannten Einkommensfenster vorsieht, also neben einer Entlastung der Arbeitnehmer auch eine Senkung der Arbeitskosten anstrebt. Eine Arbeitgeberentlastung ist im Braunschweiger Modell nicht vorgesehen, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bleiben hier unverändert. Diese zusätzliche arbeitgeberseitige Subvention muss bei der Abschätzung der Mehrkosten natürlich Berücksichtigung finden, weil diese sich dadurch in etwa verdoppeln.

Ergänzend zu den Modellrechnungen für den aktuell erwerbstätigen Personenkreis werden auch die Kosten kalkuliert, die entstehen würden, wenn die jeweiligen Modelle eins zu eins auf die Rentenbezieher angewendet werden würden, die ebenfalls Sozialabgaben zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung entrichten müssen.

8.2 Methodische Anmerkungen

Als Datenbasis für unsere Berechnungen dient das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), eine repräsentative Wiederholungsbefragung von Privathaushalten in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei werden sowohl individuelle Informationen durch Personenfragebögen erfasst, als auch haus-

haltsbezogene Daten durch sogenannte Haushaltsfragebögen. In den folgenden Abschnitten werden die Daten aus dem Jahre 2009 analysiert. In diesem Untersuchungsjahr wurden insgesamt 10.394 Haushalte mit insgesamt 18.587 Personen befragt (vgl. SOEP 2009 Methodenbericht: 5).

Die Modellrechnungen beschränken sich nicht nur auf die sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung, sondern beziehen auch sozialversicherungspflichtige Teilzeit- sowie geringfügige Beschäftigung mit ein. Dies begründet sich wie bereits im Hauptteil des Gutachtens erwähnt dadurch, dass es den Sozialversicherungsträgern nicht möglich ist, in ihren Statistiken zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen sauber zu differenzieren.

In Hinblick auf das zu berücksichtigende Arbeitsentgelt wird nicht nur das aktuelle Bruttomonatseinkommen aus der Hauptbeschäftigung in die Modellrechnung einbezogen, sondern gleichsam auch die Einkünfte aus möglichen Jahressonderzahlungen, wie beispielsweise dem Urlaubs- und Weihnachtsgeld oder einem potenziellen 13. Monatsgehalt, weil diese Einkünfte ebenfalls der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Da allerdings aus nachvollziehbaren Gründen keine Informationen über diesen Teil des Arbeitsentgelts für das hier ausgewertete Befragungsjahr 2009 vorliegen können, muss behelfsmäßig auf die entsprechenden Angaben für das Jahr 2008 zurückgegriffen werden. Dies geschieht allerdings nur in den Fällen, in denen die Befragungspersonen angegeben haben, dass sie ihr Beschäftigungsverhältnis nicht gewechselt haben und in denen auch für das Jahr 2009 ein aktueller Bruttomonatsverdienst ausgewiesen wird. In diesen Fällen wird unterstellt, dass die Jahressonderzahlungen im Befragungsjahr 2009 in gleicher Höhe wie im Vorjahr ausbezahlt werden. Für Personen, die zwischen dem Befragungszeitpunkt 2008 und dem Befragungszeitpunkt 2009 ihr Beschäftigungsverhältnis gewechselt haben, werden dagegen keine Jahressonderzahlungen aus dem Vorjahr berücksichtigt, weil nicht sicher davon ausgegangen werden kann, dass diese auch im Rahmen des neuen Beschäftigungsverhältnisses

in gleicher Höhe ausbezahlt werden. Dies gilt vor allem für Personen im hier besonders beachteten Einkommensbereich von 400 bis 1.500 bzw. 2.000 Euro.

Bei der Kalkulation der Mehrkosten für das Braunschweiger Modell müssen überdies sozialversicherungspflichtige Nebenbeschäftigungen Berücksichtigung finden, d.h. Nebenbeschäftigungen mit einem monatlichen Arbeitsentgelt von mehr als 400 Euro. Bei der Kalkulation der Mehrkosten für das Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen werden sämtliche Einkünfte aus Nebenbeschäftigungen berücksichtigt.

Die erzielten Arbeitseinkommen aus Haupt- und Nebenbeschäftigung (Monatsdaten) werden zunächst auf das gesamte Kalenderjahr hochgerechnet und mit ggf. angegebenen Jahressonderzahlungen (Jahresangaben) aufaddiert. Erst dann erfolgt die Rückrechnung auf den Monatsbetrag. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass keine Person im ausgewiesenen Progressionsbereich ein Jahreseinkommen von mehr als 18.000 Euro (Braunschweiger Modell) bzw. 24.000 Euro (Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen) aufweist.

Die Progression oberhalb der 400-Euro-Grenze wird in beiden Modellen auf Basis von 50-Euro-Intervallen kalkuliert. Eine noch kleinteiligere Vorgehensweise ist aufgrund einer dann zu geringen Zellenbesetzung nicht möglich.

Da der Konzeptentwurf zum Braunschweiger Modell keinen Eingangsbeitragssatz nennt, auf den die einzelnen Progressionsstufen aufaddiert werden, werden hier zwei verschiedene Varianten der Modellkosten kalkuliert. Zum einen gehen wir davon aus, dass es keinen Sockelbetrag geben wird und die Verbeitragung des Arbeitseinkommens ab einem Betrag von 400,01 Euro ausgehend von null beginnt. Zum anderen nehmen wir den im Rahmen der Gleitzone Regelung gültigen Sockelbeitragssatz von 10,7 Prozent als Ausgangswert und berechnen die Beitragsbelastung im Progressionsbereich als darauf aufbauend. Entsprechend ergeben sich für die erste Berechnungsvariante des Progressionsbereiches des Braunschweiger Modells 23 Intervalle und ein

prozentualer Steigerungssatz pro Intervall von 0,88 Prozent. Aufgrund des Sockelbeitragssatzes von 10,7 ergeben sich bei Berechnungsvariante 2 nur 22 Progressionsintervalle, weil das erste Intervall mit dem Sockelbetrag berechnet wird. Daraus resultiert ein prozentualer Steigerungssatz von 0,434 Prozent.

Aufgrund des deutlich größeren Progressionsbereiches im Modell von Bündnis 90/Die Grünen ergeben sich hier oberhalb der 400-Euro-Grenze 33 Intervalle mit einem jeweiligen prozentualen Steigerungssatz von 0,31 Prozent, die auf den Sockelbeitragssatz von 10 Prozent aufaddiert werden. Den unterschiedlichen Progressionsverlauf der drei Modelle – bezogen auf die Arbeitnehmerbeiträge – verdeutlicht Abbildung 8.1.

Anzumerken sei an dieser Stelle noch, dass in den Modellrechnungen nur Personen berücksichtigt wurden, die einen validen Einkommenswert beim Bruttomonatsverdienst aufwiesen. Aktuell erwerbstätige Personen, die die Auskunft über ihr Erwerbseinkommen verweigerten oder angegeben haben, dass sie die Höhe nicht kennen, wurden entsprechend aus der Analyse ausgeschlossen.

Bei den Rentempfängern werden neben den direkten gesetzlichen Rentenzahlungen (Altersrente, Erwerbsminderungsrente) auch abgeleitete gesetzliche Rentenansprüche aus der Hinterbliebenenrente berücksichtigt. Ergänzend werden auch die Alterseinkünfte aus der betrieblichen Altersversorgung sowie der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst hinzuaddiert, wobei ein Freibetrag von 127,75 Euro abgezogen wird. Berücksichtigt wurden überdies nur Rentempfänger, die als Erwerbsstatus „nicht erwerbstätig“ angegeben haben, um mögliche Doppelungen mit dem Kreis der abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu vermeiden. Da ein Rentenbezug allerdings eine parallele Erwerbstätigkeit nicht ausschließt, werden Nebenerwerbseinkommen berücksichtigt. Da das SOEP keine aktuellen Rentenzahlungen, sondern lediglich Vorjahresbeträge ausweist, werden die Alterseinkünfte aus den gesetzlichen Alterssicherungssystemen überdies mit den jeweiligen prozentualen

Anpassungsraten in Ost- und Westdeutschland an das Niveau des Jahres 2009 angepasst. Bei den Alterseinkünften aus betrieblicher Altersvorsorge und Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst findet dagegen analog zu den Jahressonderzahlungen keine Anpassung statt, da diese je nach Produktart sehr unterschiedlich ausfallen können.

Um die Kosten der beiden Modelle für die Rentenempfänger zu bestimmen, werden die dort vorgesehenen Neuregelungen eins zu eins übertragen. Dies bedeutet, dass Rentenempfänger im Intervall zwischen 0,01 Euro und 400 Euro im Braunschweiger Modell keine Sozialversicherungsbeiträge mehr entrichten müssen. Für das Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen wird für diesen Bereich ein Prozentsatz von 5 Prozent als Berechnungsgrundlage verwendet, was in etwa der derzeitigen Relation der Beitragsbelastung zwischen Arbeitnehmern und Rentenempfängern entspricht. Dieser Wert wird auch für die Modellvariante 2 des Braunschweiger Modells verwendet, die ja analog zum Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen einen Sockelbeitragsatz im Progressionsbereich oberhalb von 400 Euro vorsieht. Entsprechend ergeben sich auch für die Rentenempfänger für den Progressionsbereich des Braunschweiger Modells (Variante 2) 22 Intervalle, da das erste Intervall mit dem Sockelbetrag von 5 Prozent berechnet wird. Da Rentenempfänger keinen Beitrag zur gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherung leisten, liegt der prozentuale Steigerungssatz pro Intervall bei Modellvariante 1 deutlich unterhalb des für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kalkulierten Satzes von 0,88 Prozent und beträgt 0,42 Prozent pro 50-Euro-Intervall. Bei Modellvariante 2 ergibt sich aufgrund des Sockelbetrages von 5 Prozent ein entsprechender prozentualer Steigerungssatz je Progressionsintervall von 0,2 Prozent.

Auch im Modell von Bündnis 90/Die Grünen ergeben sich wiederum oberhalb der 400-Euro-Grenze 33 Intervalle mit einem jeweiligen prozentualen Steigerungssatz von 0,14 Prozent, der auf den Sockelbeitragsatz von 5 Prozent aufaddiert wird.

8.3 Kosten des Braunschweiger Progressionsmodells

8.3.1 Anzahl und Anteil der begünstigten Beschäftigten und Umfang der Entlastung

Tabelle 8.1 weist die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Progressionsbereich und ihre Verteilung über die einzelnen Einkommensintervalle aus. Es zeigt sich, dass mit gut 6,8 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine erhebliche Anzahl abhängig Beschäftigter von den Beitragsentlastungen im Rahmen des Braunschweiger Modells profitieren würde. Bezogen auf alle Beschäftigten in Deutschland entspricht dies einem Anteil von 17,4 Prozent. Knapp zwei Drittel der Begünstigten (ca. 4,5 Millionen Beschäftigte) weisen ein monatliches Bruttogesamteinkommen von mehr als 800 Euro auf, profitieren also derzeit nicht von den geltenden Gleitzone Regelungen im Rahmen der Midi-Jobs und haben momentan somit den vollen arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeitrag zu tragen. Entsprechend werden diese Arbeitnehmergruppen zum Teil erheblich durch die Neuregelungen im Rahmen des Braunschweiger Progressionsmodells entlastet, wobei die Entlastung umso höher ausfällt, je niedriger das zugrunde liegende Bruttomonatseinkommen ist und je niedriger der Einstiegsbeitragssatz in der endgültigen Modellvariante ausfallen würde. So würde eine abhängig beschäftigte Person mit einem Bruttomonatseinkommen von 1.300 Euro in der Summe derzeit mit Sozialversicherungsabgaben in Höhe von 263,25 Euro belastet. Nach den vorgesehenen Neuregelungen des Braunschweiger Modells und dem unterstellten Progressionsverlauf in Berechnungsvariante 1, würde sich der entsprechende Betrag um etwa 60 Euro verringern, auf insgesamt 205,92 Euro. Somit würde diese Person nur noch 78,2 Prozent der bisherigen Sozialversicherungsabgaben entrichten müssen. Demgegenüber würde eine Person mit einem Bruttomonatseinkommen von 830 Euro insgesamt 102,34 Euro weniger zahlen als dies bei den derzeitigen Regelungen der Fall ist. In

Tabelle 8.1:

Anzahl der abhängig Beschäftigten im Progressionsbereich des Braunschweiger Modells

Bruttomonatsverdienst Einkommensintervalle	Begünstigte Beschäftigte	Anteil an allen begünstigten Beschäftigten in %	Anteil an allen Beschäftigten in %
> 400 bis 450 €	292.457	4,3	0,7
> 450 bis 500 €	297.837	4,4	0,8
> 500 bis 550 €	239.954	3,5	0,6
> 550 bis 600 €	281.812	4,1	0,7
> 600 bis 650 €	200.319	2,9	0,5
> 650 bis 700 €	294.936	4,3	0,8
> 700 bis 750 €	190.689	2,8	0,5
> 750 bis 800 €	468.559	6,9	1,2
> 800 bis 850 €	296.314	4,3	0,8
> 850 bis 900 €	335.715	4,9	0,9
> 900 bis 950 €	213.901	3,1	0,5
> 950 bis 1.000 €	529.284	7,8	1,4
> 1.000 bis 1.050 €	229.251	3,4	0,6
> 1.050 bis 1.100 €	351.286	5,2	0,9
> 1.100 bis 1.150 €	191.073	2,8	0,5
> 1.150 bis 1.200 €	536.351	7,9	1,4
> 1.200 bis 1.250 €	300.875	4,4	0,8
> 1.250 bis 1.300 €	322.629	4,7	0,8
> 1.300 bis 1.350 €	307.597	4,5	0,8
> 1.350 bis 1.400 €	462.322	6,8	1,2
> 1.400 bis 1.450 €	263.193	3,9	0,7
> 1.450 bis 1.500 €	211.315	3,1	0,5
Gesamt	6.817.671	100,0	17,4

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

Prozentwerten ausgedrückt wären dies lediglich 39,1 Prozent des jetzigen Betrages.

Trotz der bereits bestehenden Entlastungen würden auch die ca. 2,4 Millionen Beschäftigten im Einkommensbereich zwischen 400 und 800

Euro durch die Modellvariante 1 des Braunschweiger Modells ein zum Teil deutlich höheres Nettorentgelt erreichen, weil die hier unterstellten Beitragssätze im Einkommensbereich zwischen 400 und 800 Euro die derzeit gültigen Beitragssätze

in der sogenannten Gleitzone deutlich unterschreiten. Der finanzielle Vorteil soll ebenfalls an zwei Rechenbeispielen verdeutlicht werden: So muss zum einen ein Beschäftigter im oberen Gleitzonenbereich mit einem Bruttomonatseinkommen von 755 Euro bei den aktuellen Midi-Job-Regelungen im zweiten Halbjahr 2010 Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 150,28 Euro entrichten und somit nur 2,60 Euro weniger als bei der vollen Beitragsbelastung von 20,25 Prozent.

Demgegenüber beträgt die Gesamtabgabenbelastung nach dem in Modellvariante 1 unterstellten Progressionsverlauf lediglich 53,15 Euro (Beitragsatz von 7,04 Prozent). Durch die Neuregelungen würden demnach knapp 100 Euro weniger Sozialversicherungsabgaben für diesen Beschäftigten anfallen, als dies bei der Gleitzonenregelung im Rahmen der Midi-Jobs derzeit der Fall ist. In Prozentwerten ausgedrückt müsste diese Person nur noch 35,4 Prozent der bisherigen Sozialversicherungsabgaben über das eigene Erwerbseinkommen tragen. Dieser finanzielle Vorteil ist im unteren Gleitzonenbereich noch erheblicher. Auch wenn die absoluten Differenzen zwischen dem Status quo und den dann wirksamen Regelungen im Rahmen des Braunschweiger Progressionsmodells aufgrund der geringeren Arbeitsentgelte kleiner werden, zeigt sich bei Betrachtung der relativen Werte die enorme Entlastungswirkung des Modells im Bereich der sehr geringen Arbeitseinkommen. So würden im Rahmen der derzeitigen Gleitzonenregelung bei einem Bruttomonatsverdienst von 550 Euro Sozialversicherungsabgaben in Höhe von 88,56 Euro anfallen. Ohne die Gleitzonenregelung hätte der entsprechende Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung bei 111,38 Euro gelegen. Nach den Neuregelungen des Braunschweiger Modells würde eine Person mit einem Bruttomonatsverdienst von 550 Euro zukünftig lediglich einen Beitrag zur Sozialversicherung in Höhe von 14,52 Euro entrichten müssen, also knapp 75 Euro weniger als bei den derzeitigen Regelungen. Dies entspricht gerade einmal 16,4 Prozent der bisherigen Belastung.

Auf Basis des Progressionsverlaufes, der sich aus der Berechnungsvariante 2 ergibt, zeigen sich dagegen deutlich geringere Entlastungen. So würden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem monatlichen Arbeitseinkommen von insgesamt 1.300 Euro einen Gesamtsozialversicherungsbeitrag von monatlich 236,21 Euro entrichten müssen. Dies entspricht in etwa 90 Prozent des vollen Sozialversicherungsbeitrages von 263,25 Euro. Besonders deutlich wird die weniger starke Entlastung in Berechnungsvariante 2 in den unteren Einkommensbereichen. So würde eine Person mit einem monatlichen Bruttoarbeitsinkommen von 550 Euro nach den dann gültigen Regelungen der 2. Berechnungsvariante des Braunschweiger Modells mit einem Gesamtsozialversicherungsbeitrag von 65,70 Euro belastet. Im Vergleich zu Berechnungsvariante 1 würde dies eine monatliche Mehrbelastung von mehr als 50 Euro bedeuten. Überdies entspricht dieser Betrag circa 75 Prozent der sozialversicherungsrechtlichen Belastung im Rahmen der derzeitigen Gleitzonenregelung – in Berechnungsvariante 1 waren es dagegen lediglich 16,4 Prozent.

Zum Vergleich: Die entsprechenden Beiträge nach dem Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen würden im ersten Fall 202,54 Euro (76,9 Prozent), im zweiten Fall 106,16 Euro (63,2 Prozent), im dritten Fall 94,22 Euro (62,7 Prozent) und im letzten Fall 60,12 Euro (67,9 Prozent) betragen.

Insgesamt werden die enormen Unterschiede zwischen den jeweiligen Modellen sehr deutlich. Während die Modellvariante 1 des Braunschweiger Modells vor allem geringe Einkommen massiv entlastet, fällt die Entlastungswirkung der Modellvariante 2 sowie des Progressivmodells von Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich dazu vor allem im unteren Einkommensbereich moderat aus. Zumindest bei der Entscheidung zwischen Modellvariante 1 und Modellvariante 2 des Braunschweiger Modells muss also eine grundsätzliche Entscheidung über die verteilungspolitische Zielsetzung getroffen werden. Sollen im Rahmen des Progressionsmodells geringe Einkommen massiv entlastet werden, oder soll auf

eine massive Beitragsentlastung zugunsten moderaterer Modellkosten verzichtet werden, oder soll ein Mittelweg eingeschlagen werden?

8.3.2 Kosten einer Entlastung der Beschäftigten

Die mit der Einführung des Braunschweiger Modells einhergehenden Kosten werden als Differenz zum sonst realisierten Gesamtsozialversicherungsaufkommen berechnet. Das heißt, Grundlage der Berechnung sind alle nach der Selektion im Datensatz verbleibenden abhängig Beschäftigten.²⁴

Wie Tabelle 8.2 zeigt, belaufen sich die monatlichen Kosten für das Braunschweiger Progressionsmodell in der ersten Berechnungsvariante auf gut 500 Millionen Euro. Auf das gesamte Kalenderjahr gerechnet müsste somit ein Betrag von mehr als 6 Milliarden Euro über das allgemeine Steueraufkommen gegenfinanziert werden. Durch den Sockelbeitragssatz von 10,7 Prozent liegen die Kosten für das Braunschweiger Modell in der Modellvariante 2 deutlich unter den entsprechenden Beträgen der ersten Modellvariante. Hier ergeben sich monatliche Kosten von 227,4 Milli-

onen Euro, was einem jährlichen Gesamtbetrag von gut 2,7 Milliarden Euro entspricht.

Da das Braunschweiger Modell nur auf einen bestimmten Personenkreis, nämlich die abhängig Beschäftigten im Einkommensbereich zwischen 400,01 Euro und 1.500,00 Euro abzielt, ergeben sich für den Großteil der in der Modellrechnung berücksichtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keinerlei Entlastungen²⁵, weil sie außerhalb des Progressionsbereiches liegen, sei es nun, weil sie zu wenig (≤ 400 Euro) oder zu viel verdienen (≥ 1.500 Euro). Die maximale jährliche Entlastung im Rahmen von Modellvariante 1 liegt bei 1.259,52 Euro. Dies entspricht einem monatlichen Nettomehrbetrag von 104,96 Euro. Aufgrund des Eingangsbeitragssatzes von 10,7 Prozent liegt die maximale Entlastung in der Modellvariante 2 mit einem jährlichen Betrag von 620,16 Euro deutlich darunter. Auf den Monat bezogen ergäbe sich hier ein verfügbarer Nettomehrbetrag von etwa 50 Euro.

Im Ergebnis würden die Neuregelungen im Rahmen der ersten Modellvariante des Braunschweiger Modells auf der einen Seite zu einer erheblichen durchschnittlichen Erhöhung des verfügbaren monatlichen/jährlichen Arbeitsein-

Tabelle 8.2:

Kosten des Braunschweiger Progressionsmodells bei einer Entlastung der abhängig Beschäftigten (Modellvarianten 1 und 2)

Modellvariante	Anzahl der Arbeitnehmer in der Modellrechnung	Minimum Jahr	Maximum Jahr	Summe/ Monat	Summe/ Jahr
1	32.981.735	0	1.259,52 €	505,8 Mio. €	6.069,6 Mio. €
2	32.981.735	0	620,16 €	227,4 Mio. €	2.728,3 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

24 Aus der Analyse wurden sämtliche Personen ausgeschlossen, die angegeben haben einer selbstständigen Tätigkeit nachzugehen. Ebenso ausgeschlossen wurden mithelfende Familienangehörige sowie Personen, bei denen die Monateinkünfte lediglich aus der Übertragung der Jahressonderzahlungen aus dem Jahr 2008 resultierten.

25 Ob und inwieweit die Gegenfinanzierung über Steuererhöhungen zu Mehrbelastungen führt, soll hier nicht untersucht werden, da dies entscheidend von der Steuerart abhängt, über die die Finanzierung erfolgen soll.

kommens führen (+ 104,96 Euro), auf der anderen Seite aber auch ein entsprechend großes Gegenfinanzierungsvolumen erfordern. Demgegenüber sind die Kosten in Modellvariante 2 deutlich moderater. Allerdings ist dies natürlich gleichbedeutend mit einer damit einhergehenden geringeren Entlastungswirkung des Progressionsmodells – insbesondere in den unteren Einkommensbereichen des Progressionsraumes.

8.3.3 Kosten einer Entlastung von Rentnern

Überträgt man die Regelungsinhalte der ersten Berechnungsvariante des Braunschweiger Modells eins zu eins auf die Rentenempfänger, ergibt sich in Hinblick auf die damit verbundenen Kosten ein höherer Betrag als bei den abhängig Beschäftigten. Diese belaufen sich im Monat auf etwa 516 Millionen Euro bzw. auf 6,2 Milliarden Euro im Jahr. Diese im Vergleich zu den abhängig Beschäftigten erheblichen Mehrkosten erklären sich vor allem dadurch, dass sich der weit überwiegende Teil der Rentenempfänger in Deutschland im Progressionsbereich von 400,01 bis 1.500 Euro befindet (vgl. Tabellen 8.3 und 8.4). So zeigt Tabelle 8.4, dass sich knapp 11,4 Millionen Rentenempfänger im betreffenden Einkommensintervall zwischen 400,01 und 1.500 Euro befinden. Dies entspricht in etwa einem Anteil von 65 Prozent aller Rentenempfänger in Deutschland.

Da auch die Berechnung der Kosten des Braunschweiger Modells auf Basis aller Rentenempfänger durchgeführt worden ist, wird die

minimale Entlastung mit 0 angegeben, weil nichtsdestotrotz mehr als ein Drittel der Rentnerinnen und Rentner (35,4 Prozent) vom Braunschweiger Modell nicht erfasst werden, sei es, weil ihr Renteneinkommen zu gering (≤ 400 Euro) oder zu hoch ist (> 1.500 Euro).

Wie bei den abhängig Beschäftigten würden sich auch bei den Rentenempfängern die Kosten des Braunschweiger Modells in Berechnungsvariante 2 erheblich verringern. So würden sich die monatlichen Kosten um mehr als 230 Millionen Euro reduzieren, auf 282,3 Millionen Euro. Entsprechend niedriger fallen auch die jährlichen Modellkosten aus. Mit knapp 3,4 Milliarden Euro erreichen sie gerade einmal 54,7 Prozent der Kosten, die auf Basis von Berechnungsvariante 1 entstehen würden.

Als maximale jährliche Entlastung errechnet sich bei Modellvariante 1 ein Betrag von 599,40 Euro, bei Modellvariante 2 würde sich aufgrund des Sockelbeitragssatzes nur eine maximale Entlastung von 458,50 Euro ergeben. Diese doch erhebliche Diskrepanz zu den Entlastungen bei den abhängigen Beschäftigten in beiden Modellvarianten erklärt sich vor allem dadurch, dass Rentnerinnen und Rentner in Deutschland einen geringeren Sozialversicherungsbeitrag zahlen als abhängig Beschäftigte, weil bei ihnen weder Arbeitslosen- noch Rentenversicherungsbeiträge anfallen.

Mehr als ein Drittel der Rentenempfänger (34,2 Prozent) befindet sich im Gleitzonenbereich, ohne bislang eine verteilungspolitisch mo-

Tabelle 8.3:

Kosten des Braunschweiger Progressionsmodells (Variante 1 & Variante 2) bei einer Entlastung von Rentnern

Modellvariante	Anzahl der Rentner in der Modellrechnung	Minimum Jahr	Maximum Jahr	Summe/ Monat	Summe/ Jahr
1	17.654.578	0	599,40 €	516,3 Mio. €	6.195,6 Mio. €
2	17.654.578	0	458,50 €	282,3 Mio. €	3.387,9 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

Tabelle 8.4:

Anzahl der Rentempfänger im Progressionsbereich des Braunschweiger Modells

Bruttomonatsrente Einkommensintervalle	Begünstigte Rentenempfänger	Anteil an allen begünstigten Rentenempfängern in %	Anteil an allen Rentenempfängern in %
> 400 bis 450 €	207.866	1,8	1,2
> 450 bis 500 €	483.573	4,2	2,7
> 500 bis 550 €	477.145	4,2	2,7
> 550 bis 600 €	709.912	6,2	4,0
> 600 bis 650 €	440.200	3,9	2,5
> 650 bis 700 €	683.961	6,0	3,9
> 700 bis 750 €	510.722	4,5	2,9
> 750 bis 800 €	383.905	3,4	2,2
> 800 bis 850 €	496.409	4,4	2,8
> 850 bis 900 €	651.150	5,7	3,7
> 900 bis 950 €	710.345	6,2	4,0
> 950 bis 1.000 €	580.651	5,1	3,3
> 1.000 bis 1.050 €	633.607	5,6	3,6
> 1.050 bis 1.100 €	381.038	3,3	2,2
> 1.100 bis 1.150 €	671.154	5,9	3,8
> 1.150 bis 1.200 €	391.404	3,4	2,2
> 1.200 bis 1.250 €	849.848	7,4	4,8
> 1.250 bis 1.300 €	409.706	3,6	2,3
> 1.300 bis 1.350 €	578.273	5,1	3,3
> 1.350 bis 1.400 €	304.739	2,7	1,7
> 1.400 bis 1.450 €	531.780	4,7	3,0
> 1.450 bis 1.500 €	323.000	2,8	1,8
Gesamt	11.410.391	100,0	64,6

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

tivierte Förderung zur Erhöhung des verfügbaren Alterseinkommens erhalten zu haben. Übersetzt in absolute Zahlen bedeutet dieser Anteilswert, dass nahezu 3,9 Millionen Rentempfänger Rentenzahlungen zwischen 400,01 und 800 Euro

realisieren. Von diesen weisen knapp 1,9 Millionen Personen Rentenzahlungen von 600 Euro und weniger auf. Berücksichtigt man dabei, dass das erzielte Alterseinkommen 2009 mit Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von mindestens

9,6 Prozent belastet wurde, ist in vielen dieser Fälle eine eigenständige Existenzsicherung ohne ein zusätzliches Partnereinkommen, eine ergänzende Hinterbliebenenabsicherung oder betriebliche bzw. private Versorgungsansprüche kaum möglich. Entsprechend wäre die Ausweitung der Beitragsentlastung auch auf die Rentner nicht allein aufgrund des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes, sondern gleichsam auch aufgrund (zunehmender) sozialpolitischer Notwendigkeiten naheliegend.

8.3.4 Die Kosten des Braunschweiger Modells in der Gesamtbetrachtung

Werden auch die Rentner berücksichtigt, so würden sich die Kosten für das Braunschweiger Modell in beiden Modellvarianten mehr als verdoppeln, und zwar auf etwa 12.265,2 Millionen Euro

(Variante 1) bzw. 6.116,2 Millionen Euro (Variante 2) (vgl. Tabelle 8.5).

Insofern lässt sich konstatieren, dass das Braunschweiger Progressionsmodell in der Modellvariante 1 auf der einen Seite zwar zu einer erheblichen Erhöhung des verfügbaren Einkommens für einen Teil des begünstigten Personenkreises führen kann, auf der anderen Seite aber auch erhebliche Mindereinnahmen von knapp 12,3 Milliarden Euro mit sich bringen würde (zumindest sofern man den verteilungspolitischen Gedanken dieses Instrumentes umfassend interpretiert). Da diese Mindereinnahmen unmittelbar auftreten, muss ebenso umgehend eine Gegenfinanzierung erfolgen. Es ist zudem ausdrücklich vorgesehen, dass die Leistungsansprüche an die Arbeitslosen- und Rentenversicherung nicht durch die abgesenkten Beitragssätze gemindert werden, damit die Entlastungen nicht zu Nach-

Tabelle 8.5:

Die Gesamtkosten des Braunschweiger Modells (Modellvariante 1)

Anzahl der Beschäftigten und Rentner in der Modellrechnung	Minimum Jahr	Maximum Jahr	Summe/ Monat	Summe/ Jahr
32.981.735 Beschäftigte	0	1259,52 €	505,8Mio. €	6.069,6 Mio. €
17.654.578 Rentner	0	599,40 €	516,3 Mio. €	6.195,6 Mio. €
50.636.313 Gesamt	/	/	1.022,1 Mio. €	12.265,2 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

Tabelle 8.6:

Die Gesamtkosten des Braunschweiger Modells (Modellvariante 2)

Anzahl der Beschäftigten und Rentner in der Modellrechnung	Minimum Jahr	Maximum Jahr	Summe/ Monat	Summe/ Jahr
32.981.735 Beschäftigte	0	620,16 €	227,4 Mio. €	2.728,3 Mio. €
17.654.578 Rentner	0	458,50 €	282,3 Mio. €	3.387,9 Mio. €
50.636.313 Gesamt	/	/	509,7 Mio. €	6.116,2 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

teilen bei der Absicherung gegen die sozialen Risiken Alter und Arbeitslosigkeit führen.

Demgegenüber liegen die Gesamtkosten des Braunschweiger Modells in der Modellvariante 2 deutlich niedriger. Durch die Berücksichtigung eines Sockelbeitragssatzes von 10,7 Prozent fällt die Entlastungswirkung vor allem im unteren Einkommensbereich deutlich geringer aus als in der ersten Modellvariante. So halbieren sich in der Modellvariante 2 die Gesamtkosten des Progressionsmodells. Mit einer Gesamtsumme von 6.116,2 Millionen Euro erreichen die Gesamtkosten gerade einmal 49,9 Prozent der Gesamtkosten von Modellvariante 1.

Wir können an dieser Stelle nicht entscheiden, welche Variante oder welcher Mittelweg (z.B. Eingangsbeitragssatz von 5,35 Prozent) angestrebt werden soll. Allerdings konnten wir aufzeigen, dass auf den ersten Blick womöglich unwichtig erscheinende Ausgestaltungsdetails nachhaltige Folgewirkungen haben. Zwar wird durch die Reichweite der Progressionszone einheitlich festgelegt, wie groß der Kreis der begünstigten Arbeitnehmer und – bei Einbeziehung – auch der Rentner ist. Die Höhe des Eingangsbeitragssatzes und damit der Tarifverlauf entscheiden jedoch darüber, wie stark die Entlastung ausfällt, welche Beschäftigtengruppen im besonderen Maße begünstigt werden und welche Größenordnung damit die Beitragsmindereinnahmen und der Gegenfinanzierungsbedarf haben.

8.4 Kosten des Progressivmodells der Partei Bündnis 90/Die Grünen

Wie bereits erwähnt, stellt das Progressivmodell der Partei Bündnis 90/Die Grünen kein rein verteilungspolitisches Instrument dar, sondern verfolgt über den verteilungspolitischen Aspekt hinausgehend noch weitere Ziele. Zum einen sind hier die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen des Modells zu nennen. So ist parallel zur Entlastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Sozialversicherungsbeiträgen auch eine arbeitgeberseitige Entlastung in gleicher Höhe vorgesehen, die dazu führen soll, „dass im Hand-

werk, bei Dienstleistungen und in vielen anderen Bereichen neue Arbeitsplätze entstehen können und die Schwarzarbeit zurückgeht“ (www.gruenebundestag.de). Entsprechend dieser, im Vergleich zum Braunschweiger Modell zusätzlichen Zielsetzung, entstehen beim Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen auch zusätzliche Kosten. Da vorgesehen ist, die Arbeitgeber in gleicher Höhe von den Sozialversicherungsabgaben zu entlasten, werden sich die voraussichtlichen Mehrkosten dieses Modells in etwa verdoppeln.

Zum anderen ist im Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen die Aufhebung der Sozialversicherungsfreiheit von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen vorgesehen. Ziel dieser Maßnahme ist es unter anderem, die durch das Modell entstehenden Mehrkosten oberhalb von 400 Euro zumindest teilweise auszugleichen. Wie bereits erwähnt, ist für den Bereich bis einschließlich 400 Euro ein Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von 20 Prozent vorgesehen, der paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden soll. Da der derzeitige Arbeitgeberpauschalbeitrag zur Sozialversicherung allerdings bei 28 Prozent liegt, ist das Potenzial zur Gegenfinanzierung nicht ersichtlich. Vielmehr entlasten die derzeitigen Regelungen einseitig die Arbeitgeber, die anstelle der vorher zu entrichtenden 28 Prozent dann nur noch einen Beitragssatz zur Sozialversicherung von lediglich 10 Prozent zu tragen hätten. Zudem entsteht durch den insgesamt reduzierten Gesamtbeitragssatz von 20 Prozent im Vergleich zum derzeitigen Status quo eine Finanzierungslücke von 8 Prozent, die ausgeglichen werden muss. Somit handelt es sich bei der Konzeption im Bereich der geringfügigen Beschäftigung nicht um ein Gegenfinanzierungsmodell. Vielmehr entstehen aufgrund des verringerten Gesamtsozialversicherungsbeitrages Mehrkosten.

Zusätzliche Einnahmen, die dann tatsächlich zur Gegenfinanzierung der entstehenden Mehrkosten verwendet werden können, lassen sich in diesem Modellkonzept jedoch dann erzielen, wenn auch die Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Nebenbeschäftigungsverhältnisse aufgehoben würde. Dieser Sachverhalt wird

zwar an keiner Stelle des Konzeptentwurfes für das Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen explizit erwähnt, erscheint aber allein aufgrund des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes als zwingend geboten.

Entsprechend werden die daraus zu erzielenden Mehreinnahmen in den Modellrechnungen auch unterstellt. Dabei wird allerdings nicht davon ausgegangen, dass geringfügige Nebenbeschäftigungen, die parallel zu einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt werden, weiterhin als durch den Staat besonders förderwürdig angesehen werden, sondern eins zu eins auf das in der Hauptbeschäftigung erzielte Bruttomonatseinkommen aufaddiert werden und, in den Fällen in denen die Bruttomonatseinkommen dann die 2.000-Euro-Marke überschreiten, auch mit dem vollen arbeitnehmerseitigen Beitragssatz zur Sozialversicherung von 20,25 Prozent belegt werden.

8.4.1 Anzahl und Anteil der begünstigten Beschäftigten und Umfang der Entlastung

Da in den Modellrechnungen nunmehr auch die geringfügigen Nebenbeschäftigten auf das Bruttomonatseinkommen aufaddiert werden, unterscheidet sich die in Tabelle 8.7 präsentierte Einkommensverteilung nicht nur aufgrund des größeren Progressionsbereiches von der Einkommensverteilungstabelle des Braunschweiger Modells, sondern auch in der Besetzungsstärke der einzelnen Zellen.

Tabelle 8.7 zeigt, dass insgesamt gut 13,7 Millionen abhängig Beschäftigte von den Neuregelungen begünstigt würden bzw., im Falle der Beschäftigten im geringfügigen Beschäftigungssegment, betroffen wären. Dies entspricht einem Anteil von 35,1 Prozent. Nach diesen Daten beziehen 3,4 Millionen Beschäftigte ein Arbeitseinkommen (inkl. Nebenbeschäftigung und möglichen Sonderzahlungen) von 400 Euro und weniger. Bezogen auf alle abhängig Beschäftigten entspricht dies einem Anteil von 8,8 Prozent. Die Bundesagentur für Arbeit weist demgegenüber für Dezember 2009 eine Zahl von fast 5 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigten aus. Die

geringfügige Beschäftigung wird vom SOEP also deutlich untererfasst. Der finanzielle Effekt, den der Wegfall der Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit sich bringt, wird entsprechend ebenfalls unterschätzt.

8.4.2 Kosten einer Entlastung der Beschäftigten

Tabelle 8.8 weist die Kosten aus, die im Rahmen des Progressivmodells der Partei Bündnis 90/Die Grünen über Steuermittel ausgeglichen werden müssen. Durch die Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit für Mini-Jobs und den Eingangsbeitragssatz von 10 Prozent fallen die mit dem Modell einhergehenden Beitragsmindereinnahmen bzw. Kosten arbeitnehmerseitig deutlich geringer als bei der ersten Berechnungsvariante des Braunschweiger Modells aus, liegen aber aufgrund des größeren Progressionsbereiches deutlich über den Kosten, die mit dem Braunschweiger Modell in Berechnungsvariante 2 verbunden wären. So belaufen sich die monatlichen Kosten für das Progressivmodell auf gut 350 Millionen Euro, was einem jährlichen Mehrkostenbetrag von etwa 4,2 Milliarden Euro entspricht.

Allerdings müssen beim Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen auch die Mehrkosten berücksichtigt werden, die sich aus den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen des Modells ergeben. Entsprechend müssen auch die vorgesehenen Beitragsentlastungen für die Arbeitgeber Berücksichtigung finden, wodurch sich das Finanzierungsvolumen in etwa verdoppelt und somit Mehrkosten von gut 8,4 Milliarden Euro zu erwarten sind.

Etwaige Mehreinnahmen durch eine Verringerung der Schwarzarbeit, die im Konzeptentwurf der Partei Bündnis 90/Die Grünen als Gegenfinanzierungsquelle angeführt werden, können auf Basis der hier vorgestellten Status-quo-Analysen nicht berücksichtigt werden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass sich das Gegenfinanzierungsvolumen im Falle diesbezüglicher Verhaltensänderungen sicherlich verringern würde. Seriöse Schätzungen über den Umfang der Mehreinnahmen sind allerdings nicht möglich.

Tabelle 8.7:

**Anzahl der abhängig Beschäftigten im Progressionsbereich des Modells
der Partei Bündnis 90/Die Grünen**

Bruttomonatsverdienst Einkommensintervalle	Begünstigte Beschäftigte	Anteil an allen begünstigten Beschäftigten in %	Anteil an allen Beschäftigten in %
Bis einschl. 400 €	3.423.527	24,9	8,8
> 400 bis 450 €	292.457	2,1	0,7
> 450 bis 500 €	297.837	2,2	0,8
> 500 bis 550 €	239.954	1,7	0,6
> 550 bis 600 €	281.812	2,1	0,7
> 600 bis 650 €	200.319	1,5	0,5
> 650 bis 700 €	294.936	2,1	0,8
> 700 bis 750 €	190.689	1,4	0,5
> 750 bis 800 €	468.559	3,4	1,2
> 800 bis 850 €	296.314	2,2	0,8
> 850 bis 900 €	335.715	2,4	0,9
> 900 bis 950 €	213.901	1,6	0,5
> 950 bis 1.000 €	529.284	3,9	1,4
> 1.000 bis 1.050 €	229.251	1,7	0,6
> 1.050 bis 1.100 €	351.286	2,6	0,9
> 1.100 bis 1.150 €	191.073	1,4	0,5
> 1.150 bis 1.200 €	536.351	3,9	1,4
> 1.200 bis 1.250 €	300.875	2,2	0,8
> 1.250 bis 1.300 €	322.629	2,4	0,8
> 1.300 bis 1.350 €	307.597	2,2	0,8
> 1.350 bis 1.400 €	462.322	3,4	1,2
> 1.400 bis 1.450 €	263.193	1,9	0,7
> 1.450 bis 1.500 €	211.315	1,5	0,5
> 1.500 bis 1.550 €	221.610	1,6	0,6
> 1.550 bis 1.600 €	513.620	3,7	1,3
> 1.600 bis 1.650 €	321.182	2,3	0,8
> 1.650 bis 1.700 €	377.535	2,8	1,0
> 1.700 bis 1.750 €	249.962	1,8	0,6
> 1.750 bis 1.800 €	436.278	3,2	1,1
> 1.800 bis 1.850 €	421.880	3,1	1,1
> 1.850 bis 1.900 €	395.429	2,9	1,0
> 1.900 bis 1.950 €	353.732	2,6	0,9
> 1.950 bis 2.000 €	192.501	1,4	0,5
Gesamt	13.724.926	100,0	35,1

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

Wie bereits erwähnt sieht das Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen nicht nur arbeitnehmerseitige Entlastungen, sondern auch Belastungen vor. Entsprechend gibt es auch Beschäftigte, die durch die dann neuen Regelungen hinsichtlich der sozialversicherungsrechtlichen Bewertung von geringfügigen Haupt- und Nebenbeschäftigungsverhältnissen zum Teil erhebliche Mehrbelastungen erfahren. Die maximale Belastung würde sich für diejenigen Beschäftigten ergeben, die im Rahmen ihrer Hauptbeschäftigung ein Bruttomonatseinkommen von mehr als 2.000 Euro realisieren könnten, also auch nach den Neuregelungen des Progressivmodells der Partei Bündnis 90/Die Grünen den vollen arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeitrag von 20,25 Prozent entrichten müssten, und parallel dazu ein regelmäßiges monatliches Nebenerwerbseinkommen von 400 Euro erhalten. In diesem Fall würde nach den Annahmen der vorliegenden Modellrechnungen das Nebenerwerbseinkommen vollständig auf das Haupteinkommen aufaddiert und entsprechend mit dem vollen arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeitrag belastet. Dabei ergeben sich monatliche Mehrbelastungen von 81,00 Euro. Auf das gesamte Jahr gerechnet würde sich demnach allein aufgrund der vollen sozialversicherungsrechtlichen Berücksichtigung des Nebenerwerbseinkommens eine Mehrbelastung von 972,00 Euro ergeben. Die maximale jährliche Entlastung im Rahmen des Modells liegt bei 782,74 Euro. Dies entspricht einem monatlichen Nettomehrbetrag von 65,23 Euro.

Zusätzliche Einnahmen bzw. Belastungen ergeben sich überdies durch die steuerliche Berücksichtigung der geringfügigen Beschäftigten. Da die Steuerbelastung aber individuell sehr verschieden ist und schwerlich als Pauschalwert kalkuliert werden kann, soll an dieser Stelle lediglich auf das damit verbundene zusätzliche Entlastungsvolumen hingewiesen werden.

8.4.3 Kosten einer Entlastung von Rentnern

Auch beim Progressivmodell von Bündnis 90/Die Grünen errechnen sich zusätzliche Beitragsmindereinnahmen, wenn auch die Rentnerinnen und Rentner in die Regelung einbezogen würden. So belaufen sich die monatlichen Mehrkosten auf gut 367,5 Millionen Euro. Auf das Jahr hochgerechnet entspricht dies einem Betrag von circa 4,4 Milliarden Euro. Ob analog zur Entlastung der Arbeitgeber im Progressivmodell für die Beschäftigten auch die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung der Rentner in Höhe von 7 Prozent, die von der gesetzlichen Rentenversicherung übernommen werden, über Steuermittel finanziert werden ist fraglich, da dadurch keine beschäftigungspolitischen Zielsetzungen erreicht werden können. Entsprechend wird in den Modellrechnungen davon ausgegangen, dass dieser Beitragsanteil weiterhin von der gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten ist, sodass die Mindereinnahmen und der entsprechende Gegenfinanzierungsbedarf allein durch die Entlastung der Rentnerinnen und Rentner entstehen. In die Modellrechnung einbezogen werden aller-

Tabelle 8.8:

Kosten des Progressivmodells von Bündnis 90/Die Grünen bei einer Entlastung der abhängig Beschäftigten (noch ohne Berücksichtigung der Entlastung der Arbeitgeber)

Anzahl der Arbeitnehmer in der Modellrechnung	Minimum Jahr	Maximum Jahr	Summe/ Monat	Summe/ Jahr
32.981.735	- 972,00 €	782,74 €	350,7 Mio. €	4.208,4 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

Tabelle 8.9:

Kosten des Progressivmodells von Bündnis 90/Die Grünen bei einer Entlastung der Rentner

Anzahl der Rentner in der Modellrechnung	Minimum Jahr	Maximum Jahr	Summe/ Monat	Summe/ Jahr
17.654.578	- 480,00 €	351,26 €	367,6 Mio. €	4.411,2 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

dings zusätzlich die geringeren Beitragseinnahmen, die sich aus der arbeitgeberseitigen Förderung der geringfügigen Beschäftigung ergeben. Diese Finanzierungslücke von 8 Prozent sollte schließlich ebenfalls über allgemeine Steuermittel gegenfinanziert werden.

Eine Mehrbelastung verglichen mit dem Status quo erfahren Rentenempfänger, die parallel zum Rentenbezug eine geringfügige Nebenbeschäftigung ausüben, da diese im grünen Progressivmodell pauschal mit einem arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeitrag von 10 Prozent belegt wird. Entsprechend ergeben sich hier maximale Mehrbelastungen von 40,00 Euro im Monat bzw. 480,00 Euro im Jahr. Als maximale Entlastungssumme errechnet sich ein Monatsbetrag von 29,27 Euro, was einer jährlichen Gesamtentlastung von 351,26 Euro entspricht.

Wie schon beim Braunschweiger Modell aufgezeigt, liegen die Gründe für die höheren Kosten in der größeren Anzahl an Begünstigten/Betroffenen im Progressionsbereich. So realisieren insgesamt etwa 16 Millionen Rentenempfänger monatliche Rentenzahlungen von bis zu 2.000,00 Euro. Dies entspricht 90,1 Prozent aller Rentenempfänger. Kleinstrenten von weniger als 400,00 Euro weisen insgesamt 11,9 Prozent der Rentenempfänger auf. Dies entspricht einer absoluten Zahl von mehr als 2 Millionen Personen. Zudem ist auffällig, dass nur gut ein Fünftel der Rentenempfänger (21,3 Prozent) Renten von mehr als 1.500,00 Euro erreichen (vgl. Tabelle 8.10).

8.4.4 Die Kosten des Progressivmodells in der Gesamtbetrachtung

Fügt man abschließend sämtliche Kosten zusammen, die sich durch die Kombination aus beschäftigungspolitischen und verteilungspolitischen Zielsetzungen beim Progressionsmodell von Bündnis 90/Die Grünen errechnen, so ergibt sich eine Gesamtsumme von insgesamt 13.018,3 Millionen Euro (vgl. Tabelle 8.11).²⁶ Dabei sind die zusätzlichen Steuereinnahmen sowie etwaige Verhaltensänderungen im Hinblick auf Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung nicht mit einberechnet.

Das Gesamtvolumen der Beitragsmindereinnahmen bewegt sich beim Progressionsmodell von Bündnis 90/Die Grünen auf einem ähnlichen Niveau wie bei der Modellvariante 1 des Braunschweiger Modells. Wenn das durch die steuerrechtliche Berücksichtigung geringfügiger Haupt- und Nebenbeschäftigungen realisierte Steuermehraufkommen eingerechnet wird, dürfte sich der Mehrkostenbetrag sogar etwas unterhalb des entsprechenden Wertes beim Braunschweiger Modell bewegen. Nichtsdestotrotz bringt auch dieses Modell ein notwendiges Gegenfinanzierungsvolumen mit sich, dass nach Ansicht der Autoren nicht allein über reine Umschichtungen des allgemeinen Steueraufkommens aufgebracht werden kann, sondern ebenfalls über zusätzliche Steuereinnahmen gegenfinanziert werden muss.

²⁶ Zur annäherungsweise Darstellung der durch die arbeitgeberseitige Subvention entstehenden Mehrkosten, werden die auf Seiten der Arbeitnehmer entstehenden Kosten verdoppelt.

Tabelle 8.10:

**Anzahl der Rentempfänger im Progressionsbereich des Modells
der Partei Bündnis 90/Die Grünen**

Bruttomonatsverdienst Einkommensintervalle	Begünstigte Beschäftigte	Anteil an allen begünstigten Beschäftigten in %	Anteil an allen Beschäftigten in %
Bis einschl. 400 €	2.093.816	13,2	11,9
> 400 bis 450 €	207.866	1,3	1,2
> 450 bis 500 €	483.573	3,0	2,7
> 500 bis 550 €	477.145	3,0	2,7
> 550 bis 600 €	709.912	4,5	4,0
> 600 bis 650 €	440.200	2,8	2,5
> 650 bis 700 €	683.961	4,3	3,9
> 700 bis 750 €	510.722	3,2	2,9
> 750 bis 800 €	383.905	2,4	2,2
> 800 bis 850 €	496.409	3,1	2,8
> 850 bis 900 €	651.150	4,1	3,7
> 900 bis 950 €	710.345	4,5	4,0
> 950 bis 1.000 €	580.651	3,6	3,3
> 1.000 bis 1.050 €	633.607	4,0	3,6
> 1.050 bis 1.100 €	381.038	2,4	2,2
> 1.100 bis 1.150 €	671.154	4,2	3,8
> 1.150 bis 1.200 €	391.404	2,5	2,2
> 1.200 bis 1.250 €	849.848	5,3	4,8
> 1.250 bis 1.300 €	409.706	2,6	2,3
> 1.300 bis 1.350 €	578.273	3,6	3,3
> 1.350 bis 1.400 €	304.739	1,9	1,7
> 1.400 bis 1.450 €	531.780	3,3	3,0
> 1.450 bis 1.500 €	323.004	2,0	1,8
> 1.500 bis 1.550 €	610.520	3,8	3,5
> 1.550 bis 1.600 €	183.820	1,2	1,0
> 1.600 bis 1.650 €	391.452	2,5	2,2
> 1.650 bis 1.700 €	192.421	1,2	1,1
> 1.700 bis 1.750 €	262.007	1,6	1,5
> 1.750 bis 1.800 €	106.941	0,7	0,6
> 1.800 bis 1.850 €	336.395	2,1	1,9
> 1.850 bis 1.900 €	91.768	0,6	0,5
> 1.900 bis 1.950 €	121.981	0,8	0,7
> 1.950 bis 2.000 €	110.178	0,7	0,6
Gesamt	15.911.692	100,0	90,1

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

Tabelle 8.11:

Die Gesamtkosten des Progressivmodells von Bündnis 90/Die Grünen

Anzahl der Arbeitnehmer und Rentner in der Modellrechnung	Minimum Jahr	Maximum Jahr	Summe/ Monat	Summe/ Jahr
32.981.735 Arbeitnehmer	- 898,90 €	782,74 €	350,7 Mio. €	4.208,4 Mio. €
17.654.578 Rentner	- 480,00 €	351,26 €	367,6 Mio. €	4.411,2 Mio. €
Arbeitgeberentlastung			350,7 Mio. €	4.208,4 Mio. €
Arbeitgeberentlastung im Bereich bis 400 €			15,86 Mio. €	190,3 Mio. €
Summe	/	/	1.084,9 Mio. €	13.018,3 Mio. €

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen

Zudem steht zu erwarten, dass geringfügige Beschäftigungsverhältnisse vor allem auf Seiten der Unternehmen an Attraktivität gewinnen werden, weil die Abgabenquote mit 10 Prozent deutlich niedriger als beim derzeitigen Status quo ausfällt. Insofern spricht viel für die Annahme, dass es bei einer tatsächlichen Umsetzung dieses Progressivmodells zu einer erheblichen Zunahme des An-

gebotes an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen kommen wird. Wenn in diesem Zuge vormals sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Beschäftigungsverhältnisse über 400 Euro) verlorengehen, ist zu befürchten, dass sich die kalkulierbaren Einnahmемinderungen sogar noch verschärfen und das Modell zur Kostenfalle zu werden droht.

9. Literatur

- Andreß, Hans-Jürgen; Heien, Thorsten; Hofäcker, Dirk 2001: Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat? Der deutsche Sozialstaat im Urteil seiner Bürger. Wiesbaden.
- Appelbaum, Madlen; Bosch, Gerhard 2010: Introduction and Overview. In: Gautié, Jérôme; Schmitt, John (Ed.): Low-Wage work in the wealthy world, New York, S. 1-32.
- Bäcker, Gerhard 2007: Was heißt hier geringfügig? Minijobs als wachsendes Segment prekärer Beschäftigung. In: Seifert, Hartmut; Keller, Bernd (Hrsg.): Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin 2007: S. 107-126.
- Bäcker, Gerhard; Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia 2011: Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik – integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Manuskript, Duisburg.
- Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer 2010: Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland, Band 1. 5. Auflage, Wiesbaden.
- Benkhoff, Birgit; Hermet, Vicky 2008: Zur Verbreitung und Ausgestaltung geringfügiger Beschäftigung im Einzelhandel. Eine explorative Studie aus der Perspektive von Management und Beschäftigten. In: Industrielle Beziehungen 1, S. 5-31.
- Bofinger, Peter; Dietz, Martin; Genders, Sascha; Walwei, Ulrich 2006: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dresden.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (Hrsg.) 2008: Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt am Main.
- Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Rudolph, Helmut 2007: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. IAB-Kurzbericht 22, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit 2010a: Beschäftigung Ende Dezember 2009 in Deutschland, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit 2010b: SGB-II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche, Nürnberg.
- Bundesministerium der Finanzen 2010a: Datensammlung zur Steuerpolitik, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen 2010b: Bundeshaushalt 2009 und Finanzplan bis 2012, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010: Sozialbudget 2009, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit 2010: Kennzahlen und Faustformeln, Berlin.
- Bundestagsdrucksache 16/446 2006: Progressiv-Modell statt Kombilohn. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin.

- Buslei, Hermann; Steiner, Victor 1999: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, ZEW-Wirtschaftsanalysen. Schriftenreihe des ZEW 42, Mannheim.
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2009: Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2010: Rentenversicherung in Zahlen, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2010a: Gleitzoneurechner.
- DGB 2003: Soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich reformieren, DGB-Bundesvorstand, Januar 2003, Berlin.
- Dietz, Martin; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich 2006: Kombilöhne. Ein Ansatz mit Haken und Ösen. IAB-Kurzbericht 3/2006, Nürnberg.
- Fels, Gerhard; Heinze, Rolf G.; Pfarr, Heide; Streeck, Wolfgang 1999: Bericht der Wissenschaftlergruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer, Berlin.
- Goebel, Jan; Gornig, Jan; Häußermann, Hartmut 2010: Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert. In: DIW-Wochenbericht Nr. 24.
- Greß, Stefan; Rothgang, Heinz 2010: Finanzierungsreform der Krankenversicherung in Deutschland – Vorschläge für ein Maßnahmenbündel jenseits der Kopfpauschale. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) WISO Diskurs, Bonn.
- IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn 2007: Was tun im Niedriglohnbereich? Eine kritische Auseinandersetzung mit einem neuen Kombilohnkonzept. IMK-Report 18, Düsseldorf.
- Jaehrlich, Karen; Weinkopf, Claudia 2006: Kombilöhne in Deutschland: Neue Wege, alte Pfade, Irrweg. Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2010: Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus. IAQ-Report Nr. 2010-06, Duisburg.
- Kaltenborn, Bruno; Koch, Susanne; Kress, Ursula; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd 2003: Sozialabgaben und Beschäftigung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4.
- Kaltenborn, Bruno; Koch, Susanne; Kress, Ursula; Walwei, Ulrich; Zika, Gerd 2004: Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben, München und Mering.
- OECD 2010: Taxing Wages 2008-2009, Paris.
- Schäfer, Claus 2009: Aus der Krise in die Krise? WSI-Verteilungsbericht 2009. In: WSI-Mitteilungen 12, S. 683-691.
- Scharpf, Fritz, W. 1997: Wege zu mehr Beschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4/1997: S. 203-216.
- Schmähl, Winfried 2003: Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potenziale. In: Sozialer Fortschritt 4/2003: S. 83-90.
- Schöb, Ronnie; Weimann, Joachim 2004: Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel, Döbel.

Schupp, Jürgen; Volz, Joachim; Wagner, Gert; Zwiener, Rolf 1999: Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. In: DIW-Wochenbericht 27: S. 499-509.

Steffen, Johannes 2007: Bonus-Modell für Arbeit(geber), Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen.

Ulrich, Carsten 2008: Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates, Wiesbaden.

Walwei, Ulrich; Zika, Gerd 2005: Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Sozialabgaben. In: Sozialer Fortschritt 4, S. 77-90.

Die Autoren

Prof. Dr. Gerhard Bäcker

Institut für Soziologie und Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)

Professur Soziologie des Sozialstaates

Universität Duisburg-Essen

gerhard.baecker@uni-due.de

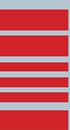
Dipl.-Soz. Andreas Jansen

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Institut für Soziologie und Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)

Universität Duisburg-Essen

andreas.jansen@uni-due.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Der Staat bezahlt die Krisenzeche

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Globale Ungleichheit: 50:1 für die Reichen!

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Exporte um jeden Preis? Zur Diskussion um das deutsche Wachstumsmodell

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Vermögensbesteuerung – Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz – Förderungsgesetz für KMU?

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann

WISO direkt

Wirtschafts- und Sozialpolitik

Entlastung im Niedriglohnbereich – Ausweg oder Irrweg?

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Reform des Personenbeförderungsgesetzes – Perspektiven für ein nachhaltiges und integriertes Nahverkehrsangebot

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt –

Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rente mit 67? Argumente und Gegenargumente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Erwerbsminderungsrente – Reformnotwendigkeit und Reformoptionen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

In Qualifizierung investieren – ein Weiterbildungsfonds für Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf der politischen Baustelle?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Arbeitsplatz Hochschule Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Ethnische Unterscheidungen in der Einwanderungsgesellschaft – Eine kritische Analyse

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

Gleichstellungspolitik kontrovers Eine Argumentationshilfe

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso