

Sinn, Hans-Werner

Article

Die Höhle in der Eiger-Nordwand - Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner (2002) : Die Höhle in der Eiger-Nordwand - Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 03, pp. 20-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163741>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Höhle in der Eiger-Nordwand

Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich*

20

Hans-Werner Sinn

Die Regierung hat die Ausweitung des Mainzer Modells auf ganz Deutschland beschlossen und sich somit zu einer aktivierenden Sozialpolitik bekannt, die darauf basiert, dass statt des Nichtstuns die Arbeit subventioniert wird. Allerdings kann das Mainzer Modell das Problem der Arbeitslosigkeit nur lindern, es bietet aber keine Basis für eine rationale Lohnpolitik. Das ifo Institut schlägt dagegen ein dreistufiges Modell vor, dass das amerikanische Modell des Earned Income Tax Credit an die deutschen Verhältnisse anpasst.

Nun ist es offiziell: der Arbeitsmarkt für Niedriglöhne funktioniert nicht. Sonst hätte die Regierung nicht die Ausweitung des Mainzer Modells auf ganz Deutschland beschlossen. Spät kam die Erkenntnis, aber immerhin. Erstmals hat sich nach den USA, Großbritannien, Finnland und Frankreich auch die Bundesrepublik zu einer aktivierenden Sozialpolitik bekannt, die darauf basiert, dass statt des Nichtstuns die Arbeit subventioniert wird.

Sozialpolitik heißt, dass man den Armen Geld gibt, das man den Reichen weggenommen hat. Das ist im Prinzip auch in Ordnung, denn so wird die Unsicherheit der Lebens- und Karriererisiken in einer Weise verringert, wie es die private Versicherungswirtschaft nicht vermag. Das Problem ist nur, dass die Umverteilung die Anreize der Geber und Nehmer verzerrt und deshalb den Kuchen, der zu verteilen ist, verkleinert. Deshalb darf man die Sache nicht übertreiben, und deshalb sollte man die Umverteilung so organisieren, dass die Leistungsbereitschaft der Bürger dabei möglichst wenig gehemmt wird.

Lohnergänzungs- statt Lohnersatzleistungen

In welchem Maße der Sozialstaat die Leistungsbereitschaft senkt, hat nicht nur damit zu tun, wie stark er die Leistungsträger am oberen Ende der Einkommensskala besteuert, sondern auch damit, wie er am unteren Ende Armut definiert, die zu Sozialansprüchen führt. In Deutschland wird Armut vor allem so verstanden, dass man keinen Arbeitsplatz hat. Unser Sozialsystem ist deshalb als ein System der Lohnersatzleistungen ausgestaltet. Armut lässt sich aber auch so definieren, dass man nur über eine geringe Leistungskraft verfügt und deshalb trotz fleißiger Arbeit nur ein geringes Einkommen selbst erwirtschaften

kann. Wenn dies die Armutsdefinition ist, dann bietet es sich an, den betroffenen Menschen nicht Lohnersatzleistungen, sondern Lohnergänzungsleistungen zukommen zu lassen. Nach dem Motto: Arbeiten muss jeder, aber wer dabei nicht genug verdient, dem wird geholfen.

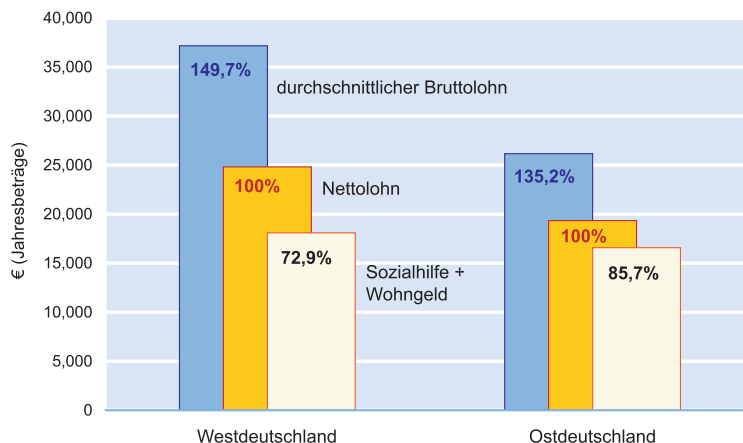
Lohnergänzungsleistungen bieten den Anreiz zu arbeiten. Lohnersatzleistungen tun das Gegenteil, denn sie subventionieren das Nichtstun und erzeugen Arbeitslosigkeit. Das ist kein moralischer Vorwurf an die Betroffenen, sondern ein harter ökonomischer Mechanismus, dem man sich nur entziehen könnte, wäre man irrational. Lohnersatzleistungen definieren Mindestansprüche für Marktlöhne, denn niemand ist bereit, einen Job anzunehmen, der weniger Einkommen bietet, als man ohne zu arbeiten vom Staat erhält. Da umgekehrt kein Unternehmer jemanden einstellt, dessen Wertschöpfung kleiner als der geforderte Lohn ist, folgt, dass Leute, deren Wertschöpfung unterhalb der Lohnersatzleistungen liegt, niemals vermittelbar sind. Sie sind zur Untätigkeit verdammt, kassieren die Ersatzleistungen und können sich allenfalls am Schwarzmarkt zu niedrigem Lohn verdingen.

Das alles wäre kein Problem, wenn die Lohnersatzleistungen so niedrig wären, dass nur wenige Menschen betroffen sind. Leider ist das aber nicht der Fall, wie es schon der rapide Anstieg der Zahl der in- und ausländischen Sozialhilfeempfänger während des letzten Jahrzehnts deutlich beweist. In der Summe gibt es derzeit knapp 3 Mill. Sozialhilfeempfänger, von denen nach der heute gängigen Definition eine knappe Million als arbeitsfähig einzustufen sind. Abbildung 1 zeigt, dass die Sozialhilfe und das damit verbundene Wohngeld bei einer Al-

* Eine gekürzte Fassung dieses Beitrages erschien in der Financial Times Deutschland vom 23. Januar 2002, S. 28.

Abb. 1

Lohnabstand in Ost- und Westdeutschland Alleinverdiener-Ehepaar mit 2 Kindern



Quelle: ifo Institut; Stand 2000.

leinverdienerfamilie mit zwei Kindern in Westdeutschland bei etwa 73% des durchschnittlichen Nettolohnes liegt. Das ist bereits gefährlich nahe beim Durchschnitt. Cum grano salis gilt deshalb, dass ein Westdeutscher, dessen Produktivität weniger als etwa 70% des Durchschnitts beträgt, grundsätzlich nicht legal beschäftigt werden kann. Das ist nicht nur ineffizient, weil wertvolle menschliche Arbeitskraft brach liegt, es bedeutet zudem eine Missachtung der Menschenwürde. Auch wer nur 60, 50 oder 40% der Leistungsfähigkeit des durchschnittlichen Arbeitnehmers aufweist, hat ein Recht auf Arbeit. Dieses Recht muss nicht nur in einem formalen Sinne gewährt werden. Auch das Sozialsystem muss so konstruiert werden, dass das Recht auf Arbeit den Menschen nicht faktisch verwehrt wird.

Besonders schlimm ist die Situation im Osten des Landes, denn dort liegt die Sozialhilfe bei 86% des durchschnittlichen Nettolohnes. Kein Wunder, dass dort eine Massenarbeitslosigkeit herrscht. Indem das westdeutsche Sozialsystem der jungen Wirtschaft der neuen Länder übergestülpt wurde, wurde ihr die Luft zum Atmen genommen und der Dauertropf angelegt. Noch immer stammt jede dritte Mark, die im Osten ausgegeben wird, aus dem Westen. Wenn die Osterweiterung der EU die Niedriglohnkonkurrenz verschärft, ist mit einem Kollaps größeren Ausmaßes zu rechnen, wenn das Sozialsystem nicht vorher grundlegend umgestaltet wird.

Das Mainzer Modell hilft, Probleme zu lindern, aber ...

Die Subventionierung der Arbeit, wie sie mit dem Mainzer Modell geplant ist, hilft das Problem zu lindern, denn sie senkt die Anspruchslöhne, zu denen die Betroffenen bereit sind, Arbeit aufzunehmen. Das vergrößert die Zahl der Jobs, bei denen die Lohnkosten die Wertschöpfung unterschrei-

ten, ohne dass der Nettolohn zugleich unter den Sozialhilfeszatz fällt, und die deshalb von findigen Unternehmern geschaffen werden. Voraussetzung ist freilich, dass die Subvention auch tatsächlich über Lohnsenkungen an die Arbeitgeber weitergegeben wird. Ist das nicht der Fall und stecken die Arbeitnehmer das Geld nur in die Tasche, dann wird keinerlei Beitrag zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems geleistet. Arbeitslosigkeit heißt nicht, dass es an Menschen fehlt, die arbeiten wollen, sondern an Arbeitsplätzen, die für diese Menschen zur Verfügung stehen. Deshalb kann das Modell nur in dem Maße wirken, wie es tatsächlich zu einer Lohnsenkung kommt.

Andernfalls ist allein ein Drehtüreffekt zu erwarten. Die vom Staat Begünstigten drängen sich in den Arbeitsmarkt hinein und nehmen den Platz von anderen ein, die auf dem Umweg über eine temporäre Arbeitslosigkeit dann ebenfalls in den Genuss der Förderung kommen können. Der Drehtüreffekt könnte die Erklärung für den gemessenen Erfolg bei der Inanspruchnahme des Mainzer Modells in den wenigen Arbeitsamtbezirken gewesen sein, in denen das Modell getestet wurde. Insofern unterschiede sich der neue Vorschlag nicht von früheren Versuchen, Langzeitarbeitslose zu vermitteln, die trotz hoher Kosten ebenfalls keine nachweisbaren Nettowirkungen für die Beschäftigung hatten. Für eine wirkliche Verbesserung der Arbeitslosenzahlen ist die Schaffung neuer Niedriglohnstarife in den Lohnverhandlungen oder doch zumindest die Aufhebung der Gemeingültigkeit der Tarifvereinbarungen eine unerlässliche Voraussetzung. Wer die notwendige Senkung der Lohnkosten nicht bedenkt, der weiß nicht, was er sagt, wenn er das Mainzer Modell propagiert.

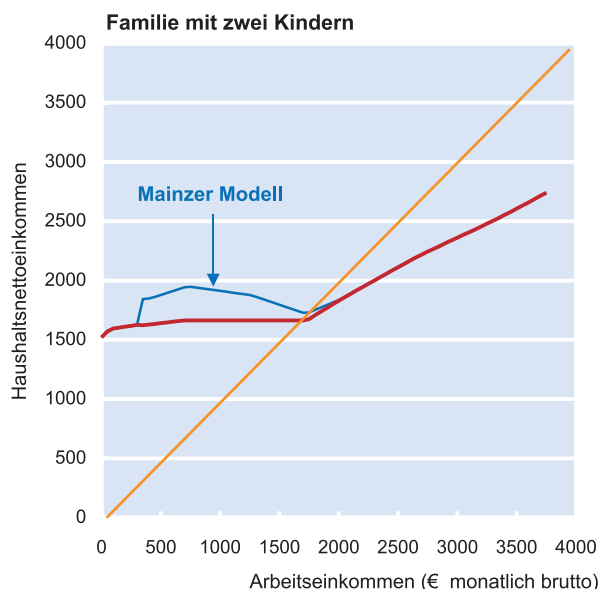
... bietet keine Basis für rationale Lohnpolitik

Wenngleich das Mainzer Modell vom Grundsatz her an der richtigen Stelle ansetzt, ist es weit davon entfernt, als Basis einer rationalen Niedriglohnpolitik gelten zu können, denn die von ihm ausgehenden Fehlanreize sind gravierend. Zwar lohnt es sich, die Förderschwelle durch Mehrarbeit oder eine Qualifizierung, die zu höheren Löhnen führt, zu überspringen, aber wenn man sich bereits im Förderbereich befindet, dann ist es kaum noch sinnvoll, weitere Anstrengungen zu unternehmen. Dies wird klar, wenn man einmal untersucht, wie sich das Mainzer Modell in das Förder- und Abgabensystem eingliedert, dem sich ein deutscher Arbeitnehmer ausgesetzt sieht.

In Abbildung 2 ist dargestellt, welches Nettoeinkommen ein Alleinverdiener in einer Familie mit zwei Kindern bei alternativen Bruttoeinkommen erhält, wenn man die Sozialhilfe, das

Abb. 2

Das deutsche Förder- und Abgabensystem für AN
(Arbeitseinkommen, Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV)



Quelle: ifo Institut.

damit verbundene Kindergeld, die Lohnsteuer und die Arbeitnehmer-Sozialabgaben berücksichtigt. Die Abbildung zeigt die bekannte Armutsfalle: Das Nettoeinkommen steigt mit dem ersten bisschen Bruttoeinkommen zwar ein wenig, bleibt dann aber in einem Bereich von € 700 bis € 1 700 völlig konstant. Der Grund hierfür ist, dass die Leistungen der Sozialhilfe eins zu eins um das selbst verdiente Einkommen gekürzt werden. Die Grenzbelastung des Einkommens liegt bei 100%.

Man beachte, dass das Nettoeinkommen sogar beim Übergang zu einem Einkommen von € 325 praktisch konstant bleibt, obwohl dort die Sozialversicherungspflicht (wie bei den ehemaligen 630 DM-Jobs) einsetzt, denn im Umfang der Abgabepflicht steigt der Sozialhilfeanspruch wieder. Erst bei einem Einkommen von € 1 700 im Monat wird der Sozialhilfebereich verlassen, und das Nettoeinkommen steigt mit dem Umfang der um die Lohnsteuer und Sozialabgaben gekürzten Bruttoeinkommenssteigerung.

Mit der blauen Kurve zeigt die Abbildung den Einfluss des Mainzer Modells, der ab dem Einkommen von € 325 zum Tragen kommt. Da der Arbeitnehmer-Beitrag zur Sozialversicherung dort erstattet und gleichzeitig ein Zuschlag zum Kindergeld gewährt wird, steigt das Nettoeinkommen sprunghaft an. Es gab in der Testphase zwar eine gewisse Unklarheit darüber, ob die Förderung bei der Sozialhilfe angerechnet werden musste, doch in der Re-

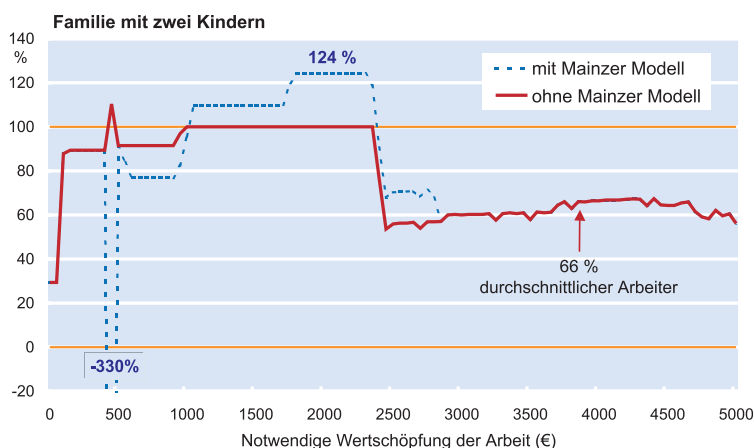
gel kam es nicht zu einer solchen Anrechnung, weil die Förderung dann überhaupt keinen Effekt gehabt hätte. Auch hier wird deshalb davon ausgegangen, dass die Förderung nach dem Mainzer Modell nicht zu einer Kürzung der Sozialhilfeansprüche führt. Die Förderung erreicht bei einem Einkommen von € 650 ein Maximum von € 287. Danach wird sie bis zu einem Einkommen von € 1 610 wieder bis auf Null abgeschmolzen, was den Zuschuss zur Sozialversicherung betrifft. Der Kindergeldzuschuss ist bei einem Einkommen von € 1 940 vollständig abgeschmolzen. Vor dem Maximum der Förderung senkt der Zuschuss die Grenzbelastung der Bruttoeinkommen unter 100%, danach jedoch erhöht sie diese Belastung über 100%.

Abbildung 3 zeigt das Ergebnis umfangreicher Berechnungen, die am ifo Institut durchgeführt wurden, um den Verlauf der Grenzbelastung mit und ohne Mainzer Modell zu ermitteln. Dabei wurden, wie es für eine Analyse der ökonomischen Anreizwirkungen unerlässlich ist, neben der Lohnsteuer, den Sozialversicherungsbeiträgen des Arbeitnehmers, der Sozialhilfe, dem Kindergeld und den Leistungen des Mainzer Modells auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie die vom Arbeitgeber auf die Wertschöpfung der Arbeit zu entrichtende Mehrwertsteuer mitberücksichtigt. Alle diese Abgaben belasten die Wertschöpfung, die die Arbeit erzeugt, und unabhängig davon, ob sie vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer zu zahlen sind, rufen sie einen Anreiz hervor, in die Schwarzarbeit zu wechseln oder das Arbeiten ganz zu unterlassen. Die Bezugsgröße für die prozentuale Berechnung der gesamten Grenzbelastung ist das, was die Ökonomen das Wertgrenzprodukt der Arbeit nennen, also die Wertschöpfung, die zur Bezahlung des Bruttolohnes sowie der darauf entfallenden Arbeitgeber-Sozialabgaben und der Mehrwertsteuer mindestens notwendig ist.

Man sieht, dass die Grenzbelastung im Bereich der Sozialhilfe eins ist und sich danach auf Werte von zunächst etwa

Abb. 3

Grenzbelastung in % der notwendigen Wertschöpfung der Arbeit
(Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AG- und AN-Beiträge zur SV, MwSt.)



Quelle: ifo Institut.

55% absenkt, die schließlich wegen der Progression des Einkommensteuertarifs wieder steigen. Der Arbeitnehmer mit einem durchschnittlichen Monatseinkommen von etwa € 2 750 hat eine Grenzbelastung von 66% zu tragen. Das ist ein einsamer internationaler Spitzenwert, der selbst in Hochsteuerländern wie den Niederlanden oder Schweden vom jeweiligen durchschnittlichen Arbeitnehmer nicht erreicht wird.

Besonders problematisch ist die Grenzbelastung von 100%, die nach heutiger Rechtslage im Bereich der Einkommen unterhalb der maximalen Sozialhilfe durch die Anrechnung des Arbeitseinkommens entsteht. Sie bedeutet, dass jeglicher Anreiz, sich anzustrengen und durch Qualifikation oder Mehrarbeit mehr zu verdienen, erlischt. Das ist von vielen Volkswirten und Sozialwissenschaftlern immer wieder angeprangert worden, und doch hat die Politik nicht reagiert.

Die hohen Grenzbelastungen sind mit einem funktionsfähigen Arbeitsmarkt nicht mehr vereinbar. Sie sind das eigentliche Problem, mit dem Deutschland heute ganz offenbar nicht mehr zurecht kommt und das wesentlich verantwortlich dafür ist, dass dieses Land beim Wachstum zum Schlusslicht in Europa geworden ist. Die alte Behauptung, man brauche mehr Wachstum, um mehr Beschäftigung zu haben, dreht sich unter diesen Verhältnissen um. Man braucht mehr Beschäftigung, um mehr Wachstum zu erzeugen. Ein Mehr an Beschäftigung schafft ein Mehr an Einkommen und Nachfrage, das dem Mehr an Produktion genau entspricht. Das Saysche Gesetz gilt auch in der Bundesrepublik Deutschland, selbst wenn diejenigen, die für den jetzigen Zustand verantwortlich sind, es nicht kennen sollten.

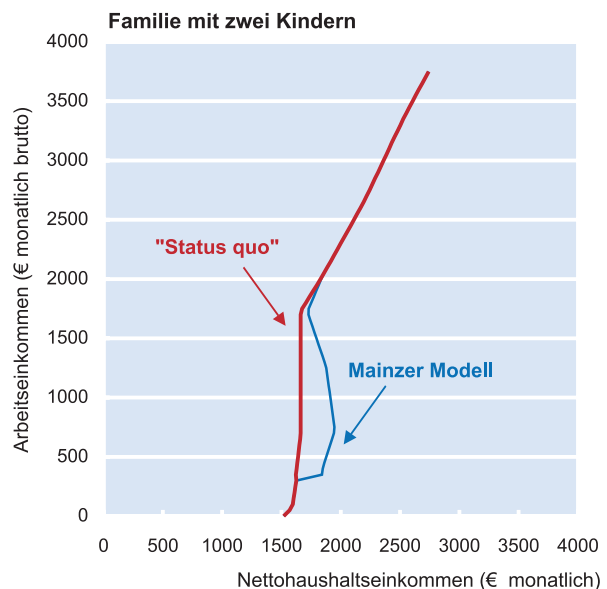
Mit der Einführung des Mainzer Modells will die Regierung nun endlich handeln. Wie die Abbildung mit der gestrichelten Kurve zeigt, ändert das Mainzer Modell den Verlauf der Grenzbelastungen im unteren Einkommensbereich erheblich. Die Grenzbelastung geht bei einem Einkommen von € 325 auf einen negativen Wert. Dies wird viele veranlassen, sich zu bemühen, dieses Einkommen zu überschreiten. Das Problem ist jedoch, dass die Grenzbelastung danach wieder steigt und schließlich im Bereich der Abschmelzung des Programms bei Werten von deutlich über 100% liegt. In der Spitze errechnet man eine Grenzbelastung von, sage und schreibe, 124%. Schon die 100% des jetzigen Systems sind so befremdlich, dass sich der Ökonom nur ungläubig schütteln kann. Ein Wert über 100% ist absurd. Wer eine zusätzliche Arbeitsleistung im Wert von einem Euro erbringt, muss akzeptieren, dass er ärmer wird, denn er hat netto 24 Cent weniger in der Tasche als vorher. Dies ist das Ergebnis eines unbedachten Flickwerks, das daraus resultiert, dass offenbar niemand mehr das Gesamtsystem der sozialen Sicherung durchschaut.

Die Absurdität des Systems wird in der Abbildung 4, die durch die Vertauschung der Achsen von Abbildung 2 ent-

Abb. 4

Die Höhle in der Eiger-Nordwand

(Arbeitseinkommen, Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV)



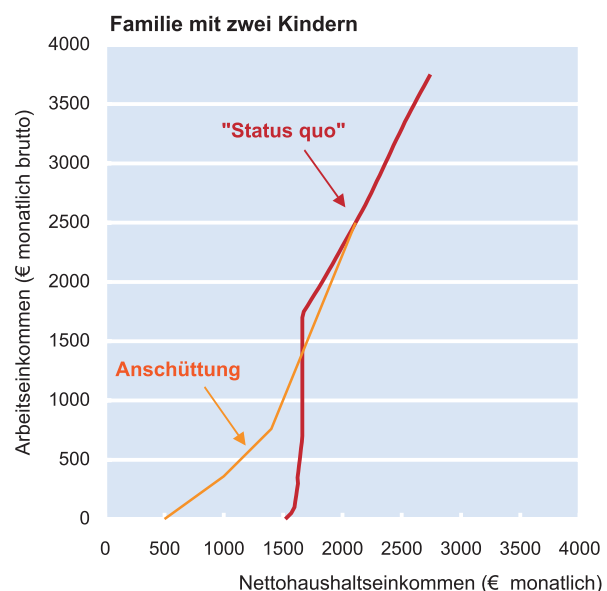
Quelle: ifo Institut.

standen ist, besonders deutlich. In der Horizontalen ist jetzt der Nettolohn dargestellt, von dem der Arbeitnehmer möglichst viel haben möchte. In der Senkrechten steht der Bruttolohn, der als Maß für die Leistung oder Anstrengung gelten kann. Man sieht an der Lage des senkrechten Kurven-

Abb. 5

Die Anschüttung der Eiger-Nordwand

(Arbeitseinkommen, Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV)



Quelle: ifo Institut.

segments, dass man auch ohne Anstrengung in Form der Sozialhilfe bereits sehr viel Nettoeinkommen erhält, dass aber vor einer weiteren Steigerung des Nettoeinkommens eine steile Abbruchkante von der Art der Eiger-Nordwand zu überwinden ist. Den Aufstieg über diese Kante schaffen viele nicht, und deshalb stecken sie in der Armutsfalle.

Das Mainzer Modell, das in seinen Wirkungen wieder blau dargestellt wird, gräbt eine Höhle in die Eiger-Nordwand. In diese Höhle kommt man mit mäßigen Mühen wohl herein, aber um auch wieder herauszukommen, muss man an der oberen Höhlenwand um einen gefährlichen Felsüberhang herum weiterklettern. Das schafft kaum einer. Der Absturz ist vorprogrammiert.

Um den Berg bestiegbar zu machen, darf man keine Höhle graben, wie das mit dem Mainzer Modell geschieht, sondern man muss einen Weg aufzuschütten und die Abbruchkante wegsprengen, wie es in der Abbildung 5 dargestellt wird. Das bedeutet, dass man die Sozialhilfe-Eingangssätze verringert und das dabei eingesparte Geld verwendet, um sowohl die Transferentzugsrate als auch die Grenzabgabenlast im Eingangsbereich des Steuertarifs zurückzunehmen. Für das Nichtstun gibt es weniger, doch wenn man selbst ein Arbeitseinkommen erwirbt, bleibt einem mehr von dem Erworbenen übrig.

Dies ist die Methode, die die USA mit ihrem Earned Income Tax Credit gewählt haben. Wer nicht arbeitet, muss sich mit Food Stamps begnügen, doch wer arbeitet, erhält (nach Abzug der Sozialversicherung) anfangs auf dem angeschnittenen Wegesteil zu jedem Dollar, den er verdient und dem Finanzamt nachweist, 32 Cent hinzu. In einem Mittelbereich bleibt die Förderung konstant, und nur die Lohnsteuern und Sozialversicherungsabgaben steigen weiter. Und im steilsten Stück des Weges werden von jedem zusätzlich verdienten Dollar in der Summe aus Steuerbelastung, Sozialversicherungsbeiträgen und Förderentzug maximal 51 Cent weggenommen. Senkrechte Kletterstrecken oder gar gefährliche Überhänge wie beim Mainzer Modell gibt es nirgends. Auch Fußkranke schaffen den Weg nach oben.

Wenn man den Arbeitsmarkt im Bereich niedriger Einkommen funktionsfähig machen möchte, führt in Deutschland an einer grundlegenden Reform, die in die Richtung des amerikanischen Modells geht, nichts vorbei. Im Gegensatz zum deutschen Arbeitsmarkt hat es der amerikanische Arbeitsmarkt geschafft, trotz einer stark zunehmenden Arbeitsbevölkerung Arbeitslosigkeit größeren Ausmaßes zu verhindern. Nicht weniger als 36 Mill. Jobs sind in den letzten zwei Jahrzehnten entstanden, und das stürmische amerikanische Wirtschaftswachstum in dieser Zeit ist sicherlich auch hierauf zurückzuführen. Mit dem deutschen Sozialsystem wäre dieses Wachstum niemals zustande gekommen. Statt dessen hätte es Massenarbeitslosigkeit und wirtschaftlichen Stillstand

gegeben. Mit dem Earned Income Tax Credit hat Amerika jedoch eine Alternative für die Unterstützung der Armen gefunden, von der keine negativen Anreizwirkungen ausgehen und die ein solches Ergebnis verhindert hat.

Das ifo Modell

Das Niveau der in den USA gewährten staatlichen Leistungen ist aus deutscher und europäischer Sicht unzureichend, aber die Anreizmechanismen kann man kopieren. Das ifo Institut hat ein dreistufiges Modell vorgeschlagen, dass das amerikanische Modell an die deutschen Verhältnisse anpasst. Das Modell definiert eine Grundförderung als Lohnergänzung für die Erwerbsfähigen. Es bezieht sich nicht auf die Förderung Nichterwerbsfähiger oder auf das Kindergeld, das grundsätzlich von der Sozialhilfe oder sozialhilfeähnlichen Leistungen getrennt und unabhängig vom Erwerbsstatus gewährt werden sollte.

Die erste Stufe besteht aus einer deutlich abgesenkten Sozialhilfe für diejenigen Erwerbsfähigen, die, aus welchen Gründen auch immer, keinen Job haben. Die Sozialhilfe ist so niedrig, dass der Verbleib in dieser Stufe so unattraktiv ist, dass sich nur die schwarz Arbeitenden oder anderweitig gesicherte Personengruppen dort aufhalten werden.

Die zweite Stufe besteht aus einer Unterstützung für eine Beschäftigung in der Privatwirtschaft nach der Art des Earned Income Tax Credit, also einer Lohnergänzungsleistung. Die Lohnergänzung ist so bemessen, dass man in der Summe aus staatlichem Geld und privatem Lohn mehr als bei der heutigen Sozialhilfe erzielt, wenn man voll arbeitet. Das so definierte System beseitigt die Lohnuntergrenze, die in der derzeitigen Sozialhilfe angelegt ist, und lässt die Löhne auf ein Niveau fallen, das der niedrigen Produktivität der Betroffenen entspricht und deren Beschäftigung ermöglicht. In einem Eingangsbereich niedriger Einkommen wird das privat erzielte Arbeitseinkommen bezuschusst, ohne dass irgendwelche Abgaben anfallen. In einem weiteren Bereich bleibt der Zuschuss konstant, so dass der Arbeitnehmer von dem zusätzlich verdienten Geld nichts abgezogen bekommt. Danach kommt ein Abschmelzbereich, in dem der Zuschuss allmählich wieder zurückgeführt und in eine Nettozahlung an den Staat in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen überführt wird.

Die beiden Stufen reichen aus, um längerfristig die angestrebten Beschäftigungseffekte zu erreichen, wenn es nicht andere Barrieren gibt, die ein Absinken der Löhne im unteren Bereich verhindern. Die Tarifpolitik muss mitmachen, und wenn sie es nicht tut, muss der Staat tariffreie Zonen erzwingen. Er darf die Allgemeingültigkeit von Tarifverträgen nicht für Arbeitgeber erklären, die gar nicht durch den Arbeitgeberverband vertreten sind, und er muss sicherstel-

len, dass Jobs, die im Bereich der privaten Haushalte entstehen, generell nicht von der Tarifpolitik erfasst werden.

Die langfristigen Wirkungen der Umstellung sind insbesondere für die heutigen Sozialhilfeempfänger vorteilhaft. Sie werden nicht nur in die Arbeitsgesellschaft eingegliedert und erfahren dort die Anerkennung und den Rückhalt, der ihnen derzeit versagt ist, sondern erzielen zudem ein höheres Einkommen. Dabei wird die Sache für den Staat nicht teurer. Zwar werden viele Menschen zu fördern sein, doch der Fördersatz pro Person kann viel niedriger sein als bei der heutigen Sozialhilfe, weil ja Markteinkommen verdient werden. Unter realistischen Bedingungen ist bei jedem der betroffenen Arbeitnehmer die Summe aus staatlichem und selbst verdientem Geld höher als heute, auch wenn der Staat keinen Cent mehr an Mitteln zur Verfügung stellt. Die Ausgangslage vor der Reform ist so hoffnungslos ineffizient, dass es möglich ist, die Reform so zu stricken, dass es nur Gewinner gibt.

Allerdings braucht man wie bei jeder strukturellen Reform einen langen Atem. Kurzfristig und im Übergang bis zur vollständigen Anpassung des Arbeitsmarktes wird die Zahl der auf diese Weise geschaffenen Jobs nicht ausreichen können, um allen bisherigen Sozialhilfeempfängern Arbeit und Brot in der Privatwirtschaft zu geben. Bedürftige werden sich deshalb an das Verfassungsgericht wenden und eine Unterstützung in Höhe des Existenzminimums einfordern, und das ist dann wohl ein Betrag in der Höhe der jetzigen Sozialhilfe. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, führt kaum ein Weg daran vorbei, dass der Staat selbst Jobs zur Verfügung stellt. Die dritte Stufe des ifo Modells besteht deshalb darin, dass der Staat genügend viele Beschäftigungsmöglichkeiten anbietet. Der Lohn für diese Jobs ist so bemessen, dass er zusammen mit der beschriebenen Lohnergänzungsleistung das heutige Sozialhilfeniveau erreicht. Dann kann keiner sagen, er müsse unter dem Existenzminimum leben, und doch hat der Bezug des staatlichen Geldes erheblich an Attraktivität verloren. Mit den staatlichen Jobs wird nicht nur der Schwarzarbeit der Boden entzogen, sondern es kann im Prinzip auch Nützliches geschaffen werden. Die staatlichen Gartenarbeiter und Putzkolonnen, die man sich in diesem Zusammenhang vorstellen kann, leisten einen Beitrag zum Sozialprodukt und zur allgemeinen Wohlfahrt.

Es entspricht weder einem sozialdemokratischen noch einem christdemokratischen Menschenbild, dass man den Bedürftigen, denen man helfen will, nur unter der Bedingung hilft, dass sie sich selbst zurücklehnen und nichts beitragen, und es entspricht nicht einmal dem Geist unserer Sozialgesetze. Dennoch ist die praktische Sozialpolitik bislang so gestaltet worden. Dieser Unsinn muss ein Ende haben. Wer arm ist, dem muss man nach wie vor großzügig helfen, aber bitte doch unter der Bedingung, dass auch er selbst einen Beitrag leistet. Eine partielle Reform nach dem Mainzer Modell, die die Betroffenen in die Höhle der Eiger-Nordwand

lockt und dort gefangen hält, verkorkst das ganze System nur noch mehr. Ein bisschen grundsätzlicher, überlegter und systematischer muss man schon an die Sache herangehen.