

Mayer, Otto G.

Article — Digitized Version

Sozialhilfe statt Sozialversicherung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Mayer, Otto G. (1998) : Sozialhilfe statt Sozialversicherung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 12, pp. 698-699

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40082>

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.

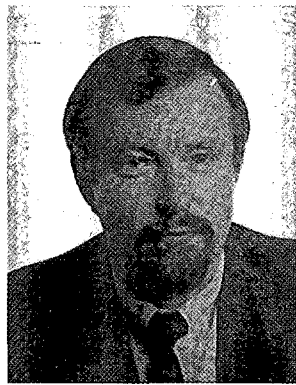
Terms of use:

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.

Sozialhilfe statt Sozialversicherung?



Otto G. Mayer

Eine der vielen neuen Ideen der neuen Bundesregierung ist die des Bundesfinanzministers, die Arbeitslosenunterstützung und die Pflegeleistungen künftig aus Steuern zu finanzieren und diese Leistungen dann nur Bedürftigen zukommen zu lassen. Mittlerweile ist dieser Vorschlag von den Gewerkschaften, aber auch vom Bundeskanzler zurückgewiesen worden. Wegen seiner grundlegenden ordnungspolitischen Bedeutung lohnt es sich jedoch, sich mit dem Vorschlag Oskar Lafontaines näher auseinanderzusetzen. Man könnte vermuten, daß sich Lafontaine einer „Angebotspolitik von links“ genähert hat, da es geläufiges „neoliberales“ Gedankengut ist, daß staatliche steuerfinanzierte Transferleistungen nur den wirklich Bedürftigen zukommen sollen und, wie es der Sachverständigenrat einmal formulierte, „Ansprüche an die Solidargemeinschaft ... bei jenen Bevölkerungsgruppen zurückgedrängt werden (müssen), die dank ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse Lebensrisiken eigenständig bewältigen können“.

Geht man hiervon aus, müßten sich die Bürger über Beitragszahlungen in entsprechenden Versicherungen gegen die Risiken absichern, die normalerweise darin bestehen, daß Einkommen nicht mehr erzielt werden können (z.B. wegen Alters, Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit) und/oder daß individuell kaum abzuschätzende Aufwendungen entstehen (z.B. im Falle von Krankheit oder Pflege). Erst dann, wenn die Bürger hierzu nicht oder nur unzureichend in der Lage wären, müßte der Staat tätig werden und die Bedürftigen in die Lage versetzen, entsprechende Beiträge zu leisten, oder ihnen direkt geldliche oder sachliche Leistungen zukommen lassen.

Seit 1995 werden Pflegeleistungen über eine Zwangsversicherung im Umlageverfahren aus Beiträgen finanziert, weil - so die Begründung - das Pflegefallrisiko für jeden gelte und denjenigen, die nicht über entsprechende Mittel verfügten, der Gang zum Sozialamt erspart werden sollte. Gilt diese Begründung nun nicht mehr? Oder ist mit diesem Vorschlag von Lafontaine der Übergang zu einer privaten Pflichtversicherung verbunden, in die der Staat die Beiträge für die wirklich Bedürftigen einzahlt? Als Motiv für eine Abschaffung der Pflegeversicherung kommt eine Absenkung der Lohnnebenkosten der Unternehmen wohl nicht in Frage, da der Arbeitgeberanteil an der Pflegeversicherung - von Sachsen abgesehen - durch die Abschaffung des Buß- und Betttages abgegolten sein sollte.

Hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung stellt sich die Frage, ob diese gänzlich aufgegeben werden soll. Dies würde ein grundsätzliches Problem aufwerfen, denn im Gegensatz zur Pflegeversicherung können die Bürger kaum an private Versicherungsunternehmen verwiesen werden. Die individuellen Risiken, arbeitslos zu werden, sind weder statistisch voneinander unabhängig, noch ist die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Risiken hinlänglich bekannt. Umfassende private Arbeitslosenversicherungen werden sich daher auch wegen wahrscheinlich sehr hoher Beiträge kaum herausbilden. Eine kollektive Grundabsicherung ist also notwendig. Warum soll diese aber durch Steuern statt durch Beiträge finanziert werden, und warum soll sie dann nur Bedürftigen zukommen? Wer definiert im übrigen die „Bedürftigkeit“?

Wenn es aber tatsächlich um eine Senkung der Lohnnebenkosten gehen sollte, könnte dies schon erreicht werden, wenn die gesamte sogenannte aktive Arbeitsmarktpolitik - weil

„versicherungs fremd“ – steuerfinanziert würde. Sollte die Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht durch Budgeteinsparungen aufgefangen werden können, müßte der gegenwärtige Aufwand z.B. durch eine Mehrwertsteueranhebung um 2-3 Prozentpunkte kompensiert werden. Falls zusätzlich die Arbeitslosenunterstützung für Bedürftige auch aus Steuern zu finanzieren wäre, müßte die Mehrwertsteuer entsprechend stärker erhöht werden. Es ist kaum abzuschätzen, wie hoch diese Steueranhebung ausfallen müßte. Nimmt man als Richtschnur das Niveau der Sozialhilfe und geht man davon aus, daß zwei Drittel der Arbeitslosengeldbezieher in Haushalten leben, in denen es andere Einkommen in einer Höhe gibt, die eine „Bedürftigkeit“ ausschließen, müßte die Mehrwertsteuer um weitere rund 1-2 Prozentpunkte angehoben werden.

Empirische Studien zur Frage der Beschäftigungseffekte einer allgemeinen Absenkung der Sozialbeiträge bei gleichzeitiger Erhöhung z.B. der Mehrwertsteuer oder anderer Verbrauchsteuern kommen wegen der teilweise gegenläufigen Effekte, Abweichungen der jeweiligen Modellspezifikation und des zugrunde gelegten Zeithorizonts zu quantitativ sehr unterschiedlichen Ergebnissen; soweit sie zu positiven Beschäftigungseffekten kommen, sind diese nicht überwältigend, sie setzen in jedem Falle voraus, daß die Mehrwertsteuererhöhungen nicht durch entsprechende Lohnerhöhungen kompensiert werden.

Aus solch einer radikalen Systemänderung der Arbeitslosenversicherung – wie von Lafontaine in die Diskussion gebracht – folgen freilich weitere Effekte. Die Arbeitslosenversicherung dient dazu, den Arbeitnehmern im Falle der Arbeitslosigkeit einen bestimmten Bruchteil ihres bisherigen Einkommens für eine begrenzte Zeit zu sichern. Danach fallen sie bei Bedürftigkeit ohnehin der niedrigeren Arbeitslosen- und/oder der Sozialhilfe anheim. Die Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung hängen davon ab, welcher Lebensstandard für den einzelnen erhalten bleiben soll bzw. wieviel Zeit man für die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz für angemessen hält. Die gegenwärtigen Regelungen werden vorwiegend damit begründet, daß sie zumindest vorübergehend den Lebensstandard des Versicherten sichern sollen und dadurch bei konjunkturell bedingten Abschwüngen als „built-in-stabilizer“ dienen.

Probleme der gegenwärtigen Regelungen ergeben sich aus möglichen Fehlanreizen. Arbeitslose mögen sich aufgrund von Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen weniger intensiv um neue Arbeit bemühen; Unternehmer tun sich vielleicht leichter, Arbeitnehmer zu entlassen, und die Tarifparteien mögen eher überhöhte Löhne beschließen, da die Beschäftigungsfolgen auf die Beitragszahler und die Steuerzahler abgewälzt werden können. Über das quantitative Ausmaß dieser Fehlanreize wird zwar sehr kontrovers diskutiert, qualitativ gesehen dürfte aber Lafontaines Vorschlag diese Fehlanreize auf jeden Fall mindern. Zu erwarten ist jedoch, daß die Arbeitnehmer bei Realisierung des Vorschlags von Lafontaine einen verschärften Kündigungsschutz einfordern werden, der von ihnen mit niedrigeren Löhnen erkaufte werden muß, wollen sie negative Beschäftigungseffekte vermeiden. Und die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer werden bei ihrer Suche nach einem neuen Arbeitsplatz die Tariflöhne gegebenenfalls unterbieten.

Gerade im „Niedriglohnsegment“ des Arbeitsmarktes dürften aber weiter Fehlanreize bestehen. Transferzahlungen auf Basis der Bedürftigkeit führen bei Arbeitnehmern mit Einkommen an der „Bedürftigkeitsgrenze“, d.h. gerade im Bereich niedriger Einkommen und eines erhöhten Arbeitsplatzrisikos dazu, daß es rational ist, nicht mobil zu sein und keine Ersparnisse zu bilden. Die fehlenden Anreize zur Arbeitsaufnahme, die heute schon bei Sozialhilfeempfängern zu beobachten sind, werden auf die bedürftigen Arbeitslosen ausgedehnt. Will man, wie auch bei der Sozialhilfe gefordert, einen gleitenden Übergang schaffen (der Grenzsteuersatz muß deutlich unter 100% liegen), um Anreize zu einer Arbeitsaufnahme zu geben, dann gelangt man zu einem Modell ähnlich dem Bürgergeld. Liegt der Grenzsteuersatz bei 50%, wird aber der einzubeziehende Einkommensbereich gemessen an der Arbeitslosen- oder Sozialhilfe verdoppelt. Hinzu kommt, daß auch alle ehemals selbständigen Bürger prinzipiell Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben.

Es darf vermutet werden, daß es für den Staat billiger sein dürfte, nicht auf die Bedürftigkeit abzustellen, sondern es bei einer beitragsfinanzierten Arbeitslosenunterstützung zu belassen. Unter Anreiz- und damit Beschäftigungsaspekten stehen aber in der Tat zumindest Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen zur Diskussion.