

Breyer, Friedrich

Article — Published Version

Lohnsubventionen für Niedrigverdiener? Eine Kritik an neueren Reformvorschlägen zur Sozialhilfe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Breyer, Friedrich (2002) : Lohnsubventionen für Niedrigverdiener? Eine Kritik an neueren Reformvorschlägen zur Sozialhilfe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 4, pp. 208-211

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41284>

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.

Friedrich Breyer

Lohnsubventionen für Niedrigverdiener? Eine Kritik an neueren Reformvorschlägen zur Sozialhilfe

Im Zuge der „Kombilohn“-Debatte wird heute verbreitet Kritik am bestehenden deutschen Sozialhilfesystem geübt, und es werden Reformen nach dem Vorbild des amerikanischen „Earned Income Tax Credit“ gefordert. Der jüngste Reformvorschlag hierzu wurde vom Ifo-Institut vorgelegt. Professor Friedrich Breyer hinterfragt die Stichhaltigkeit dieses Vorschlages.

Das Ifo-Institut hat kürzlich unter dem Titel „Welfare to Work“ einen Vorschlag zur Reform der Systeme der Mindestsicherung in Europa vorgelegt¹. Die Argumentation zerfällt in zwei Teile: Im ersten Teil werden Fehlallokationen identifiziert, die nach Ansicht der Autoren mit den gegenwärtigen Systemen der Mindestsicherung verbunden sind, die als „Einkommensersatzleistungen“ charakterisiert werden. Im zweiten Teil wird ein Vorschlag zur Reform des Systems unterbreitet, dessen wichtigstes Element in einer „Einkommensergänzungsleistung“ besteht.

Der vorliegende Beitrag befasst sich ausschließlich mit dem deutschen Sozialhilfesystem und identifiziert Ungereimtheiten in der Argumentation von dessen Kritikern: Zum einen wird gezeigt, dass die Kritik am bestehenden Sozialhilfe-System in wichtigen Punkten nicht als Kritik an der Rechtslage, sondern allenfalls an der mangelnden Konsequenz der Umsetzung zu deuten ist. Zum anderen wird gezeigt, dass der Reformvorschlag des Ifo-Instituts auf einer Inkonsistenz bezüglich einer wichtigen Informationsannahme beruht und dass zudem die ausdrücklich genannten Ziele mit anderen, schon lange diskutierten Maßnahmen besser erreicht werden könnten.

Die Ifo-Kritik am deutschen Sozialhilfesystem

Die gegenwärtige deutsche Sozialhilfe wird heute vielfach als eine „Subvention für die Untätigkeit“ charakterisiert, da sie „wegfällt, wenn man arbeitet“². Ja, schlimmer als das, die Lohnersatzleistungen „definieren Mindestansprüche für Marktlöhne, denn niemand ist bereit, einen Job anzunehmen, der weniger Einkommen bietet, als man ohne zu arbeiten vom Staat erhält“³. Anders ausgedrückt, die Sozialhilfe induziert freiwilli-

ge Arbeitslosigkeit in dem Umfang, in dem Menschen zu einem Marktlohn, der ihrer Arbeitsproduktivität entspricht, nicht zu arbeiten bereit sind, so lange das so erzielbare Einkommen ihren Sozialhilfeanspruch nicht übertrifft.

An dieser Stelle ist anzumerken: Der Begriff „Marktlohn“ bezieht sich auf das Entgelt für eine Arbeitsstunde, der Sozialhilfeanspruch dagegen auf einen Monat. Diese beiden Größen sind also nur dann kommensurabel, wenn man von einer festen monatlichen Zahl von Arbeitsstunden ausgeht, etwa: 170. Die Behauptung von Sinn ist dann so zu interpretieren, dass bei einem monatlichen Sozialhilfeanspruch (einer alleinstehenden Person) von S Euro – und in Abwesenheit von Steuern und Sozialabgaben – alle Personen mit einer Arbeitsproduktivität je Stunde von weniger als Euro S/170 freiwillig arbeitslos sind.

Einschränkende Voraussetzungen

Dass Sinn diesen Zustand⁴ gleichzeitig als einen Verstoß gegen das „Recht auf Arbeit“ interpretiert und dass dies kaum zur zuvor behaupteten freiwilligen Entscheidung für die Untätigkeit passt, sei hier nur am Rande erwähnt. Interessanter ist dagegen die Frage nach der empirischen Richtigkeit seiner Behauptung.

¹ G. Corsetti, J. Flemming, S. Honkapojha, W. Leibfritz, G. Saint-Paul, H.-W. Sinn, X. Vives: Report on the European Economy 2002, in: CESifo Forum, München 2002, Kapitel 6. Der Vorschlag trägt sehr stark die Handschrift des Mitautors Hans-Werner Sinn und deckt sich mit einer Reihe anderer Arbeiten dieses Autors aus jüngerer Zeit; vgl. H.-W. Sinn: Sozialstaat im Wandel, in: R. Hauser (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialstaats, Berlin 2000, S. 15-34; ders.: Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, in: ifo Schnelldienst, 55, 2002, Heft 3, S. 20-25.

² H.-W. Sinn: Sozialstaat im Wandel, in: R. Hauser (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialstaats, a.a.O., S. 22.

³ H.-W. Sinn: Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, a.a.O., S. 20.

⁴ Ebenda, S.21.

Prof. Dr. Friedrich Breyer, 51, ist Ordinarius für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz und Forschungsprofessor am DIW Berlin.

tung. Diese gilt nur unter einer Reihe einschränkender Voraussetzungen:

1. Bei gleichem Einkommen ziehen es die meisten Menschen vor, nicht zu arbeiten.
2. Der Sozialhilfebezug ist nicht an die Bereitschaft zu arbeiten geknüpft.
3. Umgekehrt entfällt der Sozialhilfebezug bereits beim ersten Euro Arbeitseinkommen.
4. Wenn die betroffenen Personen arbeiten wollten, würden sie eine Beschäftigung finden.

Jede dieser Voraussetzungen ist bestreitbar:

Ad 1.: Die Annahme, dass es die meisten Menschen bei gleichem Einkommen vorziehen, nicht zu arbeiten, widerspricht neueren Erkenntnissen der Umfrage-Forschung⁵, nach denen Arbeitslose *ceteris paribus* – also bei gegebenem Einkommen – einen signifikant geringeren Grad an Lebenszufriedenheit angeben. Nimmt man diese Ergebnisse ernst, so wäre selbst im deutschen System einer 100%igen Anrechnung eigener Arbeitseinkünfte auf die Sozialhilfe niemand freiwillig arbeitslos. Lediglich bei Langzeitarbeitslosen, die sich an diesen Zustand gewöhnt haben, besteht nach neueren empirischen Erkenntnissen⁶ ein Anreizproblem.

Ad 2.: Die Annahme, dass der Sozialhilfebezug nicht an die Bereitschaft zu arbeiten geknüpft ist, widerspricht dem Bundes-Sozialhilfegesetz (BSHG), das in § 18 (1) ausdrücklich eine Arbeitspflicht beinhaltet und in § 25 regelt, dass bei Personen, die eine zumutbare Arbeit ablehnen, der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt entfällt.

Ad 3.: Auch die Voraussetzung, dass der Sozialhilfeanspruch beim ersten Euro Arbeitseinkommen entfällt, ist nach geltendem deutschen Sozialhilferecht nicht erfüllt: Tatsächlich wird ein so genannter Absetzbetrag in Höhe von 25% des Regelsatzes von € 280 (also bei Alleinstehenden monatlich € 70) überhaupt nicht und die nächsten € 467 „nur“ zu 85% auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet, so dass im Endeffekt durch eigene Arbeit € 140 im Monat hinzuverdient werden können. Darüber hinausgehendes Arbeitseinkommen wird allerdings voll angerechnet, so dass sich im Bereich zwischen € 537 und 818 eine marginale Transferenzugsrate von 100% ergibt.

Ad 4.: Dass jeder Sozialhilfebezieher, der arbeiten will, auch eine Beschäftigung (zu beliebig niedrigem

Lohnsatz) findet, ist ebenfalls zu bezweifeln. Dagegen sprechen nicht nur zu hohe Tariflöhne, sondern auch das in der Effizienzlohntheorie begründete Zögern von Arbeitgebern, „unsichere Kantonisten“ einzustellen. Im Übrigen haben im gegenwärtigen System die Sozialämter jedes Interesse, ihren Hilfeempfängern Jobs zu vermitteln, da die Sozialhilfeausgaben von den Kommunen getragen werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Sozialhilfe zumindest *de jure* keinen Anlass zur Untätigkeit bietet. Etwaige Mängel des bestehenden Systems könnten allerdings in der Umsetzung der gesetzlichen Arbeitspflicht zu finden sein. Dabei ist zu bedenken, dass – wegen der Zumutbarkeitsregeln in § 18 (3) BSHG – das Sozialamt in jedem Einzelfall überprüfen muss, ob die Aufnahme einer Arbeit dem Hilfeempfänger zuzumuten ist. Grob gesprochen, geht es hierbei um die Feststellung der Arbeitsfähigkeit, die in der Regel nicht kostenlos sein dürfte.

Der Reformvorschlag

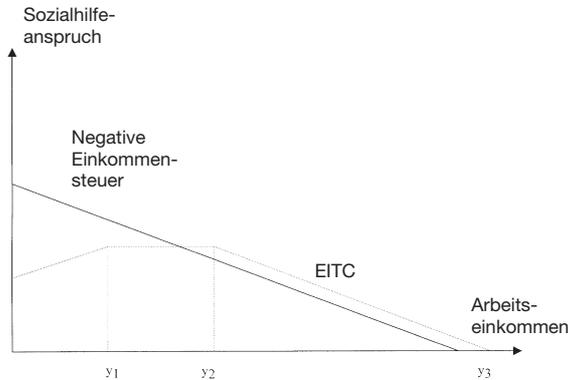
Grundgedanke des von der Ifo-Expertengruppe vorgelegten Reformplanes ist eine Aufspaltung der Bedürftigen in zwei Gruppen, nämlich:

- Nicht Arbeitsfähige, denen eine Sozialhilfe in der bisherigen Höhe weiter gezahlt werden soll.
- Arbeitsfähige, für die der Transferanspruch am tatsächlich erzielten Arbeitseinkommen bemessen werden soll, und zwar in Anlehnung an den amerikanischen „Earned Income Tax Credit“ (EITC) in folgenden Stufen:
 - a) Beträgt das Arbeitseinkommen null, so soll nur das physische Existenzminimum finanziert, also wesentlich weniger gezahlt werden als an Nicht-Arbeitsfähige.
 - b) Niedrige Arbeitseinkommen bis zu einer Höhe von y_1 sollen proportional aufgestockt werden; übersteigt das Einkommen y_1 , so bleibt der Transfer zunächst konstant, von einem Grenzeinkommen y_2 an kommt es dann zu einer Teilanrechnung auf die Höhe des Transfers, bis dieser bei einem noch höheren Einkommen y_3 vollkommen abgeschmolzen ist (vgl. die gestrichelte Linie in der Abbildung).
 - c) Arbeitsfähige, die keine Beschäftigung finden können, sollen zu den unter a) und b) genannten Konditionen vom Staat beschäftigt werden.

⁵ Zum Beispiel A.J. Oswald: Happiness and Economic Performance, in: Economic Journal, 107, 1997, S. 1815-1831; B.S. Frey, A. Stutzer: Happiness, Economy, and Institutions, in: Economic Journal, 110, 2000, S. 918-938.

⁶ A.E. Clark, Y. Georgellis, P. Sanfey: Scarring: The Psychological Impact of Past Unemployment, in: *Economica*, 68, 2001, S. 221-241.

Sozialhilfeanspruch in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen: EITC und negative Einkommensteuer im Vergleich



Zunächst ist festzustellen, dass der Reformvorschlag die Fähigkeit des Sozialamts voraussetzt, Arbeitsfähige von Nicht-Arbeitsfähigen zu unterscheiden. Insofern ist er nicht revolutionär, da er die heute geltenden gesetzlichen Regelungen übernimmt. Ebenso wenig innovativ ist die Regelung c), die im Wesentlichen der Bestimmung in § 19 (1) BSHG entspricht, nach der der Sozialhilfeträger dem Hilfesuchenden, der selbst keine Arbeit finden kann, eine Arbeitsgelegenheit verschaffen soll.

Die Regelung in b) setzt dagegen auf starke Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung. Diese wiederum machen gerade dann einen Sinn, wenn der Staat die Arbeitsfähigkeit nicht beobachten kann und daher das Anreizsystem als Selbstselektions-Mechanismus einsetzt: Damit Arbeitsfähige sich als solche zu erkennen geben, muss das Arbeiten hinreichend attraktiv sein.

Unterstellen wir daher im Folgenden, dass die Arbeitsfähigkeit nicht oder zumindest nur fehlerhaft beobachtet werden kann. Dann ist es sicherlich nicht vernünftig, die Betroffenen mit einer Transferentzugsrate von 85 bis 100%, wie sie heute in weiten Bereichen gilt, vom Arbeiten abzuhalten. Welche Gründe sprechen aber umgekehrt für eine positive Verknüpfung des Sozialtransfers mit dem Arbeitseinkommen (also eine negative Transferentzugsrate), und welche sprechen für eine negative Verknüpfung nach Art einer „negativen Einkommensteuer“ (also eine durchgängig positive, aber deutlich unter 100% liegende Transferentzugsrate), wie sie in der durchgezogenen Linie in der Abbildung dargestellt ist?

Für die positive Verknüpfung spricht der Charakter als „Lohnergänzungsleistung“: Der Lohnsatz von Personen mit sehr niedriger Arbeitsproduktivität soll so

⁷ G. Corsetti u.a., a.a.O., S. 78.

weit angehoben werden, dass es sich auch für diese lohnt zu arbeiten und ihre Fähigkeiten zu trainieren⁷. Allerdings ist dieser Effekt auf einen relativ begrenzten Bereich niedriger Einkommen beschränkt.

Gravierende Gegenargumente

Hingegen sprechen gravierende Gründe gegen einen mit dem Arbeitseinkommen steigenden Sozialtransfer:

- Unter allokativen Gesichtspunkten ist zu bemängeln, dass der Transfer einen Keil zwischen die Grenzproduktivität der Arbeit und die Grenzrate der Substitution zwischen Konsum und alternativer Nutzung der Zeit (z.B. zur Betreuung der eigenen Kinder) schiebt und die Betroffenen dazu veranlasst, mehr als die volkswirtschaftlich effiziente Arbeitsleistung zu erbringen. Sie führt damit wie jede andere Subvention einer wirtschaftlichen Aktivität (z.B. im Steinkohlebergbau oder in der Landwirtschaft) zu einer Vernichtung von Ressourcen. Besonders bedenklich wären solche Fehlanreize bei Frauen, da sie dazu führen könnten, dass weniger Kinder geboren werden. Sie würden damit die bereits bestehenden Fehlanreize verstärken, die mit der Kollektivierung der Kinder in der umlagefinanzierten Rentenversicherung verbunden sind⁸, und damit die demographische Schiefelage in Deutschland verschärfen.
- Die vorgeschlagene Absenkung des Sozialtransfers für Personen ohne Arbeitseinkommen führt zu einer Ungerechtigkeit gegenüber denjenigen, die fälschlicherweise als arbeitsfähig eingestuft werden, obwohl sie in Wirklichkeit nicht oder nur eingeschränkt (d.h. für eine reduzierte Stundenzahl) arbeitsfähig sind.
- Soweit Unterschiede im Arbeitseinkommen zwischen zwei Personen nicht auf Unterschiede in der Stundenzahl, sondern in der Befähigung zurückgehen, widerspricht es dem anerkannten Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung, wenn derjenige mit der größeren Fähigkeit den höheren Transfer erhält.

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Grundlegende Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung, Bonn 1998, Tz. 45.

⁹ Vgl. W. O c h e l: Financial Incentives to Work – Conceptions and Results in Great Britain, Ireland and Canada, CESifo Working Paper, Nr. 627, Dezember 2001, S.19.

¹⁰ Dieses Dilemma wird auch in dem Reformvorschlag von Raffelhüschen deutlich, der ebenfalls eine Lohnsubvention im niedrigen Einkommensbereich, aber eine Transferentzugsrate von 100% im höheren Bereich vorsieht. Vgl. B. R a f f e l h ü s c h e n: Soziale Grundversicherung in der Zukunft: Eine Blaupause, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Nr. 96, Juli 2001.

- Es ergeben sich Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Manipulation, indem der ausgezahlte Arbeitslohn höher angegeben wird, als er tatsächlich war. Da eine solche Manipulation überdies zu Steuervorteilen beim Arbeitgeber führt, wäre sie noch attraktiver als die zu niedrige Angabe von Arbeitseinkommen im umgekehrten Fall.
- Schließlich verschärft die Regelung – bei gegebenem Mindesteinkommen – den Zielkonflikt zwischen dem Ziel der Vermeidung zu hoher Transferentzugsraten im Einkommensbereich zwischen y_2 und y_3 und dem Ziel der Finanzierbarkeit des Programms^{9,10}.

Fazit

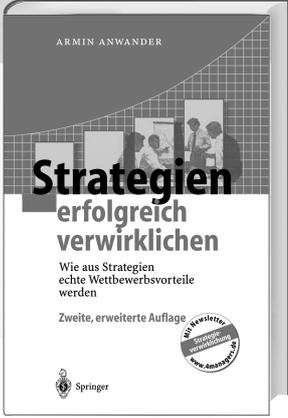
Man mag darüber streiten, ob die Bekämpfung freiwilliger Arbeitslosigkeit die drängendste Aufgabe der Wirtschaftspolitik in der gegenwärtigen Situation ist. Akzeptiert man diese Voraussetzung allerdings, so wird man über die Reformbedürftigkeit des deutschen Sozialhilfesystems als solche rasch Einigkeit erzielen. In diesem Zusammenhang wollte der Beitrag auf zwei Trugschlüsse aufmerksam machen, die die Sinnhaftigkeit des Ifo-Reformvorschlags reduzieren.

Zum einen muss Arbeitspflicht nicht erst in das deutsche Sozialhilferecht eingeführt werden; sie besteht bereits. Insofern handelt es sich lediglich um Vorschläge zur konsequenteren Umsetzung bestehenden Rechts, ohne dass aber Vorschläge gemacht werden, wie dies institutionell umgesetzt werden soll.

Zum anderen setzt der Vorschlag der Absenkung der Hilfeleistungen für Arbeitsfähige die perfekte Beobachtbarkeit der Arbeitsfähigkeit voraus, während die vorgeschlagene Beseitigung der negativen Arbeitsanreize nur dann notwendig ist, wenn die Arbeitsfähigkeit nicht von außen feststellbar ist. Überdies schießt der Vorschlag positiver Lohnsubventionen über das Ziel der Abschaffung negativer Anreize hinaus. Eine Reihe guter Gründe sprechen dafür, statt dieser „Radikalkur“ lieber eine gemäßigte Alternative einzuführen, etwa die schon viel diskutierte negative Einkommensteuer¹¹, bei der eigenes Arbeitseinkommen nur zu einem gewissen Prozentsatz auf die Sozialhilfe angerechnet wird.

¹¹ Zur negativen Einkommensteuer vgl. das Zeitgespräch „Die negative Einkommensteuer – Ein beschäftigungspolitisches Instrument?“ mit Beiträgen von F.W. Scharpf („Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen“), W. Scherf („Die negative Einkommensteuer: Ein problematisches Konzept der Steuer- und Sozialpolitik“) und H.-H. Härtel („Ein Ausweg aus dem Konflikt zwischen Beschäftigungs- und Verteilungszielen?“) in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S. 111 bis 121; und J. Mitschke: Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 2, S.75-84.

Gut beraten mit Strategie



A. Anwander
**Strategien
erfolgreich verwirklichen**
Wie aus Strategien echte Wettbewerbsvorteile werden
Zweite, erweiterte Auflage
Springer

Wie aus Strategien echte Wettbewerbsvorteile werden

Das Buch zeigt Schritt für Schritt, wie eine Führungsmannschaft ihre Strategien schneller, konsequenter, flächendeckender und nachhaltiger als der Wettbewerb verwirklichen kann. Die Navigationsinstrumente der Strategieverwirklichung bieten dabei ein anschauliches und praxiserprobtes Handwerkszeug, mit dem es auf dem Weg aus einer Alten in eine Neue Welt jederzeit gelingt, den eigenen Standort zu bestimmen, das Umfeld einzuschätzen und zu entscheiden, in welche Richtung und wie man am besten voranschreitet.

2., erw. Aufl. 2002. XXII, 433 S. 150 Abb. Geb. € 49,95;
sFr 77,50 ISBN 3-540-42445-8

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 217/-218
Fax: (0 62 21) 345 - 229
e-mail: orders@springer.de



Springer

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p_008290_sf2x_1c