

Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe

Die arbeitsteilige Industrie- und Wissensgesellschaft steigert den allgemeinen Wohlstand mit hohem Tempo. Alle sollen daran teilhaben, und deshalb muss auch das soziale Existenzminimum, das von der Sozialhilfe abgesichert wird, mitwachsen. Ob aber die Produktivität der Menschen am unteren Ende der Qualifikationsskala im gleichen Tempo mitwächst, ob es möglich sein wird, diese Menschen in die New Economy und den globalisierten Wettbewerb mitzunehmen, ist mehr als fraglich. Man kann leider nicht ausschließen, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung sich außerstande sehen wird, mit der eigenen Arbeit Werte zu schaffen, die oberhalb des ansteigenden sozialen Existenzminimums liegen. Für diesen Bevölkerungsteil ist es in der Marktwirtschaft prinzipiell nicht möglich, Arbeitsplätze zu schaffen, wenn eine Sozialhilfe in Höhe des Existenzminimums gewährt wird, die nach den in Deutschland geltenden Regeln konstruiert ist.

Die deutsche Sozialhilfe ist eine Lohnuntergrenze, denn niemand ist bereit, zu einem Lohnsatz unterhalb dieser Sozialhilfe zu arbeiten. Da umgekehrt auch kein Unternehmer bereit ist, eine Arbeitskraft einzustellen, deren Lohn über der Arbeitsproduktivität liegt, entsteht zwangsläufig Arbeitslosigkeit.

Bisweilen wird die These vertreten, den Deutschen gehe die Arbeit aus. Für diese These spricht in einer funktionierenden Marktwirtschaft mit flexiblen Arbeitsmärkten wenig, wie viele Beispiele aus anderen Ländern zeigen. Dennoch hat die These bedauerlicherweise einen richtigen Kern, wenn man die Art, wie die Sozialhilfe in unserem Land konstruiert wird, als unverrückbar ansieht. Mit der Lohnuntergrenze, die durch das Sozialsystem gezogen wird, geht tatsächlich immer mehr Arbeit aus.

Das Besondere an der deutschen Sozialhilfe liegt in dem Umstand, dass sie nur in dem Maße gezahlt wird, wie kein eigenes Arbeitseinkommen vorliegt. In wei-

ten Bereichen ist die so genannte Transferenzugsrate gleich Eins: für jede Mark, die man zusätzlich verdient, wird die Sozialhilfe um eine Mark gekürzt. Diese Konstruktion minimiert die Arbeitsanreize und zementiert die Lohnskala von unten her. Das Verschwinden von Arbeitsplätzen für einfache Arbeit ist die Folge.

Die Bedeutung der Sozialhilfe für die Arbeitslosigkeit ist nicht auf die Sozialhilfebezieher beschränkt, denn die gesamte Lohnskala wird nach oben verschoben, wenn für die niedrigsten Löhne eine absolute Untergrenze eingezogen wird. Auch die um eine Egalisierung bemühten Gewerkschaften akzeptieren ja bei den Tarifverhandlungen ein gewisses Maß an Spreizung zwischen den Qualifikationen. Ohne eine solche Spreizung verschwänden die Anreize für die Arbeitnehmer, in die Qualifizierung zu investieren und ihre Arbeit auf höherwertigen Arbeitsplätzen verantwortungsvoll auszuführen. Insofern geht die Arbeitsplatzvernichtung durch die Sozialhilfe weit über das hinaus, was man an den Sozialhilfestatistiken ablesen kann. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe setzt die Sozialhilfe einen starren, vom eigenen Lohneinkommen unabhängigen Mindestlohn. Dieser Mindestlohn kann als Hauptursache des deutschen Arbeitslosenproblems angesehen werden.

Der im derzeitigen Konjunkturaufschwung zu beobachtende Rückgang der Arbeitslosigkeit darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in Deutschland einen seit den siebziger Jahren ungebrochenen Trend zu mehr Arbeitslosigkeit insbesondere im Bereich der gering Qualifizierten gibt. Diese Arbeitslosigkeit bedeutet einen Verlust an Sozialprodukt, der kaum jemals wieder kompensiert werden kann, und er ist ein sozialer Sprengsatz, der größten Schaden anrichten kann, wenn er einmal zündet. Gerade auch angesichts der nach der Osterweiterung der EU zu erwartenden Migrationsströme kann die Lohnstarrheit nicht länger hingenommen werden. Da



Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des ifo Instituts

nach dem Jahr 2004 Millionen von Osteuropäern die ihnen gewährte Freizügigkeit nutzen und auf die deutschen Arbeitsmärkte drängen werden, sind Probleme größeren Ausmaßes vorprogrammiert. Der Arbeitsmarkt verlangt strukturelle Reformen, die seine Flexibilität erhöhen und die Arbeitslosigkeit verringern helfen. Die Reform der Sozialhilfe ist das wahrscheinlich wichtigste Element einer solchen Reform.

Lohnergänzung statt Lohnersatz: Der amerikanische Earned Income Tax Credit

Deutschlands Sozialhilfe ist als Lohnersatzleistung konstruiert. Der Staat hilft, wenn kein Lohneinkommen erzielt wird, und er hilft selbst den Arbeitenden durch die Aufstockung ihres Lohnes auf das Niveau eines sozial definierten Existenzminimums. Diese sozialpolitisch nicht unbegründete Konstruktion impliziert die geschilderten schädlichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Man muss eine Sozialhilfe nicht als Lohnersatzleistung ausgestalten. Statt das Geld unter der Bedingung der Untätigkeit auszuzahlen, kann man es auch unter der Bedingung auszahlen, dass der Betroffene selbst ein Markteinkommen erwirbt, sofern keine unabwiesbaren sozialen oder medizinischen Indikationen vorliegen, die eine Erwerbstätigkeit ausschließen. Diese Form der Sozialhilfe wird unter dem Namen Earned Income Tax Credit in Amerika schon seit den siebziger Jahren praktiziert und hat vermutlich in erheblichem Umfang zum amerikanischen Beschäftigungswunder beigetragen. Workfare statt Welfare lautet die Devise nicht nur in Amerika, sondern bald auch in Finnland, wo man bei den Innovationen stets etwas schneller als bei uns zu sein pflegt. In Amerika nimmt der Staat nicht einen Dollar Sozialhilfe weg, wenn man selbst einen Dollar verdient, sondern er gibt – bis zu einem gewissen Plafonds – 40 Cents hinzu. Die Transferenzzugsrate ist nicht plus 100% wie bei uns, sondern minus 40%.

Gestaltet man die Sozialhilfe so, wie es in den USA geschieht und in Finnland geplant ist, dann wird der fundamentale Konflikt zwischen dem angestrebten Existenzminimum und der privatwirtschaftlichen Beschäftigung, der in Deutschland besteht, aufgehoben. Die Schwarzarbeit wird zurückgedrängt, und die Menschen sind bereit, auch zu niedrigem Lohn zu arbeiten, weil sie ja erst durch den Nachweis des selbst verdienten Geldes sozialhilfeberechtigt werden. In Amerika liegen die niedrigsten Löhne bei etwa 30% der durchschnittlichen Löhne, in Deutschland liegen sie bei etwa 70%. In den USA ist die Arbeitslosenquote in den letzten zwanzig Jahren sehr stark gefallen, in Deutschland ist sie erheblich gestiegen. Das zeigt die Dimension des Problems.

Die amerikanische Sozialhilfe unterscheidet sich allerdings nicht nur im Hinblick auf die Anreizstruktur von der deutschen, sondern auch durch das letztlich erreichte Schutzniveau. Auch wenn man die staatliche Unterstützung hinzurechnet, ist das Einkommen der gering Qualifizierten wesentlich niedriger als in Deutschland; das Problem der Working Poor ist in den USA noch nicht gelöst worden. Will man eine Schlechterstellung der minder qualifizierten Erwerbsfähigen in Deutschland ausschließen, so muss eine wesentlich großzügigere Ausgestaltung des Systems gewählt werden. Das ist möglich, denn die positiven Effekte für den Arbeitsmarkt kommen nicht wegen des geringen Niveaus der amerikanischen Sozialhilfe zustande, sondern deshalb, weil die amerikanische Sozialhilfe als Lohnergänzung statt als Lohnersatz ausgestaltet ist.

Auch bei einer großzügigen Ausgestaltung des Earned Income Tax Credit kämen die untersten Tariflöhne schnell ins Rutschen, und neue Arbeitsplätze für gering Qualifizierte würden entstehen. Es gäbe einen allgemeinen Wachstumsschub, und die für alle verteilbare Menge an Gütern und Dienstleistungen stiege.

Vermutlich stiege sogar der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik. Diejenigen Personen, denen man helfen will, würden nun über zwei statt nur ein Einkommen verfügen und hätten bei gegebenen Sozialausgaben des Staates in der Summe aus Sozialhilfe und Arbeitseinkommen wahrscheinlich mehr Einkommen als die jetzigen Sozialhilfeempfänger.

Der Earned Income Tax Credit steht nicht nur jenen zur Verfügung, die seinetwegen eine neue Beschäftigung aufnehmen, sondern allen, die ein hinreichend niedriges Einkommen verdienen. Insofern gibt es erhebliche Mitnahmeeffekte. Diese Mitnahmeeffekte sind im Gegensatz zu einer vordergründigen Vermutung kein Problem, sondern eine notwendige Begleiterscheinung für den sozialpolitischen Erfolg des Programms. Als Folge der neuen Anreizstrukturen fällt nämlich nicht nur der Lohn der bislang Unbeschäftigten, sondern auch der Lohn der bereits beschäftigten Niedrigqualifizierten. Auch diese Lohnabsenkung muss kompensiert werden, wenn die sozialpolitischen Ziele nicht verletzt werden sollen.

Graduelle Reformen

Zum Kern des amerikanischen Systems gehört eine erhebliche Härte gegenüber jenen, die, obwohl sie gesund sind und ihnen Arbeit zugemutet werden kann, keine Arbeit aufnehmen, aus welchen Gründen auch immer dies nicht geschieht. Dabei stellt sich nicht die Frage, ob kein Arbeitsverhältnis zustande kommt, weil der Arbeitnehmer kein Interesse hat, weil er keine Arbeit findet oder weil die ver-

fügbare Arbeit nicht zumutbar ist, denn wegen der Lohnflexibilität, die durch die amerikanische Sozialhilfe hergestellt wird, besteht die grundsätzliche und empirisch gut belegbare Vermutung einer generellen Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. Arbeitsfähige, aber unbeschäftigte Menschen erhalten in der Regel so geringe Sozialleistungen, dass von ihnen kein relevanter Effekt auf die Lohnuntergrenze zustande kommt.

Diese Härte steht dem Ziel, den gering Qualifizierten auf würdige Weise zu helfen, nicht entgegen, sondern hilft im Gegenteil, dieses Ziel besser zu erreichen, als das bei der heutigen Sozialhilfe der Fall ist. Eine Sozialhilfe, die Arbeitsplätze vernichtet und Anreize setzt, dem Arbeitsleben fern zu bleiben, verletzt die Würde des Menschen auf eklatante Weise. Sie schafft das Bewusstsein der Nutzlosigkeit, fördert Apathie und erzeugt Gewöhnungseffekte für Kinder, die unter solchen Verhältnissen aufwachsen müssen. Weder einem sozial- noch einem christdemokratischen Menschenbild entspricht es, die Hilfe, die den Bedürftigen gewährt werden soll, an die Bedingung zu knüpfen, dass sie dem Arbeitsleben fern bleiben.

Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass der sofortige Übergang vom derzeitigen Sozialsystem in ein System des Earned Income Tax Credit Reibungsverluste mit sich bringt, die man den Beteiligten nicht zumuten kann. Die Politik muss sich deshalb auch mit der Gestaltung einer Übergangsphase beschäftigen, während derer die Löhne ihr neues Niveau noch nicht erreicht haben und neue Arbeitsplätze noch nicht geschaffen sind.

Im Kern müsste während einer solchen Übergangsphase versucht werden, die Gewichte des Sozialsystems allmählich von der Förderung der Untätigkeit auf die Förderung der Beschäftigung umzustellen, wobei im Zuge des Umstellungsprozesses eine Belastungsneutralität bei den staatlichen Budgets zu wahren ist. Eine allmähliche Absenkung der Sozialhilfe bei gleichzeitiger Verwendung der freiwerdenden Mittel für Lohnergänzungsleistungen, die mit einem Angebot staatlicher Stellen für zunächst noch Unbeschäftigte kombiniert wird, würde diesem Ziel entsprechen. Sukzessive muss versucht werden, die Schutzbedürftigen aus dem Fernsehsessel an die Werkbank zu befördern und ihnen dort das angestrebte Einkommen zu sichern.

Das Problem des Übergangs liegt darin, die Akzeptanz für Niedriglohnjobs in der Privatwirtschaft zu steigern, ohne dabei zugleich die Schutzbedürftigen, die zunächst keinen Arbeitsplatz finden, in unzumutbare finanzielle Schwierigkeiten zu bringen. Dieses Problem kann nur so gelöst werden, dass befristete staatliche Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden, für die ein Lohn gezahlt wird, der

hinreichend niedrig ist, um nicht mit der Privatbeschäftigung zu konkurrieren, und hinreichend hoch, um ein angemessenes Einkommen zu sichern.

Wer gar nicht arbeitet, obwohl er gesund ist, kann nur sehr wenig vom Staat beanspruchen, jedenfalls viel weniger als heute. Wer die staatliche Beschäftigung annimmt, kann zusätzlich einen staatlichen Lohn beanspruchen, der ihn auf ein Gesamteinkommen in Höhe der jetzigen Sozialhilfe hievt. Wer sich selbst einen Privatjob besorgt, kann seinen Lohn und eine Lohnergänzungsleistung beanspruchen, die über der Sozialhilfe des Unbeschäftigten liegt. Dies sind die Grundregeln eines neuen, aktivierenden Sozialhilfesystems, mit dem die Arbeitsmärkte für die New Economy, die Globalisierung und die Osterweiterung der EU fit gemacht werden.