

Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum

ifo Vorschlag zur Reform des Sozialleistungssystems

Zusammenfassung

Das gegenwärtige System existenzsichernder Sozialleistungen, insbesondere die Sozialhilfe in ihrer Funktion als einer lohnunabhängigen Untergrenze für Ansprüche gegen den Staat, bildet ein entscheidendes Hemmnis für die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitskräfte in Deutschland. Die Sozialhilfe zieht eine Untergrenze in das Lohngefüge ein und erzeugt dadurch Arbeitslosigkeit. Kein Unternehmer stellt jemanden ein, dessen Wertschöpfung kleiner ist als der Lohn, den er für ihn bezahlen muss, und kaum ein Anspruchsberechtigter wird eine Stelle annehmen, deren Nettolohn nicht hinreichend weit über der Sozialhilfe liegt. Anspruchsberechtigte, deren Produktivität nicht oder nur wenig über dem Sozialhilfeniveau liegt, sind nicht vermittelbar. Daher ist der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte ausgetrocknet, und ein wichtiger ökonomischer Produktionsfaktor liegt brach.

Der ifo Vorschlag zur Reform des Sozialleistungssystems zielt darauf ab, den deutschen Arbeitsmarkt im Bereich niedriger Einkommen wieder funktionsfähig zu machen, ohne den erreichten Standard des sozialen Schutzes zu verringern und ohne das Staatsbudget zusätzlich zu belasten. Dieses Ziel kann durch eine grundlegende Reform der Sozialhilfegewährung erreicht werden, die auf einen Wechsel vom derzeitigen System der Lohnersatzleistungen zu einem System der Lohnergänzungsleistungen hinausläuft. Dieser Wechsel beseitigt die Lohnuntergrenze, führt zu Lohnsenkungen und veranlasst die nach Gewinn strebenden Arbeitgeber, zusätzliche Arbeitsplätze bereit zu stellen.

Das ifo Institut hat dazu einen detaillierten Vorschlag erarbeitet und im Hinblick auf seine allokativen, verteilungspolitischen und budgetären Konsequenzen durchgerechnet. Wird dieser Vorschlag realisiert, können mittelfristig 2,3 Mill. Arbeitskräfte im Niedriglohnbereich Beschäftigung finden. Das bedeutet einen Beschäftigungszuwachs um rund 6%.

Das Mehr an Beschäftigung impliziert zugleich ein Mehr an Sozialprodukt und ein Mehr an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Der Zuwachs des Sozialprodukts kann auf rund 1,9% oder 38,4 Mrd. € geschätzt werden. Dies bedeutet einen einmaligen Wachstumsschub, der das Sozialprodukt jedoch dauerhaft über das Niveau hinaus erhöht, das sonst erreicht worden wäre. Die Devise, dass Wachstum Beschäftigung schafft, wird vom Kopf auf die Füße gestellt. Beschäftigung schafft Wachstum.

Im Einzelnen empfiehlt das ifo Institut die folgenden drei Reformschritte:

- Die Sozialhilfeansprüche einschließlich des pauschaliert gewährten Wohngelds werden für erwerbsfähige Personen, die keiner Beschäftigung im privaten (ersten) Arbeitsmarkt nachgehen, deutlich abgesenkt. Das neue Mindestniveau, das durch staatliche Sozialleistungen garantiert wird, ist so niedrig, dass es nur dann attraktiv ist, wenn man über anderweitige Einkommen verfügt.
- Der zweite Schritt besteht darin, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt durch Gewährung eines Zuschusses zu niedrigen Löhnen zu unterstützen. Die zu diesem Zweck neu zu schaffende Lohnsteuergutschrift ist so bemessen, dass Geringverdiener in der Summe aus erzielbarem Arbeitslohn und staatlicher Unterstützung bereits bei einer Teilzeitbeschäftigung über ein Haushaltseinkommen in der Höhe der bisherigen Sozialhilfe verfügen und es bei einer Vollzeitbeschäftigung sogar deutlich überschreiten.



- Im dritten Schritt bietet der Staat Jobs für erwerbsfähige Personen an, die im regulären Arbeitsmarkt nicht unterkommen. Der Lohn für diese Jobs wird so bemessen, dass das Haushaltseinkommen der Empfänger im Regelfall genau dem bisherigen Sozialhilfeniveau entspricht.

Alle drei Reformschritte bedingen einander in ihrer Wirksamkeit und dürfen nicht isoliert verwirklicht werden. Nur durch ihre Kombination lassen sich die grundlegenden Ziele des Sozialstaates und das Erfordernis einer staatlichen Budgetkonsolidierung gemeinsam erfüllen.

Um die Lohnuntergrenze, die eine Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitskräfte verhindert, zu eliminieren, darf der Staat Geringverdienern in der Privatwirtschaft nicht weniger Fördermittel zukommen lassen als erwerbsfähigen Personen, die keiner Beschäftigung nachgehen. Wollte er diese Bedingung einhalten, indem er die bisherige Sozialhilfe weiterhin in voller Höhe gewährt und den Kreis der Anspruchsberechtigten durch eine verringerte Transferentzugsrate auf relativ viele Beschäftigte ausdehnt (Bürgergeld), so fielen Jahr für Jahr zusätzliche Kosten von etwa 80 Mrd. € an. Angesichts der bereits überbordenden Sozialausgaben und der allgemeinen Haushaltszwänge ist dies kein gangbarer Weg.

Unter Berücksichtigung realistischer fiskalischer Handlungsspielräume können die nötigen Anreizwirkungen nur so hergestellt werden, dass die Sozialhilfe für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Personen abgesenkt wird. Erst diese Absenkung setzt die Mittel frei, die zur Förderung der Beschäftigung durch Lohnzuschüsse benötigt werden, und sie erhöht zugleich die Anreize, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen.

Das Problem bei einer solchen Reform liegt darin, dass die Absenkung der Sozialhilfeansprüche Gefahr läuft, Personen, die zunächst noch keine regulären Jobs finden, unter das soziokulturelle Existenzminimum zu drücken und einen Konflikt mit dem Sozialstaatsgebot der Verfassung heraufzubeschwören. Zur Lösung dieses Problems dient der dritte Schritt des ifo Vorschlags. Indem die Kommunen verpflichtet werden, jedermann die Möglichkeit anzubieten, zu einem Lohn in Höhe der jetzigen Sozialhilfe zu arbeiten, können soziale Härten wirksam vermieden werden. Ohne den dritten Schritt kann man den ersten nicht realisieren, und ohne den ersten Schritt wird der zweite Schritt unbezahlbar.

Der dritte Schritt schwächt die Anreize, in die Privatwirtschaft zu wechseln, eliminiert sie aber nicht. Zum einen wird der Sozialhilfe und der durch sie finanzierten Schattenwirtschaft ein erheblicher Teil der Attraktivität genommen. Zum anderen liegt die Entlohnung der kommunalen Arbeit bei nur etwa der Hälfte des Einkommens, das Geringqualifizierte in der Privatwirtschaft verdienen können. Der Wechsel von der kommunalen Beschäftigung in die private Beschäftigung führt trotz der Lohnsenkung, die wegen der Reform zu erwarten ist, zu einem erheblichen Einkommenszuwachs.

Die Kommunen sollten die Aufgabe, Sozialhilfeempfänger zu beschäftigen, eigenständigen gemeinnützigen oder privatwirtschaftlichen Gesellschaften übertragen und ihnen Anreize gewähren, die Sozialhilfeempfänger möglichst effizient auf den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten. Dabei können sich die Kommunen auch der Mithilfe privater Leiharbeitsfirmen bedienen, um einen Teil der ihnen anvertrauten Personen, die nicht direkt vermittelbar sind, auf indirektem Wege in der Privatwirtschaft unterzubringen. Diese Personen bleiben dann formal bei den Kommunen beschäftigt und erbringen in deren Auftrag Dienstleistungen für den privaten Sektor. Leiharbeitsfirmen haben in Deutschland und anderen Ländern mit großem Erfolg zur Integration Geringqualifizierter in den regulären Arbeitsmarkt beigetragen.

Zusätzlich zu den drei genannten Kernelementen der Sozialhilfereform verlangt der ifo Vorschlag, die Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen bisherigen Typs abzuschaffen und in das neue Sozialhilfesystem zu überführen. Kinderbezogene staatliche Leistungen sollen nicht mehr mit wachsendem Einkommen abgeschmolzen werden, sondern so festgelegt werden, dass ihre weitgehende Konstanz über alle Einkommensklassen gewährleistet ist.



Die fiskalischen Effekte der Reform werden per saldo positiv sein. Falls es gelingt, alle 2,3 Mill. gering qualifizierten Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, auf deren Beschäftigung der ifo Vorschlag zielt, führt dies zu fiskalischen Einsparungen in Höhe von 6,2 Mrd. € pro Jahr. Mehrbelastungen durch die Steuergutschriften in Höhe von 19,4 Mrd. € stehen Entlastungen durch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 9,1 Mrd. € und Einsparungen bei den bisherigen Sozialleistungen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Höhe von 16,3 Mrd. € gegenüber. Auch wenn es gelingt, nur 1,8 Mill. Arbeitslose (80% der Zielgruppe) in reguläre Arbeit zu bringen, würden die öffentlichen Gebietskörperschaften immerhin um 2,8 Mrd. € entlastet. Erst für den Fall, dass nur 60% des Arbeitskräftepotenzials eine reguläre Beschäftigung fänden, entstünden geringe fiskalische Kosten.

Im Ganzen würde die Umsetzung des Reformvorschlags zu einer erheblichen Mobilisierung und Effizienzverbesserung am Arbeitsmarkt führen, sodass es kaum Verlierer, wohl aber viele Gewinner gibt. Jedenfalls würde der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik gemessen am Einkommen typischer Geringqualifizierter, die derzeit Sozialhilfe beziehen, deutlich erhöht. Zugleich könnte die Abgabenlast der Arbeitenden gesenkt werden. Ausgehend von einer Situation, in der sich der Anteil der Arbeitenden an der Erwerbsbevölkerung zugunsten der Nichtarbeitenden laufend verringert, weil die Arbeitenden immer mehr Einkommenstransfers an die Nichtarbeitenden leisten müssen, ist es möglich, Reformen zu realisieren, die den Sozialstaat stärken, ohne das Sozialbudget auszudehnen. Das ifo Institut hat mit seinem Gutachten eine entsprechende Reformidee spezifiziert.

Nach: Sinn, Hans-Werner; Holzner, Christian; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin: Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. In: Ifo Schnelldienst Nr. 9 vom 14. Mai 2002

