

Fehlanzeige, auch in Deutschland

Autor(en): **Schäfer, Holger**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **88 (2008)**

Heft 962

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-168059>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

<http://www.e-periodica.ch>

Zwischen 2003 und 2005 wurde in Deutschland das sogenannte «Hartz-Konzept» verwirklicht, mit dem ambitionösen Ziel, in den darauffolgenden vier Jahren die Zahl der Arbeitslosen zu halbieren. Es sieht nicht danach aus, als ob dies gelingen könnte. Eine Diskussion der Fehlanreize wie auch der Mängel der immer wieder ins Gespräch gebrachten Alternativen wie Mindestlohn und Bürgergeld.

(6) Fehlanreize, auch in Deutschland

Holger Schäfer

Mit der Hartz-IV-Reform wurde im Jahr 2005 eine einschneidende Veränderung in der sozialen Grundsicherung in Deutschland vorgenommen. Die ehemals getrennte Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde zusammengeführt. Alle Arbeitslosen, die vorher mindestens 12 Monate in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis gestanden haben, haben jetzt Anspruch auf das Arbeitslosengeld I (ALG I). Alle Arbeitsfähigen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst tragen können und keinen Anspruch (mehr) auf das ALG I haben, erhalten das Arbeitslosengeld II (ALG II). Dieses orientiert sich weitgehend an der ehemaligen Sozialhilfe und ist konsequent an Bedürftigkeit gekoppelt. Die ehemalige Arbeitslosenhilfe hingegen war eine wenig gelungene Mischung aus Lohnersatzleistung und steuerfinanzierter Fürsorgeleistung.

Trotz den Fortschritten, die die Hartz-IV-Reform zweifellos mit sich brachte, kann nicht von einem idealen System gesprochen werden. Das Ergebnis einer abschliessenden, wissenschaftlichen Evaluation steht zwar noch aus. Dennoch dürfte bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt klar sein, dass nicht alle Beschäftigungshürden beseitigt worden sind. Darauf weist die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen hin. Während in den vergangenen 12 Monaten die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld I um 23 Prozent abnahm, waren es beim ALG II nur 10 Prozent. Noch weniger beeindruckend ist die Bilanz, wenn die

absolute Zahl der Leistungsempfänger betrachtet wird. Aufgrund der bislang mässigen Erfolge stellt sich die Frage nach Fehlanreizen, die einer besseren Wirksamkeit der Reform bislang im Wege stehen.

Einer dieser Fehlanreize ist die Förderung von Teilzeitarbeit im Vergleich zur Vollzeitbeschäftigung. Das ALG II ist nicht nur soziale Grundsicherung, es hat auch eine Funktion als Kombi-Einkommen. Grundsätzlich sind zwar alle Einkommen gegenüber dem Arbeitslosengeld II vorrangig, das heisst, ALG II wird nur dann gezahlt, wenn kein anderes Einkommen vorliegt. Ein Sonderfall sind aber Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Hier erfolgt eine Anrechnung nur teilweise. Die ersten 100 Euro Bruttomonatseinkommen führen zu keiner Minderung des Transferanspruchs. Bei Einkommen bis 800 Euro brutto bleiben zusätzlich 20 Prozent anrechnungsfrei, bei Einkommen bis 1'200 Euro (bzw. 1'500 Euro für Empfänger mit Kindern) zusätzlich 10 Prozent. Wer etwa 400 Euro brutto verdient, der erhält also 160 Euro Freibetrag, der nicht auf den ALG II-Anspruch angerechnet wird.

Die Gestaltung der Freibeträge führt dazu, dass geringe Einkommen stark begünstigt werden, wie sie typischerweise bei Teilzeitbeschäftigung entstehen. Das Beispiel einer Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren macht dies deutlich. Ihr Bedarf betrage 992 Euro (dieser Betrag hängt von den Kosten für Unterkunft, das heisst Miete und Heizung ab). Wird die Alleinerziehende in einem geringen Umfang von rund 10 Wochenstunden zu einem Stundenlohn von 7 Euro erwerbstätig, steigt das verfügbare monatliche Einkommen um 140 Euro. Dies entspricht einem impliziten Nettostundenlohn von gerade einmal 3,27 Euro. Noch schlechter sieht es aus, wenn das individuelle Arbeitsangebot ausgeweitet wird. Bei einer Vollzeitbeschäftigung mit 40-Stunden-Woche bringt jede zusätzliche Arbeitsstunde nur 1,09 Euro netto ein.

Die Folge dieser Anreizstruktur ist, dass 43 Prozent der Erwerbstätigen, die ergänzend ALG II beziehen («Aufstocker»), nur Mini-Jobs haben. Weitere 15 Prozent sind sozialversicherungspflichtig teilzeitbeschäftigt. Werden ferner Auszubildende und Selbständige abgezogen, verbleibt nur ein Anteil von 32 Prozent der Aufstocker, die abhängig vollzeitbeschäftigt sind.

Auch die Frage der Zuständigkeit für die Betreuung der ALG-II-Empfänger ist bis heute nicht zufriedenstellend gelöst. Zuständig sind überwiegend sogenannte Arbeitsgemeinschaf-

ten («Arge») aus Arbeitsagentur und Kommune. Das Arge-Modell erwies sich schon kurz nach der Reform als nicht ideal. Die Zusammenarbeit verschiedener Behörden verlief häufig nicht reibungslos. Noch weit bis in das Jahr 2006 hinein bestand eine wesentliche Herausforderung für die Arge darin, pünktlich die gesetzlich vorgesehenen Transfers auszuzahlen. Von einer Verbesserung der Betreuung und Aktivierung der Arbeitslosen, die das Kernstück des Prinzips «Fördern und Fordern» bilden sollte, war wenig zu sehen.

Doch nicht nur vor dem Hintergrund der durchwachsenen Erfahrungen erscheint eine Reform der Zuständigkeiten geboten. Auch das Bundesverfassungsgericht forderte in einem Urteil vom Dezember 2007 eine Neuregelung bis 2010. Die bisherigen Vorschläge des Arbeitsministeriums sind allerdings nicht geeignet, das Problem im Grundsatz zu lösen. Entscheidend für eine effiziente Zuordnung der Aufgaben ist die Wahrung der Ausführungskonnexität. Das heisst, dass diejenige föderale Ebene, die die Betreuung ge-

zeitpunkt festzulegen und anschliessend nicht mehr anzupassen. Würden die Zuweisungen an die Kommunen laufend an die tatsächlichen Kosten angeglichen, würde faktisch der Bund die Finanzierung stellen, während die Kommunen über die Ausgaben entscheiden, was in den meisten Fällen zu einer ineffizienten Mittelverwendung führt.

Zwei alternative Vorschläge zur Ablösung des ALG II, die in letzter Zeit verstärkt diskutiert wurden, sind der Mindestlohn und das (bedingungslose) Grundeinkommen. Das Grundeinkommen, auch unter dem Namen «Bürgergeld» bekannt, soll, unabhängig von Einkommen, Arbeitslosigkeit oder Bedarf, an alle Bürger ausbezahlt werden. Vorgeschlagen wurden bisher verschiedene Modelle:

Der Drogerieunternehmer Götz Werner schlägt ein monatliches Grundeinkommen in Höhe von bis zu 1'500 Euro vor, das zusätzlich zu bestehenden Sozialleistungen ausgerichtet und aus höheren Verbrauchssteuern finanziert werden soll. Der Finanzbedarf läge brutto bei bis zu 1,2 Billionen Euro, was etwa der Hälfte des Bruttoinlandprodukts entspräche.

Die thüringische Landesregierung schlägt ein Bürgergeld von monatlich 500 bis 800 Euro vor. Die Finanzierung von brutto über 600 Milliarden Euro soll grösstenteils durch gleichzeitige Abschaffung anderer Sozialleistungen erfolgen. Integriert ist zudem eine Steuerreform («Flat Tax»).

Das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Institut (HWWI) schlägt ein monatliches Grundeinkommen von 625 Euro vor. Auch dieses soll durch Abschaffung anderer Sozialleistungen finanziert werden. Die Bruttokosten würden sich ebenfalls auf über 600 Mrd. Euro belaufen.

Einwände, die bei allen Modellen vorgebracht werden können, beziehen sich auf die Finanzierung und die ökonomische und gesellschaftliche Wirkung dieser Radikalreform. Ein kennzeichnendes Merkmal aller Bürgergeldvorschläge ist der enorme Finanzbedarf. Selbst in der nicht übermässig grosszügigen Variante des HWWI sind die Finanzierungslasten ein Vielfaches höher als beim Arbeitslosengeld II, das «nur» rund 44 Milliarden Euro kostet. Ein Teil könnte durch Wegfall anderer Sozialleistungen, wie Arbeitslosen-, Kinder- oder Wohngeld, gegenfinanziert werden. Beim grössten Ausgabenposten des Sozialbudgets, den Renten, müssen jedoch bereits entstandene Ansprüche noch in Jahrzehnten bedient werden, so dass diese nicht zur Umleitung in das Bürgergeld zur Verfügung stehen. Vollkommen abwegig ist

Ein Kennzeichen aller Bürgergeldvorschläge ist der enorme Finanzbedarf. Selbst in den nicht übermässig grosszügigen Varianten sind die Finanzierungslasten ein Vielfaches höher als beim Arbeitslosengeld II.

währleistet, auch die alleinige finanzielle Verantwortung tragen muss. Nur wenn die Folgen guter (oder schlechter) Arbeitsmarktpolitik im eigenen Budget spürbar werden, kann ein echtes Eigeninteresse an der Lösung der Probleme entstehen. Ob die Aufgabe eher den Kommunen oder dem Bund zufallen sollte, ist dagegen erst an zweiter Stelle relevant. Gegenwärtig ist weder die Betreuung noch die Finanzierung eindeutig zugewiesen. Der Bund finanziert mit den Regelleistungen, mit der Verwaltung und der Arbeitsmarktpolitik den grössten Teil, lässt sich zum Teil aber auch von der Arbeitslosenversicherung kompensieren, die mit der sozialen Grundsicherung eigentlich nichts zu tun hat. Dazu beteiligen sich an den Finanzierungslasten auch die Kommunen mit einem Teil der Unterkunftskosten.

Wenn – wofür einiges spricht – die Kommunen die Betreuung übernehmen, müssen sie dafür finanziell in die Lage versetzt werden, etwa indem sie einen (höheren) Anteil an bestimmten Steueraufkommen erhalten. Entscheidend dabei ist, die finanzielle Kompensation einmal zu einem Stich-

die Vorstellung, die Finanzierung vollständig über höhere Verbrauchs- oder Einkommenssteuern leisten zu können. Die Verbrauchssteuern müssten derart stark erhöht werden, dass sich selbst aus der Mitte Deutschlands heraus der Einkauf im nächstgelegenen Nachbarland lohnen würde. Die Einkommenssteuer müsste nicht minder stark steigen, so dass als Folge der hohen Grenzbelastungen nicht bloss die Leistungseliten aus dem Land oder in die Schattenwirtschaft getrieben würden.

Fraglich ist auch, ob das Grundeinkommen überhaupt mit der Philosophie einer freien Gesellschaft vereinbar ist. Der Staat als Transferzahler verzichtet auf die Festlegung, dass der Transferempfänger alles in seiner Macht Stehende tun muss, um die Abhängigkeit vom Transfer zu beenden. Das Charakteristikum des existierenden Sozialstaats, nämlich denen zu helfen, die sich nicht selber helfen können, wird dadurch aufgegeben. Stattdessen wird allen ein existenzsichernder Transfer gewährt – unabhängig davon, ob er benötigt wird oder nicht. Beseitigt wird damit auch die Möglichkeit, die Gesellschaft vor der Ausbeutung durch diejenigen zu schützen, die sich nicht selber helfen wollen. Letztlich bedeutet das Grundeinkommen eine Abkehr von der Marktwirtschaft selbst, da der Grundsatz ausgehebelt wird, dass jeder zunächst für sich selbst verantwortlich ist. Die Verantwortung wird vielmehr an den Staat delegiert, der wiederum keinen Versuch unternimmt, sie wieder an das Individuum zurückzugeben. Erzeugt wird eine Gesellschaft von Individuen, die, statt selbstverantwortlich und selbstbewusst ihre Persönlichkeit zu entfalten, am finanziellen Tropf des Sozialstaats hängen. Abhängigkeit statt Selbstverantwortung kann nur in einem Verlust von Freiheit, Kreativität und Initiative enden.

Im Gegensatz zum bedingungslosen Grundeinkommen, wäre es denkbar, gesetzliche Mindestlöhne unter bestimmten Bedingungen als Bestandteil, vielleicht sogar als Alternative zur bestehenden Grundsicherung anzusehen. Die aktuelle Diskussion um ihre Einführung hat keine primär tarif-, sondern vielmehr sozialpolitische Wurzeln. «Man muss von seiner Arbeit leben können», lautet das Argument. Die diskutierten Beträge, wie etwa 7,50 Euro pro Stunde, gehen über den Bedarf eines Alleinstehenden allerdings weit hinaus. Dieser wird durch das Sozialgesetzbuch (SGB II) auf rund 600 bis 650 Euro festgelegt, je nach Unterkunftskosten. Für 635 Euro netto ist für einen Alleinstehenden ein Bruttoeinkommen von ca. 800 Euro erforderlich; das entspricht bei einer Vollzeittätigkeit mit 39-Stunden-Woche

ungefähr 4,70 Euro brutto in der Stunde. Der diskutierte Mindestlohn von 7,50 Euro garantiert den Bedarf also auch grösseren Haushalten, wie Alleinerziehenden mit einem Kind oder Paarhaushalten ohne Kinder.

Die angestrebte sozialpolitische Funktion kann der Mindestlohn allerdings nur dann erfüllen, wenn eine Vollzeitbeschäftigung vorliegt. Fällt die wöchentliche Arbeitszeit unter 25 Stunden in der Woche, können auch Alleinstehende mit 7,50 Euro Stundenlohn ihren Bedarf nicht mehr decken. Bei grösseren Haushalten, wie Familien mit 2 Kindern, reicht aber auch eine Vollzeitbeschäftigung nicht aus. Das aus 39-Stunden-Woche und 7,50 Bruttostundenlohn resultierende Nettoeinkommen von knapp 1'000 Euro deckt nur zwei Drittel des Bedarfes des Haushalts. Diese Beispiele machen deutlich, dass der Mindestlohn als Instrument zur sozialen Grundsicherung schon deshalb ungeeignet ist, weil zwischen Lohn, Einkommen und Bedarf die Variablen Arbeitszeit und Haushaltsgrösse stehen.

Hauptursache von Armut sind nicht niedrige Stundenlöhne, sondern Arbeitslosigkeit oder eine zu geringe Arbeitszeit. An diesem Problem ändert der Mindestlohn nicht nur nichts – er verschärft es sogar.

Der Mindestlohn ist als sozialpolitisches Instrument nicht nur ineffektiv, er ist auch ineffizient. Denn vom ihm profitieren keineswegs ausschliesslich Arme. Nur knapp 17 Prozent der Bezüger niedriger Löhne sind auch arm. Die übrigen 83 Prozent verfügen über weitere Einkommensquellen (etwa das Einkommen von Partnern), die sie über die Armutsgrenze hinweg anheben. Hauptursache von Armut sind nicht niedrige Stundenlöhne, sondern Arbeitslosigkeit oder eine zu geringe Arbeitszeit. An diesem Problem ändert der Mindestlohn nicht nur nichts – er verschärft es sogar. Denn die Arbeitnehmer, deren individuelle Produktivität unterhalb des Mindestlohns zuzüglich der Lohnnebenkosten liegt, werden aus dem Arbeitsmarkt dauerhaft hinausgedrängt.

Weder der Mindestlohn noch das Bürgergeld können eine ernsthafte Alternative zum Arbeitslosengeld II sein. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Alternative überhaupt erforderlich ist. Denn im Grundsatz war die Hartz-IV-Reform richtig. Nun gilt es, die erkannten Schwächen zu beseitigen.

HOLGER SCHÄFER, geboren 1969, studierte Wirtschaftswissenschaften in Bremen und ist seit 2000 Mitarbeiter am Institut der deutschen Wirtschaft Köln (www.iwkoeln.de).