

Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?

Inhalt

Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung? Seite 309

Viktor Steiner
vsteiner@diw.de

Eines der Reformprojekte der Bundesregierung ist die Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Da Erwerbseinkommen bislang fast vollständig auf diese steuerfinanzierten Transferzahlungen angerechnet werden, gibt es für erwerbsfähige Leistungsbezieher wenig Anreize, eine Arbeit aufzunehmen. Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Studie zu den Beschäftigungseffekten eines Reformvorschlags der Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorgestellt. Dieser Vorschlag besteht aus drei Komponenten: 1. der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, so dass im Ergebnis die Arbeitslosenhilfe nicht mehr besteht; 2. einer deutlichen Reduktion der Sozialhilfe für „arbeitsfähige“ Leistungsempfänger, die weder im regulären Arbeitsmarkt noch im öffentlichen Beschäftigungssektor eine Tätigkeit aufnehmen wollen; 3. verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Dieser Vorschlag orientiert sich – wie auch andere aktuelle Reformvorschläge – am Prinzip des „Förderns und Forderns“ in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Die Beschäftigungseffekte des untersuchten Reformvorschlags liegen bei rund 300 000 Personen im ersten Arbeitsmarkt. Insbesondere für die neuen Bundesländer ist dadurch keine entscheidende Reduktion der Massenarbeitslosigkeit zu erwarten. Bei einer Reduktion der Sozialhilfe würde außerdem etwa ein Drittel der Hilfeempfänger eine Vollzeitbeschäftigung mit einer Entlohnung zum bisherigen Sozialhilfeniveau im öffentlichen Beschäftigungssektor aufnehmen; zwei Drittel würden keine derartige Tätigkeit aufnehmen und eine Reduktion der Sozialhilfe in Kauf nehmen.

Durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe und die Reduktion des Sozialhilfeniveaus für „arbeitsfähige“ Hilfeempfänger, die weder im regulären Arbeitsmarkt noch im öffentlichen Beschäftigungssektor eine Tätigkeit aufnehmen wollen, ergeben sich erhebliche Einsparungen bei den Sozialausgaben. Allerdings ist die hier vorgeschlagene Sozialreform auch mit höheren Grenzsteuersätzen für einen Teil der bereits Beschäftigten, Steuerausfällen und einer Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors verbunden.

Aktuelle Vorschläge zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die beide über Steuern finanziert und bei Bedürftigkeit im Prinzip unbefristet gewährt werden (Kasten 1), verfolgen sowohl arbeitsmarkt- als auch finanzpolitische Ziele. In diesem Beitrag steht die Frage nach den potentiellen Beschäftigungseffekten eines konkreten Reformvorschlags im Vordergrund. Dieser Vorschlag berücksichtigt, dass durch die Reform keine zusätzlichen Kosten für den Staat entstehen sollen.

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung

– 8. Mai 2003

Zeitschriften

Kasten 1

Die gegenwärtige Struktur der Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Sozialhilfe als Auffangnetz des deutschen Sozialstaats soll einen „sozio-kulturellen“ Lebensstandard garantieren. Sie besteht aus der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“. Hier wird nur die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ betrachtet. Sie steht jedem Einwohner bei Bedürftigkeit zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Das Sozialhilfeniveau eines Haushalts setzt sich aus den jeweiligen Regelsätzen für die einzelnen Haushaltsmitglieder, den Wohnungs- und Heizungskosten sowie einmaligen Zahlungen für besondere Anlässe (z. B. Kauf eines neuen Möbelstücks) zusammen. Für Alleinerziehende und für Erwerbstätige gibt es Zuschläge. Deren Höhe hängt bei Alleinerziehenden von der Anzahl und dem Alter der Kinder ab. Der maximale Zuschlag für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger entspricht dem Regelsatz. Einkommen und Vermögen des Sozialhilfeempfängers, seines Ehepartners und der Verwandten ersten Grades werden bis auf geringe Freibeträge auf die Sozialhilfe angerechnet. Für eigenes Erwerbseinkommen besteht ein Freibetrag von 25 % des Regelsatzes; darüber liegendes Einkommen wird bis zur Hälfte des Regelsatzes zu 85 % auf die Sozialhilfe angerechnet. Darüber liegendes Erwerbseinkommen wird vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Jeder arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger ist zur Arbeitsaufnahme verpflichtet; bei Ablehnung einer „zumutbaren“ Beschäftigung ist erstmals eine Kürzung des Regelsatzes um 25 % gesetzlich vorgesehen.

Die Arbeitslosenhilfe wird Personen gewährt, deren früherer Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist („Anschluss-Arbeitslosenhilfe“). Die Arbeitslosenhilfe beträgt 57 % des früheren Nettoeinkommens für Personen mit Kindern und 53 % für Haushalte ohne Kinder. Die so genannte „Bedürftigkeitsprüfung“ ist bei der Arbeitslosenhilfe etwas großzügiger ausgestaltet als bei der Sozialhilfe. Die Arbeitslosenhilfe wird im Prinzip unbefristet gewährt. Auch bei der Arbeitslosenhilfe wird Erwerbseinkommen in geringem Umfang nicht angerechnet. Liegt das Sozialhilfeniveau des Haushalts über dem Niveau der Arbeitslosenhilfe und sind die sonstigen Voraussetzungen erfüllt, besteht Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe.

Gegenwärtige Arbeitslosen- und Sozialhilfe reformbedürftig

Derzeit wird eine Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Deutschland mit dem Ziel der Reduktion der Arbeitslosigkeit diskutiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass durch eine Reduktion des Sozialhilfeniveaus und eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für bisherige Leistungsbezieher die Beschäftigung im Niedriglohnbereich erhöht und die Arbeitslosigkeit in erheblichem Umfang reduziert werden können.¹

Die hohe Arbeitslosigkeit lässt sich zum Teil durch ein im Vergleich zum Marktlohn zu hohes Niveau der Arbeitslosen- und Sozialhilfe erklären. Das „Lohnabstandsgebot“ ist für einen erheblichen Teil der Leistungsempfänger verletzt, das heißt, es fehlt eine merkliche Differenz zwischen dem Nettoerwerbseinkommen im Niedriglohnbereich und dem Sozialhilfeniveau größerer Haushaltsgemeinschaften.

Um für die Hilfeempfänger einen größeren Arbeitsanreiz zu schaffen, muss die Transferentzugsrate bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe gesenkt werden. Jeder durch Arbeit hinzuverdiente Euro würde dann nicht mehr in vollem Umfang von der Arbeitslosen- oder Sozialhilfe abgezogen werden. Da in Deutschland das soziale Existenzminimum im Vergleich zum mittleren Erwerbseinkommen hoch ist, würde aber durch die Reduzierung der Transferent-

zugsrate auch ein erheblicher Teil der bereits Beschäftigten subventionsberechtigt werden.² Dieses „Sozialstaatsdilemma“ lässt sich nur vermeiden, wenn das Sozialhilfeniveau deutlich gesenkt wird.

Ein Reformvorschlag zur Verbesserung der Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich

Ziel des Vorschlags zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist die Verbesserung der finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme für Leistungsbezieher bei gleichzeitiger Beschränkung der fiskalischen Kosten. Der Vorschlag enthält folgende Komponenten:³

- Die Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Basis der für die Sozialhilfe derzeit geltenden Regelsätze und Anrechnungsregeln für privates Einkommen und Vermögen.

¹ Vgl. zusammenfassend: H. Buslei und V. Steiner: Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 1/2003, S. 94–108; K. F. Zimmermann: Beschäftigtenpotentiale im Niedriglohnsektor, ebenda, S. 11–24.

² Würde beispielsweise die Transferentzugsrate bei der Sozialhilfe auf 50 % gesenkt und bliebe diese über den gesamten Transferbereich konstant, wären bei einem angenommenen sozialen Existenzminimum von monatlich 1 500 Euro für eine vierköpfige Familie noch Erwerbseinkommen von monatlich 3 000 Euro (= 1 500/0,5) und damit der „mittlere“ Steuerzahler transferberechtigt.

- Für „arbeitsfähige“ Personen, die keine reguläre oder öffentlich geförderte Beschäftigung aufnehmen, wird die Sozialhilfe auf etwa 70 % des bisherigen Niveaus gekürzt. Allen „arbeitsfähigen“ Personen wird eine öffentlich geförderte Vollzeitbeschäftigung zum bisherigen Sozialhilfeniveau angeboten.
- Durch eine Reduktion der Transferentzugsrate bei der Sozialhilfe und eine Subvention geringer Erwerbseinkommen (Negativsteuer) sollen die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung verbessert werden.

Für die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sprechen zumindest zwei Argumente: Erstens gibt es verteilungspolitisch keinen Grund, zwischen den beiden über Steuern finanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Transferzahlungen zu unterscheiden. Zweitens haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass ein Anspruch auf unbefristete Arbeitslosenhilfe die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich erhöht.⁴

Die Reduktion des Sozialhilfeniveaus für „arbeitsfähige“ Personen, *die keine Beschäftigung aufnehmen wollen*, ist bereits gesetzlich vorgesehen. Schwierig sind allerdings die Durchsetzung dieser Regelung – und dabei insbesondere die Abgrenzung der „arbeitsfähigen“ Leistungsbezieher – und die Umsetzung eines schlüssigen Kriteriums für die Arbeitswilligkeit. Für die Abgrenzung der Arbeitsfähigkeit gibt es keine allgemein akzeptierte Definition. Hier wird davon ausgegangen, dass alle Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren, die nicht schwer behindert sind und sich in keiner Vollzeitausbildung oder in Mutterschutz befinden, im Prinzip arbeitsfähig sind. Von dieser Personengruppe wird in jedem Haushalt eine Person ausgeschlossen, falls Kinder im Alter bis 14 Jahren oder schwer behinderte Angehörige im Haushalt betreut werden.⁵

Der einzig überzeugende Test für die Arbeitsbereitschaft ist die Annahme oder Ablehnung eines Beschäftigungsangebots des Arbeits- oder Sozialamts. Dies dürfte auch eine Voraussetzung dafür sein, dass Kürzungen des Sozialhilfeniveaus rechtlich und politisch durchgesetzt werden können. Im Regelfall wird es sich dabei um eine Vollzeitstelle in einer staatlich finanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) handeln. Im Gegensatz zu bereits bestehenden ABM soll eine solche Vollzeittätigkeit nicht mehr nach Tariflohn, sondern nach dem bisherigen Sozialhilfeniveau entlohnt werden. Damit ist gewährleistet, dass sich durch die Sozialreform die Einkommenssituation arbeitswilliger Leistungsbezieher gegenüber dem Status quo nicht verschlechtert.

Der hier präsentierte Reformvorschlag sieht eine Kürzung der Regelsätze um 50 % vor. Da die Wohnungskosten in bisheriger Höhe weiter voll von den Sozialämtern übernommen werden würden, beliefe sich die tatsächliche Kürzung des Sozialhilfeniveaus auf durchschnittlich etwa 70 % des bisherigen Niveaus.

Um merkliche Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu setzen, wird in den hier vorgestellten Berechnungen das Erwerbseinkommen bis zum bisherigen Sozialhilfeniveau nicht angerechnet, d. h. in diesem Bereich verbleibt dem Transferempfänger jeder zusätzlich verdiente Euro. Übersteigt das Erwerbseinkommen das bisherige Sozialhilfeniveau, erfolgt ein Transferentzug von 70 % bis zur Transfergrenze des jeweiligen Haushalts. Übersteigt das Erwerbseinkommen die Sozialversicherungspflicht-Grenze, erhalten die Hilfeempfänger eine Lohnsubvention von 20 %, um den Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung zu kompensieren. Diese Lohnsubvention ist degressiv gestaffelt; sie endet für Alleinstehende bei einem monatlichen Erwerbseinkommen von 810 Euro und für Verheiratete bei 1 620 Euro.⁶

Da die Lohnsubvention auf die Sozialhilfe angerechnet wird, ist die isolierte Betrachtung der einzelnen Komponenten des Reformvorschlags wenig aussagekräftig. Am besten können die Effekte der Reform durch den Vergleich der Nettohaushaltseinkommen und der Grenzsteuersätze vor und nach der Reform, jeweils bezogen auf das Bruttoerwerbseinkommen des Haushalts, dargestellt werden. Dies wird in der Abbildung für verschiedene Haushaltstypen (Alleinstehende, Alleinerziehende, Verheiratete mit zwei Kindern) illustriert.

Insbesondere für Alleinerziehende und Verheiratete mit Kindern würden sich die Anreize zur Arbeitsaufnahme durch die hier vorgeschlagene Reform erheblich verbessern. Durch die deutliche Reduktion des Sozialhilfeniveaus für arbeitsfähige Personen, die keine Beschäftigung aufnehmen möchten, können die Grenzsteuersätze im Niedriglohnbereich merklich reduziert werden, ohne dass dadurch die Transfergrenze zu stark erhöht wird. Allerdings führt dies dazu, dass für Alleinerziehende und für größere Haushalte die Grenzsteuersätze in einem Teil des unteren Einkom-

Verstärkte Arbeitsanreize durch Leistungskürzungen und verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten

Geringere Grenzsteuersätze bei Arbeitsaufnahme, zum Teil höhere Grenzsteuersätze bei bereits Beschäftigten

³ Ausführlich ist der hier präsentierte Reformvorschlag beschrieben in: V. Steiner und P. Jacobebbinghaus: Reforming Social Welfare as We Know It? A Microsimulation Study for Germany, www.fu-berlin.de/wifo/forschung/social-reform.pdf.

⁴ V. Steiner: Kann die Effizienz der deutschen Arbeitslosenversicherung erhöht werden? In: Beihefte zur Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Nr. 46/1997, S. 137–168.

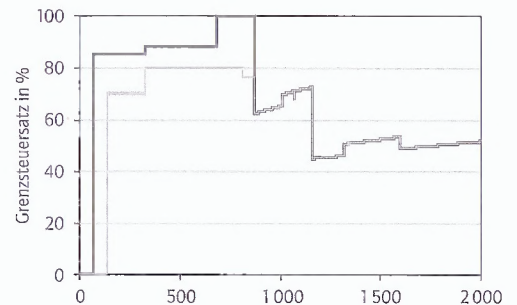
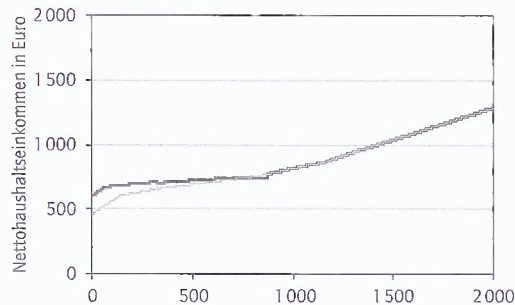
⁵ Die Abgrenzung erfolgt auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) des DIW Berlin.

⁶ Diese Komponente des Reformvorschlags entspricht im Wesentlichen dem Mainzer Modell; vgl. z. B. H. Buslei und V. Steiner, a. a. O., S. 101–102.

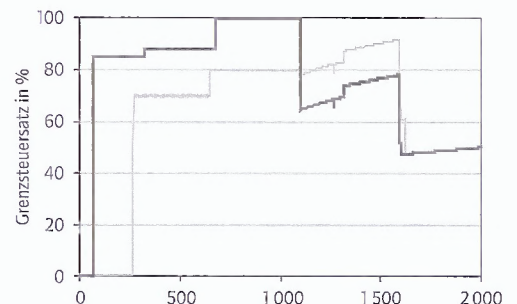
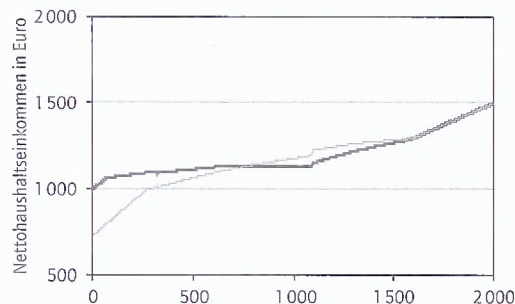
Abbildung

Nettohaushaltseinkommen und Grenzsteuersätze in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen im Status quo und nach dem Reformvorschlag¹

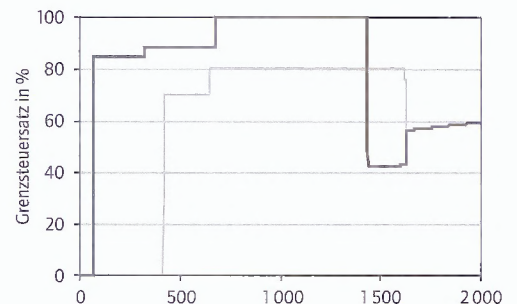
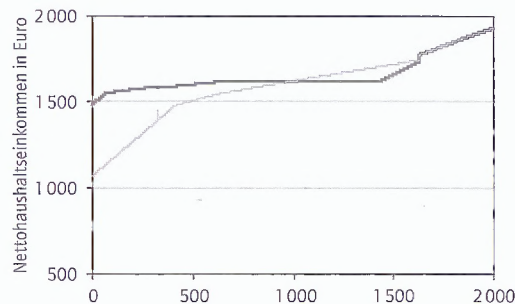
Alleinstehende ohne Kinder



Alleinstehende mit einem Kind



Ehepaare mit zwei Kindern



Bruttoerwerbseinkommen in Euro

Bruttoerwerbseinkommen in Euro

— Status quo - - - - - Reformvorschlag

¹ Die Simulationen beziehen sich auf Haushalte mit Erwerbseinkommen als der einzigen Einkunftsart. Die Steuersimulation berücksichtigt durchschnittliche Werbungskosten und die Sonderausgabenpauschale, Kindergeld und den Steuertarif 2002, einschließlich 5,5 % Solidaritätszuschlag.

Quelle: V. Steiner und P. Jacobebbinghaus, a. a. O.

Für Alleinstehende wird der Haushaltsfreibetrag und für Verheiratete der Splittingtarif angenommen. Als Regelsatz wird der ungewichtete Durchschnitt über alle Bundesländer von monatlich 282 Euro angenommen; das Wohngeld wird nach Mietstufe 3, Baujahr 1966 bis 1991 berechnet.

DIW Berlin 2003

mensbereichs nach der Reform gestiegen wären (vgl. Abbildung).

Simulationsergebnisse

Die Schätzung der Beschäftigungseffekte des oben beschriebenen Reformvorschlags basiert auf einem Mikrosimulationsmodell. Dieses integriert das Ar-

beitsangebotsverhalten von Personen und Haushalten in ein detailliertes Steuer-Transfer-Simulationsmodell für Deutschland.⁷ Zuerst werden die durch die Sozialreform bewirkten Arbeitsangebotseffekte geschätzt. Damit das gestiegene Arbeitsangebot im regulären Arbeitsmarkt auch be-

⁷ Vgl. dazu ausführlich V. Steiner und P. Jacobebbinghaus, a. a. O., Kapitel 3.

schäftigt werden kann, muss bei nicht vollkommen elastischer Arbeitsnachfrage der Marktlohn sinken.⁸ Die zum Marktausgleich erforderliche Lohnsenkung hängt vom Anstieg des Arbeitsangebots in den einzelnen Haushaltsgruppen (die nach Ost- und Westdeutschland differenziert werden) und von den empirischen Lohnelastizitäten für gering qualifizierte Arbeit ab. Je höher (im Absolutbetrag) diese Lohnelastizitäten sind, desto geringer ist die erforderliche Lohnsenkung, und umso geringer ist die Differenz zwischen dem durch die Reform induzierten Arbeitsangebotseffekt (bei konstantem Marktlohn) und dem letztlich interessierenden Beschäftigungseffekt.

Von der Reform wären insgesamt knapp 2 Mill. Haushalte betroffen.⁹ In diesen leben ca. 2,7 Mill. Haushaltsvorstände oder deren Partner bzw. Partnerinnen. In Westdeutschland sind dies rund 10 %, in Ostdeutschland knapp 20 % der in die Untersuchung einbezogenen Haushalte. Der Anteil der Haushalte, die derzeit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben, ist in den neuen Bundesländern mit knapp 10 % gut doppelt so hoch wie im früheren Bundesgebiet. Da die Arbeitslosenhilfe nach der Reform abgeschafft wird, ist auch der Anteil der Haushalte mit Einkommenseinbußen in Ostdeutschland mit 13 % deutlich höher als in Westdeutschland, wo es knapp 8 % sind. Kaum regionale Unterschiede gibt es bei den Haushalten mit Kürzungen bei der Sozialhilfe: Nur etwa 5 % in Ostdeutschland und 4 % in Westdeutschland wären von der Kürzung betroffen. Monatlich würde die Sozialhilfe pro Hilfeempfänger nur geringfügig sinken, da für einen erheblichen Teil der Haushalte der Wegfall der Arbeitslosenhilfe durch den dann entstehenden Anspruch auf Sozialhilfe weitgehend ausgeglichen wird. Ohne eine derartige Kompensation ergäbe sich im Monat eine Reduktion der Sozialhilfe von durchschnittlich immerhin etwa 80 Euro pro Hilfeempfänger.

Die Simulationsergebnisse zu den Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekten des oben beschriebenen Reformvorschlags sind in der Tabelle zusammengefasst. Insgesamt wäre die Umsetzung des Reformvorschlags mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots um etwa 390 000 Personen verbunden. Der Großteil davon entfällt auf das alte Bundesgebiet, etwa 20 % auf die neuen Bundesländer. Angesichts der weit höheren Arbeitslosigkeit und insbesondere des größeren Anteils an Beziehern von Arbeitslosenhilfe in den neuen Bundesländern wäre bei gleichem Arbeitsangebotsverhalten dort ein größerer Anteil zu erwarten. Das liegt daran, dass die empirischen Arbeitsangebotselastizitäten bei allen Haushaltsgruppen noch deutlich niedriger sind als in Westdeutschland. Der Grund dafür ist, dass ostdeutsche Frauen – ebenso wie Männer –

Tabelle
Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekte der Sozialreform¹
In 1 000 Personen²

	Δ Angebot (konstanter Marktlohn)	Δ Beschäftigung (mit Lohnanpassung) ³	
		$\eta = -1$	$\eta =$ empirisch
Westdeutschland	322	289	266
Verheiratete	164	147	137
Männer	108	99	95
Frauen	56	49	42
Alleinstehende	158	141	129
Männer	53	48	46
Frauen	106	94	84
Ostdeutschland	69	62	57
Verheiratete	36	32	30
Männer	17	15	14
Frauen	20	17	15
Alleinstehende	33	30	27
Männer	6	5	5
Frauen	28	25	23
Deutschland	391	351	323

1 Die geschätzten Arbeitsangebotseffekte in der ersten Spalte ergeben sich unter der Annahme eines gegebenen Marktlohns. Die in der zweiten und dritten Spalte ausgewiesenen Beschäftigungseffekte werden alternativ unter der Annahme einer Lohnelastizität der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften von -1 als „Benchmark“ und auf der Basis empirisch geschätzter Elastizitäten berechnet. Diese beziehen sich auf das Arbeitsvolumen und sind nach Geschlecht dem differenziert; betragsmäßig liegen sie etwas unter der „Benchmark“-Elastizität.
2 Die angegebenen Zahlen sind auf die nächsten 1 000 gerundet.
3 η bezeichnet die direkte Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage.

Quelle: V. Steiner und P. Jacobebbinghaus, a. a. O., Table 3. DIW Berlin 2003

bei gegebenem Haushaltseinkommen und den bereits sehr hohen Erwerbsquoten auf eine relativ kleine Einkommenserhöhung kaum reagieren, da der Verzicht auf Freizeit für sie dadurch nicht kompensiert wird. Doch auch in Westdeutschland sind die Arbeitsangebotselastizitäten nicht sehr hoch; sie liegen bei allen Haushaltstypen unter 0,5.

Dies erklärt auch, dass sich die Beschäftigungseffekte sowohl für den Fall einer angenommenen Nachfrageelastizität von -1 als auch bei den empirisch geschätzten Elastizitäten nur wenig unterscheiden und nur geringfügig von den simulierten Angebotseffekten abweichen: Im ersten Fall steigt die Beschäftigung um etwa 350 000 Personen, im zweiten Fall um rund 320 000. Aufgrund der niedrigen Arbeitsangebotselastizitäten sind diese Unterschiede in den neuen Bundesländern noch etwas geringer als im früheren Bundesgebiet.

Die Beschäftigungseffekte teilen sich jeweils etwa zur Hälfte auf Paarhaushalte und Alleinstehende auf. In Westdeutschland würde durch die Reform die Beschäftigung bei verheirateten Männern und

Erwarteter Beschäftigungseffekt der Sozialreform etwa 320 000 Personen

⁸ Da die Arbeitsnachfrage der Unternehmen von den realen Arbeitskosten abhängt, darf bei einer Reduktion der Nominallohne das Preisniveau nicht proportional sinken.
⁹ Für eine detaillierte Beschreibung dieser Effekte vgl. V. Steiner und P. Jacobebbinghaus, a. a. O., Kapitel 4.1.

Kasten 2

Vergleich mit anderen Reformvorschlägen

Von wissenschaftlicher Seite wurden jüngst mehrere Vorschläge zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorgelegt. So sieht der vom ifo Institut¹ in die Diskussion eingebrachte Vorschlag eine drastische Reduktion des Sozialhilfeniveaus für arbeitsfähige Leistungsbezieher bei gleichzeitiger Subventionierung geringer Erwerbseinkommen durch eine „Negativsteuer“ (entsprechend dem *Earned Income Tax Credit* in den USA) vor. Bei Umsetzung dieser radikalen Reform erwartet das ifo Institut eine Beschäftigungszunahme von bis zu 2 Mill. Personen sowie erhebliche Einsparungen für den Fiskus und die Sozialversicherung. Verwandte Vorschläge wurden auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgelegt.² Allerdings sehen diese Reformvorschläge eine deutlich geringere Reduktion des Sozialhilfeniveaus als beim Vorschlag des Ifo-Instituts vor und verzichten auf konkrete Angaben zu den erwarteten Beschäftigungseffekten und fiskalischen Kosten.

Der wesentliche Unterschied des hier vorgestellten Vorschlags zur Vorgehensweise des ifo Instituts lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Das Ifo-Institut berechnet die Lohnreduktion, die für die Beschäftigung aller als „arbeitsfähig“ definierten Leistungsempfänger erforderlich wäre. Dies geschieht unter der Annahme eines vollkommen elastischen Arbeitsangebots der bisher nicht Beschäftigten bei dem Marktlohn, der den Arbeitsmarkt ausgleicht. Diese Vorgehensweise setzt nur eine Schätzung oder Annahme über die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage voraus. Bei der vom ifo Institut angenommenen Elastizität von -1 und etwa 2 Mill. „arbeitsfähigen“ Leistungsbeziehern setzt dies eine Lohnreduktion im Niedriglohnbereich von rund 30 % voraus. Durch die Absenkung des Sozialhilfeniveaus und die „Negativsteuer“ soll gewährleistet werden, dass für die bisherigen Leistungsbezieher trotz des drastisch gesunkenen Marktlohns die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung ausreichen.

Auf Basis dieser rein hypothetischen Berechnung ist jedoch keine Abschätzung der zu erwartenden Beschäftigungseffekte der Sozialreform möglich. Deren Ziel ist es letztlich, durch die Verschlechterung der Einkommenssituation von arbeitslosen Leistungsbeziehern und die gleichzeitige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Leistungsbezieher die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu verbessern. Da der Reformvorschlag beim Arbeitsangebot ansetzt, ist die Arbeitsnachfrage dadurch auch nur insoweit betroffen, als eine durch die Reform induzierte Ausweitung des Arbeitsangebots zu Lohnanpassungen führt.

¹ H.-W. Sinn et al.: Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung. In: ifo Schnelldienst, Jg. 55, Nr. 9/2000, S. 1–52.

² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich

gering qualifizierter Arbeit, www.bmwi.de/Homepage/Das%20Ministerium/Beir%20e4te/Wissbeirat_Publikationen.jsp#doku512, 14.08.2002; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03. Wiesbaden 2003.

allein stehenden Frauen am stärksten zunehmen; in Ostdeutschland sind aufgrund der insgesamt geringen Effekte die Unterschiede zwischen den Haushaltsgruppen wenig aussagekräftig.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Beschäftigungseffekte beziehen sich auf den regulären Arbeitsmarkt. „Arbeitsfähige“ Personen können aber eine Reduktion des Sozialhilfeniveaus auch dadurch vermeiden, dass sie eine Vollzeitstätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor aufnehmen. Ob sie dies tun, wird vom Vergleich zwischen folgenden zwei Alternativen abhängen: Bei der ersten Alternative verzichten sie auf „Freizeit“ (bzw. Hausproduktionsleistung oder Schwarzarbeit), weil sie eine Vollzeitbeschäftigung im öffentlichen Beschäftigungssektor aufnehmen; die Entlohnung entspricht

ihrem bisherigen Sozialhilfeniveau. Bei der zweiten Alternative würden sie sich für eine gekürzte Sozialhilfe ohne Arbeitsverpflichtung, d. h. für unbeschränkte „Freizeit“ entscheiden. Sie werden sich für die Alternative entscheiden, die ihnen den größten individuellen Nutzen gewährt.

In etwa einem Drittel der von einer Kürzung der Sozialhilfe bedrohten knapp 900 000 Haushalte würde entweder der Haushaltsvorstand oder dessen Partner eine Vollzeitstätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor aufnehmen. Mit anderen Worten: Zwei Drittel der betroffenen Haushalte würden nach der hier vorgelegten Schätzung eine Kürzung der Sozialhilfe akzeptieren, um der Arbeitsverpflichtung zu entgehen.

Dies beeinflusst in nicht unerheblichem Ausmaß auch die fiskalischen Effekte der Sozialreform. Der größte Effekt ergibt sich durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe. Je nachdem, ob und in welchem Umfang die Beiträge zur Rentenversicherung für ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe weiter subventioniert werden, ergeben sich hier jährliche Einsparungen von 9 bis 12 Mrd. Euro. Diesen Einsparungen, die vor allem den Bundeshaushalt entlasten, stehen zusätzliche Ausgaben bei der Sozialhilfe und dem Wohngeld gegenüber. Diese betragen etwa 3,5 Mrd. Euro pro Jahr, falls tatsächlich zwei Drittel der betroffenen Haushalte die Kürzung der Sozialhilfe akzeptieren, um einer Arbeitsverpflichtung zu entgehen. Für das übrige Drittel der Haushalte, die eine Vollzeittätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor aufnehmen, fallen möglicherweise erhebliche Sach- und Verwaltungskosten an, die hier aber nicht quantifiziert werden können. Außerdem ist aufgrund der gesunkenen Löhne mit Steuerausfällen bei den bereits Beschäftigten zu rechnen. Dem stehen aber die Steuereinnahmen und die Sozialbeiträge aus der Zunahme der Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gegenüber.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die Kürzung des Sozialhilfeniveaus ist unvermeidlich, sollen die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme merklich verbessert, extrem hohe Grenzsteuersätze vermieden und die fiskalischen Kosten beschränkt werden. Damit sich kein Sozialhilfeempfänger gegenüber dem Status quo finanziell verschlechtert, sollte jedem Arbeitsfähigen eine Tätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor zum bisherigen Sozialhilfeniveau angeboten werden. Dies ist mit der geltenden Gesetzeslage durchaus vereinbar und entspricht auch dem Prinzip des „Förderns und Forderns“.

Die politische Akzeptanz dieser Sozialreform dürfte wesentlich von den damit verbundenen Beschäftigungseffekten abhängen. Von einigen Befürwortern einer derartigen Sozialreform wird eine Halbierung der Arbeitslosenquote in Deutschland erwartet (Kasten 2). Im Gegensatz dazu lassen die hier vorgestellten Ergebnisse eine vergleichsweise

bescheidene Zunahme der Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt in der Größenordnung von 300 000 Personen erwarten. Darüber hinaus dürften etwa 300 000 Sozialhilfeempfänger eine Vollzeittätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssektor aufnehmen, um die sonst drohende Kürzung der Sozialhilfe zu vermeiden. Insgesamt ist von dieser Sozialreform zwar ein merklicher Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit zu erwarten; für die neuen Bundesländer ergeben sich aber nur sehr bescheidene Beschäftigungseffekte im ersten Arbeitsmarkt.

Bei Umsetzung des Reformvorschlags sind netto erhebliche Einsparungen bei den Sozialausgaben zu erwarten, die zum Großteil aus der vorgeschlagenen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe resultieren. Diese Einsparungen könnten zum Teil zur Finanzierung der Verwaltungskosten im öffentlichen Beschäftigungssektor verwendet werden. Alternativ dazu könnten diese Kosten auch durch Änderungen bei den bereits existierenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert werden. Diese haben sich als weitgehend ineffektiv zur Lösung des Beschäftigungsproblems erwiesen.¹⁰ Hier besteht ein erhebliches Potential zur Kosteneinsparung, wenn eine Teilnahme nur das bisherige Sozialhilfeniveau finanziell absichert.

Neben den positiven Beschäftigungseffekten und Einsparungen bei den Sozialausgaben hat der hier präsentierte Reformvorschlag aber auch negative Effekte, die bei dessen politischer Bewertung berücksichtigt werden sollten. Zum einen ist die vorgesehene „Beschäftigungsgarantie“, die vermutlich eine Voraussetzung für die politische Akzeptanz des Reformvorschlags ist, mit einer Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors verbunden. Zum anderen ergeben sich durch die unvermeidliche Erhöhung der Grenzsteuersätze für einen Teil der bereits Beschäftigten negative Arbeitsanreize. Beides ist mit ökonomischen Effizienzverlusten verbunden.

¹⁰ Vgl. T. Hagen und V. Steiner: Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Baden-Baden 2000.

Nettoentlastung der öffentlichen Haushalte

Effizienzverluste der Sozialreform

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Heft 1/2003

Beschäftigung im Niedriglohnbereich

Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftspolitische Implikationen

Inhalt

Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftspolitische Implikationen. *Stefan Bach und Jürgen Schupp*. • Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnbereich. *Klaus F. Zimmermann*. • Optionen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder: Ein Lehrstück für einen gescheiterten Politikwechsel. *Rolf G. Heinze und Wolfgang Streeck*. • Sind Niedriglöhne der Motor für Dienstleistungen? *Gerhard Bosch*. • Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. *Holger Bonin, Wolfram Kempe und Hilmar Schneider*. • Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung. *Stefan Homburg*. • Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn – Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform. *Friedrich Breyer*. • Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion? *Hermann Buslei und Viktor Steiner*. • Lohnsubventionen in Deutschland: Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus? *Reinhard Hujer und Marco Caliendo*. • Kombilöhne: Stand und Perspektiven. *Bruno Kaltenborn*. • Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. *Claudia Weinkopf*. • Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung. *Friedrich Schneider*.

164 Seiten, Euro 68,-

www.diw.de/deutsch/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang03

Bestellungen/Orders:

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Postfach 41 03 29
D-12113 Berlin
Tel.: 030-79 00 06-0
Fax: 030-79 00 06-31
E-Mail: verkauf@duncker-humblot.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Georg Meran (kommissarisch)
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

**Einer Teilaufgabe ist
ein Prospekt des Verlages
Duncker & Humblot beigelegt.**