

Zum optimalen Verhältnis von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II

Tim Lohse*

Einleitung

Der Sozialstaat ist ein Kernelement der sozialen Marktwirtschaft. Durch ihn werden Schwache unterstützt, und jedem wird eine Mindestteilhabe am ökonomischen Fortschritt ermöglicht. Somit stützt er wesentlich die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung [WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMWI (2002)]. Werden die vorhandenen finanziellen Mittel jedoch knapp, stellt sich die Frage ihrer gerechten (Um-)Verteilung wesentlich schärfer als in jenen Phasen, in denen gleichsam jeder „bedient“ werden kann. Angesichts der persistent hohen Arbeitslosigkeit auch nach In-Kraft-Treten des einstigen Reformflaggschiffs Hartz IV steht die Ausgestaltung des derzeitigen Steuer-Transfer-Systems nach wie vor in der Kritik. Von zentraler Bedeutung ist dabei die offensichtlich auch auf Deutschland zutreffende Murray-These, wonach der Wohlfahrtsstaat nicht nur nicht zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit und Armut beiträgt, sondern vielmehr deren Ent- und Bestehen fördert [MURRAY (1984)]. Der deutsche Gesetzgeber steht also vor zweierlei Problemen. Erstens müssen Arbeitslosentransfers so bemessen sein, dass der Anreiz zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung für erwerbsfähige Transferempfänger bestehen bleibt und doch dem Sozialstaatsprinzip Genüge getan wird, so dass insbesondere Erwerbsunfähige über ein gesichertes Existenzminimum verfügen. Und zweitens soll die Finanzierung dieser staatlichen Umverteilungsleistungen durch ökonomisch leistungsfähigere Bürger sichergestellt werden, obgleich dem Fiskus für diese nicht beobachtbaren „sozial breiten Schultern“ nur der Indikator Einkommen zur Verfügung steht. Wie ist nun die politisch erwünschte Umverteilung vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten zu konzipieren? Und welche Anforderungen sind an ein entsprechendes Steuer-Transfer-System zu stellen?

Vor dem Hintergrund des momentanen Rechtsstands sowie aktueller Vorschläge zur alternativen Ausgestaltung des Sozialstaats im Hinblick auf Arbeitslose soll diesen Fragen mit Hilfe der so genannten Optimalsteuertheorie nachgegangen werden. An einem Beispiel in Anlehnung an die Arbeitsmarktsituation im Freistaat Sachsen werden mögliche Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekte illustriert.

Sozialpolitischer Status quo und Alternativvorschläge

Von entscheidender Bedeutung bei der Analyse des Problems der Unterbeschäftigung ist die Höhe der staatlich gewährten Transfers. Kaum ein Aspekt der so genannten Hartz-IV-Reform wurde so gegeißelt wie die vermeintlich höchst unsoziale Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum neuen Arbeitslosengeld II (ALG II) auf dem Niveau der früheren Sozialhilfe. Der stets wiederholte Vorwurf war und ist, dass jemand, der ehemals gearbeitet hat, nun nach Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I in die soziale Armut fallen würde. Der früheren Arbeitslosenhilfe mit einer Durchschnittshöhe von 515 € steht das ALG II als Leistung für erwerbsfähige Arbeitslose mit einem Eckregelsatz von 345 € gegenüber.¹ Dies entspricht ebenfalls dem Regelsatz der Sozialhilfe, welche eine Leistung für erwerbsunfähige Personen darstellt. Eine solche gleich hohe Leistungsbemessung verwundert, da der Staat zwischen diesen beiden Gruppen von Transferempfängern, den erwerbsfähigen und -unfähigen, aufgrund einer in § 8 Abs. 1 SGB II kodifizierten Legaldefinition von Erwerbsfähigkeit nun im Gegensatz zur Situation bis Ende 2004 explizit differenzieren kann (partielle Information).²

Zur Stärkung der individuellen wirtschaftlichen Eigenverantwortung und damit der Reintegration Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt favorisieren einige Reformvorschläge daher durchaus differenzierte Transferniveaus. Sie sehen eine teils deutliche Absenkung der staatlichen Leistungen für ALG-II-Bezieher bei gleichzeitig verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten vor [vgl. z. B. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMWI (2002), S. 42/43]. Konkret propagieren sowohl der ifo Reformvorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe [SINN et al. (2002), S. 31 bzw. SINN et al. (2006), S. 8, 12] als auch die Studie der Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft [BREYER et al. (2004), S. 41] eine Streichung des Eckregelsatzes für erwerbsfähige Arbeitslose, so dass ohne diese Barkomponente staatlicherseits einzig die anfallenden Unterkunftskosten getragen werden. Dem Sozialstaatsprinzip Rechnung tragend, soll das Niveau der Sozialhilfe als Leistung für Nichterwerbsfähige dagegen unangetastet bleiben.

* Tim Lohse ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen der Universität Hannover.

Gleiche Regelsätze für Erwerbsfähige und Erwerbsunfähige? – Eine optimalsteuertheoretische Betrachtung

Da sich die Vorschläge hinsichtlich der Höhe der Fürsorgeleistungen und damit auch hinsichtlich der Umverteilungswirkung sowohl von der früheren wie auch der momentanen Gesetzeslage unterscheiden, besteht ökonomischer Klärungsbedarf, ob es für eine der Ausgestaltungen eine normative Grundlage gibt. Einen wesentlichen Beitrag hierzu kann die Optimalsteuertheorie leisten, die grundlegende Charakteristika eines optimalen Umverteilungssystems liefert [MIRRELESS (1971)]. Ausgangspunkt ist dabei die Besteuerung von Einkommen, wenn Individuen in verschiedenem Maße produktiv sind. Bei solch heterogenen Individuen besteht u. U. der gesellschaftliche Wunsch nach Umverteilung, also der höheren Besteuerung leistungsfähiger Gesellschaftsmitglieder zugunsten weniger leistungsfähiger. Da der Staat die Leistungsfähigkeit selbst aber nicht beobachten kann, orientiert er sich mit seinen Umverteilungsinstrumenten an den realisierten Einkommen, da Einkommen als Indiz wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gedeutet wird.

Die folgende Betrachtung beruht auf der Berücksichtigung der partiellen Information, also der staatlicherseits möglichen Unterscheidung Erwerbsfähiger und -unfähiger, und geht auf eine Arbeit von HOMBURG und LOHSE (2005) zurück. Dort finden sich auch eine ausführliche Beschreibung des Modells sowie alle mathematischen Herleitungen. Ziel der formalen Analyse ist die Maximierung gesellschaftlicher Wohlfahrt durch Umverteilung mittels eines Steuer-Transfer-Systems. Hierbei werden die Interessen von Transferempfängern einerseits und Steuerzahlern andererseits gegeneinander abgewogen. Weder dürfen zu hohe Steuern erhoben werden, denn diese würden den Steuerwiderstand der Leistungsfähigen erhöhen und wegen deren Ausweichreaktionen das zu verteilende Steueraufkommen u. U. sogar sinken lassen. Noch dürfen die Steuern zu niedrig sein, schließlich bleibt die Alimentierung Bedürftiger staatliche Aufgabe. Die wohlfahrtsmaximierende Ausgestaltung des Systems wird erstens vom gesellschaftlich präferierten Grad an Umverteilung und zweitens von den negativen Wirkungen der Besteuerung (so genannte Zusatzlast³) determiniert.

Zentrales Ergebnis der steuertheoretischen Untersuchung von HOMBURG und LOHSE (2005) ist, dass in einem optimalen Steuer-Transfer-System erwerbsunfähige Hilfebedürftige höhere staatliche Transfers erhalten müssen als erwerbsfähige Hilfebedürftige. In der Diktion des SGB II bedeutet dies, dass das ALG II unterhalb der Sozialhilfe zu bemessen ist.⁴ Dies ist ökonomisch durchaus plausibel: Da erwerbsfähige Arbeitslose die Gesellschaft nicht nur die ihnen gewährten Transfers, sondern ob

ihrer Arbeitslosigkeit auch den entgangenen Output kosten, sind die durch sie verursachten gesellschaftlichen Kosten höher als jene, die durch die erwerbsunfähigen Arbeitslosen entstehen.

Illustration

Ein Beispiel soll die obigen Ausführungen verdeutlichen und gleichzeitig auf das Kernproblem bei Transferkürzungen hinweisen. In stilisierter Weise sei eine Gesellschaft angenommen, deren Arbeitskräfte sechs verschiedene Lohnsätze aufweisen. Tabelle 1 zeigt das wohlfahrtsmaximale Steuer-Transfer-System in dieser Gesellschaft.⁵ Beispielsweise machen Personen mit dem Lohnsatz Null, sprich Erwerbsunfähige, 4,5% der Gesamtgesellschaft aus. Sie erwirtschaften ein Bruttoeinkommen von Null, d. h. sie sind arbeitslos, können jedoch Güter im Wert von 650 € konsumieren, da sie in dieser Höhe einen staatlichen Transfer (also eine negative Steuer) erhalten. Bei diesem Transfer handelt es sich um Sozialhilfe. Auch Personen mit dem Lohnsatz 2,5 sind arbeitslos und erhalten 650 €, bei denen es sich allerdings wegen der Erwerbsfähigkeit dieser Arbeitslosen um das ALG II handelt. Gemäß den geltenden Sozialleistungsgesetzen sind die Transferhöhen für ALG II und Sozialhilfe einheitlich und betragen für einen Alleinstehenden unter Berücksichtigung von Wohn- und Heizkosten eben rund 650 € [CICHOREK, KOCH UND WALWEI (2005)]. Die Arbeitslosenquote in dieser Simulation liegt bei 19,5%, was der realen Quote vom November 2005 im Freistaat Sachsen entspricht.

Tabelle 2 zeigt dieselbe Gesellschaft bei nun differenzierten Transfers. Entsprechend beispielsweise dem Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe wird die Leistung für alle erwerbsfähigen Individuen auf die reinen Unterkunftskosten (hier 305 €) beschränkt, während das Sozialhilfeniveau unverändert bleibt.

Wie aus der dritten Zeile zu ersehen, ist der beabsichtigte Anreizeffekt zur Geltung gekommen, da nun auch die ehemals arbeitslosen Geringqualifizierten am Arbeitsmarkt partizipieren. Damit ist zwar die Arbeitslosigkeit gesunken, gleichsam aber geringfügig auch die Gesamtwohlfahrt.

Sozialpolitische Implikation

Trotz der illustrierten Verminderung der Arbeitslosigkeit durch differenzierte Transfers ist also die folgende Warnung auszusprechen. Solch rigide Transferreduktionen wie die Streichung der Barkomponente (entspricht einer Senkung der staatlichen Leistungen um 53%) können dazu führen, dass die erreichten Effizienzgewinne durch

Tabelle 1: Status quo: ALG II in Höhe der Sozialhilfe

Lohnsatz (in Euro / Std.)	Bevölkerungs- anteil	Bruttoarbeits- einkommen	Konsum	Steuern / Transfers
0,0	4,5 %	0	650	-650
2,5	15,0 %	0	650	-650
6,0	32,5 %	1.165	1.108	57
10,0	28,0 %	2.439	1.733	706
15,0	15,0 %	3.913	2.547	1.366
25,0	5,0 %	7.275	4.460	2.815
Gesamtwohlfahrtsindex: 1.000				

Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Streichung der ALG II – Barkomponente bei unverändertem Sozialhilfeniveau

Lohnsatz (in Euro / Std.)	Bevölkerungs- anteil	Bruttoarbeits- einkommen	Konsum	Steuern / Transfers
0,0	4,5 %	0	650	-650
2,5	15,0 %	436	741	-305
6,0	32,5 %	1.247	1.190	57
10,0	28,0 %	2.435	1.814	621
15,0	15,0 %	3.877	2.638	1.239
25,0	5,0 %	7.184	4.549	2.635
Gesamtwohlfahrtsindex: 998				

Quelle: eigene Berechnungen.

erlittene Umverteilungsverluste (die Armen werden deutlich schlechter gestellt) überkompensiert werden, so dass letztlich gar Wohlfahrtseinbußen – wie hier geschehen – zu befürchten wären. Eine Leistungsabsenkung etwa nur um 30 % [wie Sinn dies beispielsweise vorschlug, SINN (2004), S. 202] würde die Umverteilungsverluste erheblich minimieren und gleichwohl die gewünschten Anreizwirkungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt entfalten. Tabelle 3 illustriert, wie sich dann im Vergleich zur momentanen Rechtslage in Tabelle 1 durchaus ein Wohlfahrtszuwachs ergibt.

Von entscheidender Bedeutung ist ferner, dass bei einer solchen Transferreduktion auch ein adäquates Arbeitsplatzangebot existiert, damit jedem dieser Transferempfänger auch ein Hinzuverdienst möglich ist. Würde in den Beispielrechnungen nicht differenziert, in was für Beschäftigungsverhältnissen das Bruttoarbeitseinkommen erwirtschaftet wurde, lässt die Arbeitsmarktlage zumindest in Ostdeutschland doch Zweifel aufkommen, ob auch nach Senkung des Anspruchslohns ausreichend

reguläre Beschäftigungsverhältnisse entstehen können. Hier zeigt sich die unbedingte Notwendigkeit, eine Absenkung des ALG-II-Niveaus mit einer kommunalen Beschäftigungsgarantie zu verknüpfen, wie dies der Vorschlag Aktivierende Sozialhilfe oder die Studie der Gemeinschaftsinitiative Soziale Marktwirtschaft auch vorsehen.

Als Fazit bleibt Folgendes festzuhalten. Ausgehend von einer im Durchschnitt üppig bemessenen Arbeitslosenhilfe weit oberhalb der Sozialhilfe mag Hartz IV im Einzelfall zwar eine monetäre Zäsur bedeutet haben. Aber auf dem Weg zu einem ALG-II-Niveau, welches optimalerweise unterhalb der Sozialhilfe anzusetzen ist, war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe ohne Zweifel ein Schritt in die richtige Richtung. Da jedoch die mit der Einführung des neuen Sozialgesetzbuches II gebotene Möglichkeit differenzierter Transfers nicht genutzt wurde, besteht hier im Sinne der angeführten Reformvorschläge sicherlich Handlungsbedarf.

Tabelle 3: 30-prozentige Senkung der ALG II – Barkomponente bei unverändertem Sozialhilfeniveau

Lohnsatz (in Euro / Std.)	Bevölkerungs- anteil	Bruttoarbeits- einkommen	Konsum	Steuern / Transfers
0,0	4,5 %	0	650	-650
2,5	15,0 %	273	728	-455
6,0	32,5 %	1.218	1.157	61
10,0	28,0 %	2.438	1.781	657
15,0	15,0 %	3.896	2.604	1.292
25,0	5,0 %	7.229	4.525	2.704
Gesamtwohlfahrtsindex: 1.002				

Quelle: eigene Berechnungen.

Literatur

BREYER, F., W. FRANZ, S. HOMBURG, R. SCHNABEL UND E. WILLE (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin u. a.: Springer.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004): Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 52. Sondernummer vom 15.07.2004.

CICHOREK, A., S. KOCH UND U. WALWEI (2005): Arbeitslosengeld II: Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht Nr. 8 vom 18.05.2005.

HOMBURG, S. und T. LOHSE (2005): Optimal Taxes and Transfers under Partial Information, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 225. 622–629.

MIRRELES, J. A. (1971): An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, Review of Economic Studies 38. 175–208.

MURRAY, C. (1984): Losing Ground: American Social Policy 1950–1980, New York: Basic Books.

SIEBERT, H. (1995): Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung, München: Goldmann.

SINN, H.-W. (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, 4. Auflage. München: E-CON-Verlag.

SINN, H.-W., C. HOLZNER, W. MEISTER, W. OCHEL und M. WERDING (2002): Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst 55 (9), Sonderdruck vom 14. Mai 2002.

SINN, H.-W., C. HOLZNER, W. MEISTER, W. OCHEL und M. WERDING (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, ifo Schnelldienst 59 (2). 3–24.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Dokumentation Nr. 512.

¹ Durchschnittsbetrag der Arbeitslosenhilfe für einen männlichen Empfänger in 2003 [BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004), S. 72.].

² Dass die Eindeutigkeit einer solchen Unterscheidung in der Realität mit gewissen Überwachungskosten einhergeht, belegte die zum 1.1.2005 durch manche Kommunen vorgenommene Einstufung teils bettlägeriger früherer Sozialhilfebezieher als erwerbsfähig, um für diese eine Kostenübernahme durch die Bundesagentur für Arbeit zu erlangen.

³ Als Zusatzlast der Besteuerung ist jene über die reine Steuerzahllast hinausgehende Wohlfahrtseinbuße zu verstehen, die selbst bei einer entrichtungs- und erhebungskostenfreien Steuer auftritt. Historisch eindrucksvolles Beispiel ist die Zusatzlast der im 19. Jahrhundert in vielen europäischen Staaten erhobenen Fenstersteuer, nämlich ein Baustil, der als Ausweichreaktion der Zensiten zunehmend auf Fensteröffnungen verzichtete.

⁴ Hierbei ist zu beachten, dass die Optimalsteuertheorie nur Aussagen über Relationen ermöglicht, nicht jedoch über Absolutwerte.

⁵ Die monatliche Arbeitszeitobergrenze wurde mit 470 Stunden entsprechend einem 16-Stunden-Tag und einer Sieben-Tage-Woche. Zur Berechnung wird die Nutzenfunktion $u(c^h, l^h) = \ln c^h + \ln (470 - l^h)$ verwendet. Das exogene Pro-Kopf-Steueraufkommen etwa zur Infrastrukturbereitstellung wird mit $g = 435 \text{ €}$ angenommen. Die geleisteten Arbeitsstunden ergeben sich als Quotient aus Bruttoeinkommen und Lohnsatz.