

Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn – Zu den Vorschlägen einer Sozialhilfereform*

Von Friedrich Breyer**

Zusammenfassung: In dieser Arbeit wird der verbreitete Irrtum korrigiert, die hohe Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten werde dadurch verursacht, dass die Höhe der Sozialhilfe einen Anspruchs- oder Mindestlohn darstelle. In einem mikroökonomischen Modell des Arbeitsangebots wird gezeigt, wie der Anspruchslohn von den Präferenzen, von der Sozialhilfeshöhe und von der Grenzbelastung eines Hinzuverdienstes abhängt. Anschließend werden die Möglichkeiten der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch eine Reform der Sozialhilfe diskutiert und dieser Reformoption andere Vorschläge wie Lohnsubventionen oder eine Ausweitung der 325-Euro-Grenze gegenübergestellt. Das Hauptergebnis ist, dass die besten Erfolgsaussichten bei einer Senkung des Transferentzugs in der Sozialhilfe liegen – allerdings nur dann, wenn die Tarifvertragsparteien darauf mit einer Senkung der Löhne für Geringqualifizierte reagieren.

Summary: We correct the widespread myth that the high unemployment rates among the low-skilled are caused by the fact that the level of social assistance acts as a lower boundary (“reservation wage”) for market wages. Using a microeconomic model of labor supply, we show how the reservation wage depends upon the individual's preferences, the social assistance level and the effective marginal tax rate on additional labor income. We then discuss the possibilities to fight involuntary unemployment through a reform of the social assistance system, as compared to other proposed measures such as wage subsidies or an extension of the 325 euro limit for reduced social security contributions. The main finding is that a reduction in the effective tax rate has the best chances of success – provided that the partners in the collective wage bargaining process react by lowering the wage rates for the low-skilled.

1 Einleitung: Niedriglohnsektor und Mindestsicherung

Es herrscht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass die erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten durch Einrichtung eines „Niedriglohnsektors“ auch davon abhängt, ob die Gestaltung der Mindestsicherung (Arbeitslosen- und Sozialhilfe) diese Zielsetzung unterstützt oder behindert. Immer wieder taucht in der Debatte über dieses Arbeitsmarktsegment die Behauptung auf, die Sozialhilfe bilde eine Lohnuntergrenze bzw. einen Anspruchslohn und behindere damit die Integration gering Qualifizierter in den „normalen“ Arbeitsmarkt.

* Manuskript abgeschlossen im September 2002.

** Universität Konstanz und DIW Berlin. Korrespondenzadresse: Prof. Dr. Friedrich Breyer, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Konstanz, Fach D 135, 78457 Konstanz, Tel. +49-7531-88-2568, Fax +49-7531-88-4135, E-Mail: friedrich.breyer@uni-konstanz.de
Wertvolle Hinweise gaben Stefan Bach (DIW Berlin), Alfred Boss (IfW Kiel), Stefan Homburg (Universität Hannover), Martin Kolmar (Universität Konstanz) und Gert Wagner (DIW Berlin).

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Frage, ob bzw. unter welchen Randbedingungen diese Behauptung richtig ist und welche wirtschaftspolitischen Konsequenzen daraus abzuleiten sind. Dabei kann es in dieser Arbeit nicht darum gehen, einen empirischen Test der genannten These vorzunehmen. Vielmehr wird ihre theoretische Konsistenz mit einem mikroökonomischen Modell des Arbeitsmarkts überprüft.

Um einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialhilfe und einem wie auch immer gearteten Anspruchslohn richtig einordnen zu können, ist zunächst zu bedenken, dass sich der Begriff „Lohn“ üblicherweise auf das Bruttoentgelt für eine Arbeitsstunde bezieht, der Sozialhilfeanspruch dagegen auf einen *Monat*. Diese beiden Größen sind also nur dann vergleichbar, wenn man von einer festen monatlichen Zahl von Arbeitsstunden ausgeht, die einer „Vollzeittätigkeit“ entsprechen, also etwa 160 Stunden. Die oben zitierte These ist dann so zu interpretieren, dass bei einem monatlichen Sozialhilfeanspruch (einer allein stehenden Person) von X Euro der Betrag von X/160 Euro eine Untergrenze für die Nettoentlohnung je Arbeitsstunde bildet.

Bei näherem Hinsehen stellt man zunächst fest, dass die Beziehung zwischen Sozialhilfeniveau und Mindestlohn auf zwei unterschiedlichen Wirkungsmechanismen beruhen kann:

1. Rationale Arbeitsanbieter behandeln die Sozialhilfe als ein Anspruchslohneinkommen, d. h. sie sind nicht bereit zu arbeiten, wenn sie dadurch nicht wenigstens auf das gleiche Einkommen kommen wie durch Nichtstun.¹ Diese Annahme setzt zum einen voraus, dass Nichtstun als solches nicht unglücklich macht.² Zum anderen muss die daraus resultierende Arbeitslosigkeit als freiwillig eingestuft werden.
2. Gewerkschaften interpretieren das „Lohnabstandsgebot“ als Auftrag, in den Tarifverhandlungen dafür zu sorgen, dass das Einkommen eines Vollzeitbeschäftigten auch in den unteren Lohngruppen deutlich höher liegt als das Sozialhilfeniveau (Siebert 1998: 199). Damit sollen Arbeitende, die ihr Einkommen dem Geschick und der Stärke ihrer Gewerkschaft verdanken, besser gestellt werden als Transferempfänger, die ausschließlich vom Staat alimentiert werden.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 wird zunächst im Rahmen eines mikroökonomischen Modells des Arbeitsangebots definiert, was man unter einem „Anspruchslohn“ verstehen kann, und es wird geprüft, ob die These von der Sozialhilfe als Mindestlohn in ihrer ersten Version theoretisch haltbar ist. Anschließend wird in Abschnitt 3 die zweite Version genauer analysiert. Konsequenzen für die Gestaltung des Transfersystems werden in Abschnitt 4 abgeleitet. In Abschnitt 5 werden einige zentrale Punkte des jüngsten Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium angesprochen, während sich Abschnitt 6 kritisch mit Lohnsubventionen und dem 325-Euro-Gesetz auseinandersetzt. Einige abschließende Bemerkungen finden sich in Abschnitt 7.

¹ So kann man etwa die einschlägigen Passagen in Sinn (2000) und Siebert (2002) deuten.

² Die Annahme eines Arbeitsleids von der ersten Arbeitsstunde an widerspricht allerdings neueren Umfrageergebnissen aus der Zufriedenheitsforschung, etwa Oswald (1997), Frey und Stutzer (2000), Winkelmann und Winkelmann (1998), nach denen Arbeitslose *ceteris paribus* unglücklicher sind. Eine neue empirische Analyse von Van Praag und Ferrer-i-Carbonell (2002) auf der Basis des SOEP versucht den monetären „Wert des Arbeitsens“ zu quantifizieren und findet eine erhebliche Heterogenität in der Bevölkerung.

2 Zur Theorie des Anspruchslohns

Wir betrachten im Folgenden ein einfaches Modell eines Arbeitsanbieters, der über eine Zeiteinheit (hier als 160 Stunden je Monat zu verstehen) verfügt und der alternative Bündel aus Konsum c und Arbeitszeit h gemäß der Nutzenfunktion $U(c, h)$ mit $U_c > 0$, $U_{cc} < 0$, $U_{hh} \leq 0$, $U_{ch} \leq 0$ bewertet.³ Bezüglich des Vorzeichens von U_h , also des Grenzleids der Arbeit, wird bewusst keine einschränkende Annahme getroffen. Der Lohnsatz pro Zeiteinheit betrage w . Im Folgenden betrachten wir der Einfachheit halber ein lineares Transfersystem,⁴ in dem T die Höhe der Sozialhilfe für eine Person ohne eigenes Einkommen und t den Effektivsteuersatz (als Summe aus Anrechnungssatz eigenen Einkommens auf die Sozialhilfe und Beitragssatz zur Sozialversicherung) bezeichnen. Folglich lautet die Budgetrestriktion der Person:

$$c = w \cdot h \cdot (1 - t) + T \quad (1)$$

und die notwendige Bedingung 1. Ordnung für ein Maximum von U unter Beachtung von (1):

$$U'(h) = U_c \cdot w \cdot (1 - t) + U_h \leq 0 \quad (= 0, \text{ falls } h > 0). \quad (2)$$

Bedingung (2) sagt aus, dass die Grenzrate der Substitution zwischen Konsum und Freizeit, $-U_c/U_h$, dem Effektivlohn $w \cdot (1 - t)$ genau entsprechen muss, falls ein positives Arbeitsangebot gewählt wird, und ansonsten höchstens so groß sein darf wie der Effektivlohn.

Bedingung (2) führt zu einer natürlichen Definition des „Anspruchslohns“: Dies ist der Lohnsatz w_0 , bei dem die betrachtete Person gerade indifferent ist zwischen Arbeiten und Nichtarbeiten oder, formal ausgedrückt, bei dem die Optimalbedingung (2) im Falle des Nichtarbeitens gerade als Gleichung erfüllt ist. Setzt man dem gemäß $h = 0$ in die Budgetgleichung (1) und diese in (2) ein, so erhält man:

$$U_c [T, 0] \cdot w \cdot (1 - t) \leq -U_h [T, 0]$$

oder, nach dem Bruttolohn w aufgelöst:

$$w \leq w_0 := -\frac{U_h [T, 0]}{U_c [T, 0]} \cdot \frac{1}{1 - t}. \quad (3)$$

Die rechte Seite von (3) erfüllt die oben gegebene Definition eines Anspruchslohns. Man erkennt, dass der Ausdruck von drei Größen abhängt:

1. von der Höhe der Sozialhilfe T ,
2. vom Effektivsteuersatz t und
3. von den Präferenzen des Arbeitsanbieters, die sich insbesondere in dem Term $-U_h [T, 0] / U_c [T, 0]$ widerspiegeln, den man als „Arbeitsleid der ersten Arbeitsstunde in Einheiten des Konsumguts“ interpretieren kann, wobei der Anspruchslohn negativ ist (d. h. man

³ Subskripte bezeichnen partielle Ableitungen.

⁴ Ein solches Transfersystem wird auch als „negative Einkommensteuer“ bezeichnet.

ist bereit, fürs Arbeiten etwas zu zahlen), wenn $U_h [T, 0] > 0$ gilt, also die erste Arbeitsstunde Freude macht.

Es gilt offenbar nicht die einfache Gleichung

$$w_0 = T \text{ bzw. } w_0 = \frac{T}{160}, \tag{4}$$

wie man vermuten könnte, wenn man den Regelsatz der Sozialhilfe selbst als Anspruchslohneinkommen deutet.

Den Unterschied zwischen dem Anspruchslohn und dem (vollen) Sozialhilfesatz erkennt man am besten, wenn man ein konkretes Beispiel betrachtet. In diesem Zahlenbeispiel sei die Nutzenfunktion definiert durch

$$U(c, h) = c^{1/2} - a \cdot h$$

(Der Parameter a misst hierin die Stärke des Arbeitsleids.)

Eingesetzt in (3), ergibt sich hier ein Anspruchslohn von

$$w_0 = \frac{2a \cdot T^{1/2}}{1 - t}.$$

Setzt man etwa $a = 4$, so ergibt sich für $T = 400$ und $t = 0,5$ ein (auf den Monat bezogenes) Anspruchslohneinkommen von $w_0 = 320$ oder – bei 160 Arbeitsstunden im Monat – ein Anspruchslohnsatz je Stunde von 2 Euro. Die Werte in der Tabelle geben diese Stunden-Anspruchslöhne unter der Annahme $a = 4$ für alternative Werte von t und T an. Zum Vergleich ist in der letzten Zeile der Wert angegeben, den der Anspruchslohnsatz aufgrund von Gleichung (4) haben müsste, nämlich $T/160$.

Aus der Tabelle wird klar, dass der Anspruchslohnsatz eben nicht nur von der *Höhe* der Sozialhilfe bei Nichtarbeit abhängt, sondern gleichermaßen vom Effektivsteuersatz, d. h. vor allem von der Transferentzugsrate: Beträgt diese von Anfang an 100 % (also $t = 1$), so wird niemals gearbeitet, der Anspruchslohnsatz ist unendlich groß. Außerdem spielt der

Tabelle

Anspruchslohnsatz in Abhängigkeit vom Sozialhilfesatz und vom Effektivsteuersatz

t	T	100	400	600	900
0		0,5	1,0	1,2	1,5
0,2		0,6	1,3	1,5	1,9
0,4		0,8	1,7	2,0	2,5
0,6		1,3	2,5	3,1	3,8
0,8		2,5	5,0	6,1	7,5
1		∞	∞	∞	∞
Zum Vergleich: $T/160$		0,6	2,5	3,8	5,6

„Freizeitpräferenz“- (oder „Arbeitsleid“-)Parameter a eine große Rolle. In der Tabelle wurde bewusst ein geringer Wert dieses Parameters unterstellt. Für höhere Werte ergibt sich ein proportional höherer Anspruchslohn. Andererseits kann das Arbeitsleid bei geringer Arbeitszeit auch null betragen, womit auch der Anspruchslohn null wird. Im Falle von Arbeitsfreude wird er sogar negativ.

3 Die Sozialhilfe als Untergrenze für Tariflöhne

Einigkeit herrscht in der sozialpolitischen Debatte darüber, dass zwischen dem Betrag des Transfereinkommens und dem aus Löhnen unterer Lohngruppen ein Abstand herrschen müsse, damit das System der sozialen Sicherung akzeptiert werde.⁵ Dieses so genannte „Lohnabstandsgebot“ ist in der Tat in § 22 (4) BSHG verankert, wonach die Sozialhilfe für ein Ehepaar mit drei Kindern so zu bemessen sei, dass sie geringer ist als das verfügbare Haushaltseinkommen, wenn ein Elternteil einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht und einer unteren Lohngruppe angehört.

Problematisch wird die Forderung nach einem Lohnabstand dann, wenn die Gewerkschaften aus ihm die Pflicht ableiten, in Tarifverhandlungen dafür zu sorgen, dass auch die Löhne in den unteren Lohngruppen die betroffenen Arbeitnehmer und ihre Familien von der Sozialhilfe unabhängig machen.⁶ Dies birgt die Gefahr, dass Tariflöhne oberhalb der Arbeitsproduktivität weiter Bevölkerungskreise zementiert und dadurch unfreiwillige Arbeitslosigkeit ausgelöst wird. Man könnte daraus den Schluss ziehen, dass allein eine Senkung des garantierten Mindesteinkommens eine wirksame Maßnahme zur Mäßigung in der Tarifpolitik darstellte.

Diese Überlegungen sind allerdings nur dann zutreffend, wenn der Bürger sich zwischen Arbeitseinkommen und Sozialhilfe entscheiden muss bzw. wenn ein Transferempfänger durch Aufnahme einer Beschäftigung sein Gesamteinkommen nicht steigern könnte. In der Sprache des oben analysierten Modells wäre dieser Fall gleich bedeutend mit einem Effektivsteuersatz von 100%. Andernfalls liegt das aus Markteinkommen und Transfer gebildete Gesamteinkommen eines Arbeitnehmers immer über dem eines reinen Transferempfängers.

Nun ist auch heute schon der Effektivsteuersatz nicht generell gleich 100%. Im Gegenteil: Die ersten 70 Euro Monatseinkommen bleiben bei einem Sozialhilfeempfänger anrechnungsfrei und sind zudem wegen des 325-Euro-Gesetzes nicht sozialversicherungspflichtig. Danach beginnt allerdings eine Zone mit einem Transferentzug von 85 bis 100%, die möglicherweise erklärt, warum die Gewerkschaften sich aufgerufen fühlen, die Aufgabe der Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz von Arbeitnehmern selbst in die Hand zu nehmen und dazu ausreichende Löhne durchzusetzen. Sie nehmen dabei faktisch in Kauf, dass der Lohnsatz seine Funktion der Markträumung auf dem Markt für gering qualifizierte Arbeit nicht mehr wahrnehmen kann.

⁵ So etwa Bäcker (2000: 9), Boss (2001: 1), Siebert (1998: 202).

⁶ Nach der Effizienzlohntheorie sind auch die Arbeitgeber daran interessiert, Löhne zu zahlen, die deutlich über dem Transfereinkommen bei Verlust des Arbeitsplatzes liegen.

4 **Mögliche Arbeitsmarktwirkungen einer Sozialhilfereform**

Zunächst sei unterstellt, dass die Arbeitslosigkeit von Sozialhilfeempfängern gemäß dem in Abschnitt 2 behandelten Modell überwiegend ein Gleichgewichtsphänomen ist, das damit zusammenhängt, dass der Reservationslohn (brutto und ergänzt um den Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung) die Grenzproduktivität übersteigt. Gegen diese Interpretation („freiwillige Arbeitslosigkeit“) könnte allerdings eingewendet werden, dass schon die derzeitige Regelung der Sozialhilfe eine Verpflichtung zur Arbeit (§ 18 BSHG) und Kürzungen bei Ablehnung zumutbarer Arbeit vorsieht (§ 25). Andererseits legen Gerichte die Zumutbarkeit bisweilen eng aus, und eine einklagbare Verpflichtung zur aktiven Jobsuche besteht nicht. Unter diesen Rahmenbedingungen würden, wie man den Ergebnissen des Abschnitts 2 (vgl. etwa Tabelle 1) entnimmt, sowohl eine Senkung des Regelsatzes als auch eine Verringerung des Transferentzugs den Reservationslohn senken und damit das Arbeitsangebot im unteren Segment des Arbeitsmarkts erhöhen.

Daraus resultiert eine Verschiebung der Arbeitsangebotskurve nach unten, wodurch im neuen Gleichgewicht Arbeitsnachfrage und Beschäftigung steigen, der Lohnsatz jedoch sinkt. Dieser Fall könnte für das nicht tarifgebundene Segment des Arbeitsmarktes relevant sein, also etwa für Beschäftigungsverhältnisse in privaten Haushalten. Der Löwenanteil der neuen Jobs dürfte hier allerdings aus einer Legalisierung von vormaliger Schwarzarbeit entstehen, die sich umso mehr lohnt, je stärker die Transferentzugsrate sowie die Steuer- und Abgabenbelastung bei legaler Beschäftigung gesenkt wird.

Anders verhält es sich in dem Fall unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, in dem die Lohnhöhe von den Tarifvertragsparteien mit Blick auf das Lohnabstandsgebot festgelegt worden ist. In diesem Fall ändern die genannten Maßnahmen das Kalkül der Verantwortlichen erheblich, weil nun das Arbeiten in jedem Fall zu einem Zuwachs an Nettoeinkommen führt. Fraglich ist lediglich, ob sie den neuen Bedingungen bereits bei den nächsten Tarifverhandlungen Rechnung tragen und vor allem, ob sie bereit sind, die Löhne der untersten Tarifgruppen sogar abzusenken. Denn in Zeiten niedriger Inflationsraten würde z. B. ein bloßes Konstanthalten der Löhne in diesem Segment die Kluft zur Arbeitsproduktivität nur sehr langsam verringern.

5 **Der Reformvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats**

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat Anfang August 2002 ein Gutachten vorgelegt (Wissenschaftlicher Beirat 2002)⁷, in dem er Reformoptionen für die Schaffung von mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich aufgezeigt hat. In dem Gutachten wird zunächst dargelegt, warum man sich von pauschalen Lohnsubventionen im Bereich niedriger Löhne keine finanzierbare Lösung des Problems hoher Arbeitslosigkeit in diesem Marktsegment erhoffen kann (vgl. dazu Abschnitt 6). Der Fokus des Gutachtens liegt deshalb auf einer Reform des Systems der Einkommenssubventionen, nämlich der Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Nach den oben dargestellten theoretischen Zusammenhängen liegt der Schlüssel für mehr Beschäftigung in einer Senkung der Effektivsteuer auf niedrige Arbeitseinkommen, die

⁷ Der Autor ist Mitglied in diesem Beirat.

sich aus der Transferentzugsrate und dem Beitragssatz zur Sozialversicherung zusammensetzt. Während andere Reformvorschläge (vgl. etwa Heinze/Streeck 1999) bisweilen allein von einer Absenkung oder Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge ausgehen – die ja im geltenden Recht (325-Euro-Gesetz) auch tatsächlich praktiziert wird –, ist dies nach der Meinung des Beirats (vgl. Abschnitt 6) ein Holzweg.

Würde die Beitragspflicht zur Sozialversicherung vom ersten Euro Arbeitseinkommen an wieder eingeführt, so verringerte sich der Spielraum für eine Teilanrechnung der Sozialhilfe auf das Arbeitseinkommen. Diese Problematik ist bereits in den 90er Jahren im Zusammenhang mit Vorschlägen einer „negativen Einkommensteuer“ (NES) bzw. eines Bürgergeldes intensiv diskutiert worden.⁸ Der Tenor der damaligen Diskussion lautete, dies sei wegen zu hoher fiskalischer Kosten nicht realisierbar.

Dazu muss man allerdings zwei Anmerkungen machen: Im Gegensatz zu einem „Bürgergeld“ für alle würde eine Sozialhilfe neuen Typs (mit abgesenkter Transferentzugsrate) nur an Bedürftige gezahlt. Die Nachrangigkeit der heutigen Sozialhilfe bliebe also voll erhalten. Zum anderen wird – auch, aber nicht nur aus Gründen der Finanzierbarkeit – vom Beirat vorgeschlagen, in der Sozialhilfe eine kategorische Trennung zwischen Nichtarbeitsfähigen und Arbeitsfähigen vorzunehmen, wobei Erstere von jeglichen Kürzungen ausgenommen werden. Dagegen soll an Arbeitsfähige, die nicht arbeiten, ein abgesenkter Sockelbetrag gezahlt werden. Damit soll die Arbeitsverpflichtung sozusagen durch eine Umkehr der Rechtslage durchgesetzt werden: Nicht mehr das Sozialamt hat dem Transferempfänger einen „zumutbaren“ Arbeitsplatz nachzuweisen, sondern dieser hat selbst für einen Hinzuverdienst zu sorgen.

Der Differenzbetrag zwischen diesem Sockel und der Sozialhilfe für Nichtarbeitsfähige soll dagegen ohne Kürzung des Transfers hinzuverdienst werden können. In diesem Anfangsbereich der Erwerbseinkommen sollen lediglich Sozialversicherungsbeiträge anfallen. Im weiteren Tarifverlauf addieren sich dann diese Beiträge und der Transferentzug, wobei der effektive Steuersatz in einem Bereich bis zum Einsetzen der Einkommensteuerpflicht (bei derzeit 870 Euro im Monat) niemals über 60 % steigt. Erst danach kumulieren sich Sozialversicherungsbeitrag, Transferentzug und Einkommensteuer auf bis zu 85 % – ein durchaus problematischer Wert, der allerdings mit den Alternativen – der heutigen Situation und den sonstigen Reformvorschlägen (vgl. Abschnitt 6) – verglichen werden muss.

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit dem Beiratsmodell ist, wie weit der Sockelbetrag für Arbeitsfähige ohne eigenes Einkommen gegenüber der klassischen Sozialhilfe für Nichtarbeitsfähige abgesenkt werden soll. Dabei sprechen folgende Gründe für eine *drastische* Absenkung, möglicherweise auf die bloße Übernahme der Wohnungskosten, wie sie im Reformkonzept des ifo-Instituts vorgesehen ist (Sinn et al. 2002):

1. Je niedriger der Sockelbetrag ist, desto geringer sind die fiskalischen Kosten des Transfersystems, wenn man ansonsten den Tarifverlauf konstant hält.
2. Ein niedriger Sockelbetrag entspricht dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürger, wonach von Arbeitsfähigen für die Hilfe zum Lebensunterhalt eine Gegenleistung in Form von Arbeit gefordert werden kann.

⁸ Vgl. dazu etwa Mitschke (1993), Scharpf (1994) und kritisch DIW (1996).

Dagegen sprechen die folgenden Überlegungen eher für eine *mäßige* Absenkung:

1. Je größer die Differenz im Transferanspruch zwischen Nichtarbeitsfähigen und Arbeitsfähigen, umso größer ist der Anreiz, seine Arbeitsfähigkeit zu verschleiern, und umso höher werden die Kosten der Überprüfung der Arbeitsfähigkeit sein.
2. Je weiter der Sockelbetrag unter dem sozio-ökonomischen oder gar dem physischen Existenzminimum liegt, umso größer ist die Verpflichtung des Staates, denjenigen, die trotz intensiver Bemühungen keinen Arbeitsplatz finden, eine Beschäftigung im „zweiten Arbeitsmarkt“ anzubieten. Die Erfahrungen in Deutschland mit der Wiedereingliederung aus dem zweiten in den ersten Arbeitsmarkt sind allerdings nicht sehr ermutigend.

Da das Abwägen zwischen den genannten Gesichtspunkten auch Wertentscheidungen voraussetzt, kann die Frage nach der Höhe des Sockelbetrags nur in der Politik beantwortet werden.

6 Die Alternativen: Lohnsubventionen und „325-Euro-Gesetz“

Betrachtet man die Alternativen zur oben diskutierten Sozialhilfereform, so werden in der öffentlichen Diskussion vor allem Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich genannt. Häufig wird vorgeschlagen, diese in der Form einer reduzierten Beitragsverpflichtung in der Sozialversicherung zu vergeben. Gerade im Wahlkampf 2002 wurde von verschiedenen Parteien eine Ausdehnung der 325-Euro-Grenze gefordert.

Gegen diese Strategie ist allerdings eine ganze Reihe von Einwänden vorzubringen:

1. Ganz generell ist gegen Lohnsubventionen einzuwenden, dass sie nicht zielgenau sind, nicht immer an Bedürftige gehen und daher mit extrem hohen fiskalischen Kosten je *zusätzlichem* Beschäftigungsverhältnis verbunden sind (vgl. DIW 1999). Dies liegt daran, dass Lohnsubventionen am Tatbestand einer geringen Entlohnung für ein bestimmtes Beschäftigungsverhältnis ansetzen und nicht am Gesamteinkommen der Person oder eines Haushalts mit einer bestimmten Größe und Zusammensetzung. Ein niedriger Lohn eines einzelnen Arbeitnehmers kann aber gerade in einem Mehr-Personen-Haushalt durchaus mit einem mittleren oder höheren Haushaltseinkommen einhergehen, sofern etwa der Ehepartner über erhebliche Einkünfte verfügt oder andere Einkommensquellen (Versorgungs- und Transferbezüge) vorhanden sind.
2. Falls mit den Sozialversicherungsbeiträgen auch die aus ihnen erwachsenden Ansprüche gekürzt werden, könnte das bei langjährigem Verbleiben in der Zielgruppe einer solchen Regelung langfristig zu einem Anstieg der Sozialhilfefälle im Alter und damit zu hohen fiskalischen Kosten kommen.
3. Ferner hat jede Freigrenze wie die von heute 325 Euro – im Unterschied zu einem *Freibetrag* – den Nachteil, dass unmittelbar darüber der Effektivsteuersatz unendlich groß wird, mit der Folge, dass der Anreiz, mehr als dieses Einkommen zu erwirtschaften, massiv geschmälert wird. Dieser Effekt wird durch eine Anhebung der Grenze nicht verringert, sondern lediglich in einen höheren Einkommensbereich verschoben – mit

der Konsequenz noch höherer fiskalischer Kosten (vgl. dazu Schneider et al. 2002). Auch ein gleitendes Einsetzen der Beitragspflicht führt im Übergangsbereich zu einem sehr hohen marginalen Beitragssatz, der noch zum Eingangssatz der Einkommensteuer und einem etwaigen Transferenzug addiert werden muss.

4. Wird die Erweiterung der 325-Euro-Regelung mit dem heute gültigen Sozialhilfetarif kombiniert, so kommt ein weiterer Mangel hinzu: Durch den Wegfall der Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich lediglich eine Erhöhung des ausgezahlten Arbeitseinkommens, die ohne Belang ist, solange jeder netto hinzuverdiente Euro zu 100 % auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird. Das verfügbare Einkommen als Summe aus Nettoverdienst und Sozialtransfer wird also in weiten Bereichen des Einkommens durch eigene Arbeit nicht erhöht.
5. Der stärkste Einwand scheint allerdings darin zu bestehen, dass die heute unter die 325-Euro-Regelung fallenden Personen sich zu mehr als 75 % aus Zweitverdienern (d. h. verheirateten Frauen), Schülern, Studenten und Rentnern zusammensetzt (vgl. ISG 1997: 62), die nur deshalb wenig verdienen, weil sie eine geringe Stundenzahl ableisten. Sie leben zudem ganz überwiegend in Haushalten, die kein Einkommensproblem haben (vgl. Wagner 1999: 86 f.). Die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, denen man durch eine Reform des Sozialsystems zu einer Beschäftigung verhelfen möchte, sind dagegen in erster Linie Alleinstehende (mit oder ohne Kinder) oder Haupternährer mit einer geringen Arbeitsproduktivität, aber zumeist fähig, eine Vollzeittätigkeit auszuüben. Diese Gruppe macht heute nur 12 % der „geringfügig Beschäftigten“ aus. Jegliche Freigrenze wäre zudem für diese Gruppe zu niedrig, um noch wirksam zu sein.

Mithin wäre eine Ausdehnung der 325-Euro-Grenze mit hohen Einnahmeverlusten für den Staat verbunden, ohne dass ein nennenswerter Teil der Vorteile bei der eigentlichen Zielgruppe ankäme. Eine solche Förderung, die am Arbeitsverhältnis ansetzt, hat alle negativen Merkmale einer typischen „Objektförderung“. Aus den negativen Erfahrungen aus vielen anderen Wirtschaftsbereichen (wie etwa der Förderung des Sozialen Wohnungsbaus anstelle der Zahlung von Wohngeld) müssten die Politiker mittlerweile gelernt haben, dass eine Subjektförderung – in diesem Falle also ein Transfer, der am Haushaltseinkommen ansetzt – effektiver und fiskalisch kostengünstiger ist (vgl. z. B. bereits DIW 1999, Wagner 1999).

7 **Schlussbemerkungen**

In diesem Beitrag haben wir zunächst nachgewiesen, dass die weit verbreitete Auffassung, die Sozialhilfe stelle einen Anspruchslohn dar und ziehe damit in den Arbeitsmarkt eine Lohnuntergrenze ein, auf einem Irrtum beruht: Verantwortlich für eine wie immer geartete Lohnuntergrenze sind weniger die Höhe der Sozialhilfe als vielmehr ihre Anrechnungsregelungen, wenn der Bezieher auch noch ein Arbeitseinkommen erhält. Anschließend haben wir Möglichkeiten aufgezeigt, durch eine Reform des Sozialhilfetarifs diese Untergrenze zu beseitigen.

Hervorzuheben bleibt, dass ein Anlass für Reformen des Sozialhilfesystems nur dann besteht, wenn es sich zum einen bei der hohen Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten um unfreiwillige Arbeitslosigkeit handelt und wenn man zum anderen erwarten kann, dass die Tarifvertragsparteien auf eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten mit einer Sen-

kung der Löhne in den unteren Lohngruppen reagieren. Die Bekämpfung freiwilliger Arbeitslosigkeit ist dagegen ebenso wenig ein sinnvolles Ziel der Sozialpolitik, wie die bloße Hebung der Beschäftigung ein wirtschaftspolitisches Ziel sein kann.

Literaturverzeichnis

- Bäcker, G. (2000): Anreizkompatibilitäten: Niedriglöhne – Sozialhilfe und die Persistenz hoher Anspruchslöhne. In: Schupp, J. und H. Solga (Hrsg.): *Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland*. Beiträge der Konferenz in Berlin am 11.–12. Mai 2000. CD-ROM.
- Boss, A. (2001): *Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit*. Kieler Arbeitspapier Nr. 1075, Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- DIW (1996): Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Neue Berechnungen des DIW. In: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 32/1996.
- DIW (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 27/1999.
- Frey, B. S. und A. Stutzer (2000): Happiness, Economy, and Institutions. *Economic Journal*, 110, 918–938.
- Heinze, R. und W. Streeck (1999): An Arbeit fehlt es nicht. *Der Spiegel*, Nr. 19, 19. Mai 1999, 38 ff.
- ISG – Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (1997): *Sozialversicherungsfreie Beschäftigung*. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Köln.
- Mitschke, J. (1993): *Unmittelbare Haushaltswirkungen des Bürgergeldsystems (Datenbasis 1992)*. Frankfurt a. M.
- Oswald, A. J. (1997): Happiness and Economic Performance. *Economic Journal*, 107, 1815–1831.
- Scharpf, F. W. (1994): Die negative Einkommensteuer – ein beschäftigungspolitisches Instrument? *Wirtschaftsdienst*, III, 111–114.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-deNew und W. Kempe (2002): *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales Nordrhein-Westfalen. Bonn.
- Siebert, H. (1998): *Arbeitslos ohne Ende?* Frankfurt a. M.
- Siebert, H. (2002): Lohnsubventionen für den Niedriglohnbereich? *Die Weltwirtschaft*, 2, 119–123.
- Sinn, H.-W. (2000): Sozialstaat im Wandel. In: Hauser, R. (Hrsg.): *Die Zukunft des Sozialstaats*. Berlin, 15–34.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 9, 14.5.2002. München.
- Van Praag, B. M. S. und A. Ferrer-i-Carbonell (2001): Life Satisfaction Differences between Workers and Non-Workers – The Value of Participation per se. Tinbergen Institute Discussion Paper, June.
- Wagner, G. (1999): Soziale Sicherung im Spannungsfeld von Demographie und Arbeitsmarkt. In: Nübler, I. und H. Trabold (Hrsg.): *Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Festschrift für Lutz Hoffmann zum 65. Geburtstag. Berlin, 77–90.

Winkelmann, L. und R. Winkelmann (1998): Why are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data. *Economica*, 65, 1–15.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2002): *Reformen des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*. Berlin.