

## **Option für die Armen?**

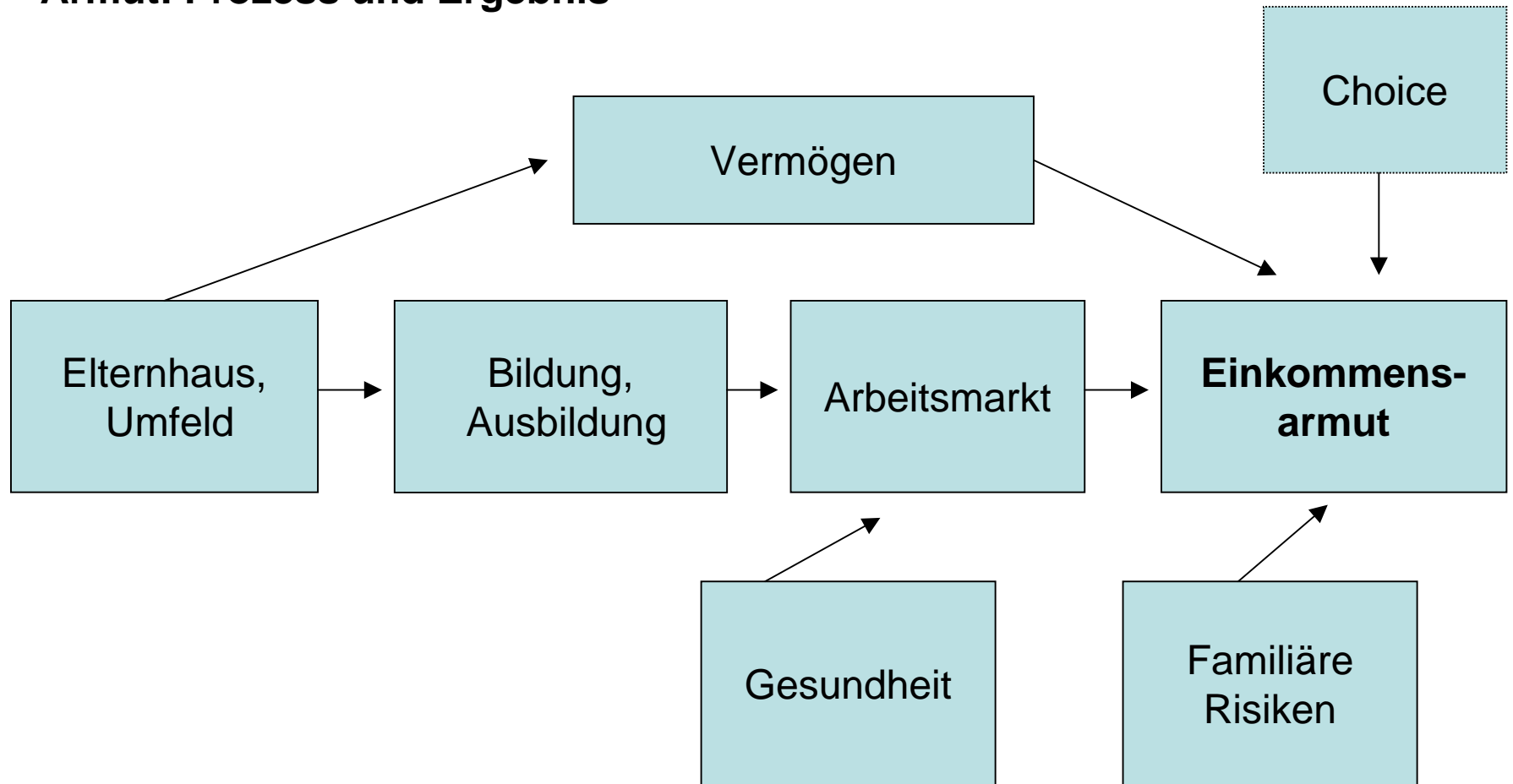
Tagung der Gesellschaft für Evangelische Theologie in  
Zusammenarbeit mit der Universität Bamberg,  
am 18. und 19. November 2005 in der Universität Bamberg

# **Sozialpolitische Strategien gegen Armut**

Johannes Schwarze

*Universität Bamberg, DIW Berlin und IZA Bonn*

# Armut: Prozess und Ergebnis



# Armutsrisiko und zunehmende „Dynamisierung“ der Arbeits- und Lebenswelten (Globalisierung)

## Mögliche Folgen:

- Der nicht-systematische (transitorische) Teil der Armut nimmt zu (Kurzfristarmut).
- Muss nicht bedeuten, dass auch der permanente Teil der Armut zunimmt. Sondern im Gegenteil.
- Einkommensverteilung wird ungleicher.
- Damit steigt das Risiko der relativen Einkommensarmut, wenn der Medianeinkommensbezieher „reicher“ wird.

# Was tun gegen Armut? Sozialpolitische Strategien

- Effizienz als primäres Ziel der Armutsbekämpfung.
- Bewertungen und Einstellungen der Gesellschaft.
- Überlegungen zu konkreten Programmen:
  - Reform des Bildungssystems (Prozess).
  - Deregulierung des Arbeitsmarktes (Prozess).
  - Transferzahlungen (Ergebnis).

# Effizienz als primäres Ziel der Armutsbekämpfung

- Effizienz: Die Wohlfahrt der Personen (nicht nur das Einkommen im engeren Sinn), die von der Gesellschaft als Arm bezeichnet werden, muss steigen.
- Die „Armen“ müssen sich durch diesen Zustand beeinträchtigt gefühlt haben.
- Effizienz als Denkfigur: Sind in einer Gesellschaft mit einer ungleichen Einkommensverteilung, alle Individuen, und damit auch die „armen“ Gesellschaftsmitglieder, mit ihrem Zustand „zufrieden“, dann ergibt sich aus staatlicher Perspektive keine Notwendigkeit der „Armut“ entgegenzuwirken.

## Ergebnisse multikausaler Analysen:

- Ein fehlender Schul- und Berufsabschluss mindert nicht die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard.
- Arbeitslosigkeit mindert die allgemeine Lebenszufriedenheit und die Zufriedenheit mit der Freizeit.
- Der Bezug von Sozialhilfe hat keinen Einfluss auf die Zufriedenheit.
- Eine schlechte Gesundheit mindert die Zufriedenheit deutlich.
- Alleinerziehende Frauen sind nicht unzufriedener als Frauen in anderen Familienkonstellationen.
- Mit steigendem Einkommen nimmt die Zufriedenheit zu.
- Aber: Unterhalb der „Armutsschwelle“ zu leben hat keinen Einfluss auf die Zufriedenheit.
- Personen, die unterhalb der 40% Armutsgrenze leben, sind signifikant zufriedener.

Quelle: Schwarze und Mühling (2005).

# Bewertungen und Einstellungen der Gesellschaft

- Entspricht die beobachtete Umverteilung von Einkommen (Armutsvermeidung), den Vorstellungen der (aller) Gesellschaftsmitglieder?
- Warum stimmt die Gesellschaft einer Vermeidung von Armut durch Umverteilung zu?
- Werden Bedingungen an die Hilfeleistung geknüpft und welcher Art sollen diese sein (Zumutbarkeit, Hang zur Erwerbstätigkeit)?

## Agenda 2010:

- „Mehr Selbstbestimmung“
- „Aktivierung von Eigenverantwortung“ u. s. w.

# Gründe für die Zustimmung zur Umverteilung

## „Effizienz“:

- Markt kann bestimmte Risiken nicht versichern (z. B. Armutsrisiko).
- Bei Risikoaversion und hoher Unsicherheit wird die Mehrheit der Bevölkerung einer Armutsabsicherung zustimmen.
- Keine oder nur geringe Zumutbarkeitsbedingungen.

## „Eigeninteresse“:

- Personen, die von einer Umverteilung profitieren, stimmen zu.
- Medianwähler (Medianeinkommen) bestimmt das Ausmaß der Umverteilung.
- Armut wird nicht vollständig eliminiert, da der Medianwähler ein Programm (Steuersatz, Transfer) wählt, das seinen Präferenzen entspricht.
- Mobilität und Erwartungen sind ausschlaggebend.

## „Soziale Präferenzen“:

- Aversion gegen Ungleichheit (Altruismus, Präferenz für geringere Ungleichheit u. a.).



## Ausgewählte empirische Evidenz:

- Medianwählerhypothese lässt sich kaum bestätigen.
- Einige Studien (u. a. auch für die USA) zeigen, dass Altruismus ein wichtiges Motiv ist.
- In mobilen Gesellschaften ist die Zustimmung zu Umverteilung geringer.
- Deutschland: Ungleichheit der Einkommen mindert das Wohlbefinden der Menschen signifikant. Und zwar unabhängig von der eigenen Einkommensposition.
- Allerdings zeigt sich auch, dass die staatlichen Eingriffe zur Reduktion der Ungleichheit, keinen positiven Einfluss auf die Zufriedenheit der Menschen haben.

# Überlegungen zu konkreten Programmen

Ziele:

- **Vertikale Effizienz:** Hilfen sollten nur an diejenigen gehen, die sie benötigen, also an die Armen.
- **Horizontale Effizienz:** Die Hilfen sollten alle Armen erreichen.
- Vermeidung von **Anreizproblemen**.

Ansetzen beim **Ergebnis** (Korrektur der Einkommensverteilung):

- Beseitigt möglicherweise nicht das strukturelle Problem von Armut (z. B. Bildung, Arbeitsmarkt, gesellschaftliche Teilhabe).
- Vorteil: wirkt möglicherweise schnell in der nächsten Generation.

Ansetzen beim **Prozess**:

- Wirkt langfristiger aber auch nachhaltiger.

# Reform des Bildungssystems (Prozess)

- **Vorteil:** Bildung verbessert nicht nur den Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern ermöglicht auch eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.
- **Wirkung:** Messbare Effekte dürften sich erst nach einer Generation zeigen.
- **Frage:** Probleme unseres Bildungssystems sind nicht erst seit PISA bekannt. Warum hat sich seit 50 Jahren nichts geändert? Lässt sich eine Reform des Bildungssystems (im Hinblick auf Armut) überhaupt durchsetzen?

# Bildung: Wirkung auf Einkommensverteilung und Armut

- Kausaler Einfluss von Schul- und Berufsausbildung auf Einkommen ist nicht unumstritten. Ability und Elternhaus spielen eine große Rolle. Wirkung dann noch langfristiger.
- Bei steigendem Angebot von Humankapital könnte dessen Preis (Lohn) sinken. Struktur des Humankapitals entscheidend. Nicht auszuschließen, dass sich ein (neuer) Niedriglohnsektor bildet.
- Begleitende Maßnahmen (außerschulische Betreuung) könnten kontraproduktiv wirken. Eltern mit hoher Ausbildung (Humankapital) könnten höhere Einkommenszuwächse erzielen, da sie die zusätzlich gewonnene Zeit produktiver einsetzen können (vertikale Effizienz?).

# Flexibilisierung (Deregulierung) des Arbeitsmarktes: Ein mittlerer Weg?

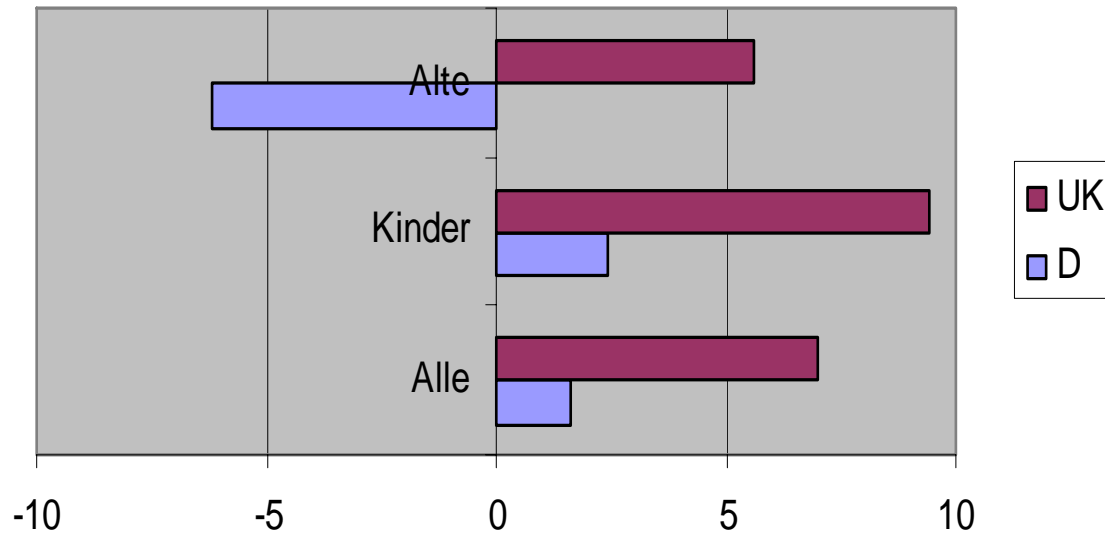
Arbeitslosigkeit als wesentliche **kausale** Ursache von Einkommensarmut.  
Dann hilft Deregulierung?:

- Abbau von Kündigungsschutz.
- Befristete Beschäftigung.
- Senkung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen u. s. w.

Aber:

Länder mit stärker deregulierten Arbeitsmärkten haben kein geringeres sondern eher ein höheres Armutsrisiko

## Veränderung der Armutsraten seit 1970



Quelle: LIS (2003), eigene Berechnungen

# Armutsbekämpfung durch Transferzahlungen

- Bekämpft vordergründig nur die Auswirkungen von Armut.
- Ist Armut rekursiv, dann hat eine Bekämpfung der Auswirkungen von Armut auch Auswirkungen auf die Ursachen von Armut.
- Ergebniskorrektur darf nicht zu deutlich in die Anreizstruktur der Haushalte eingreifen.

Wie können die Zielgruppen sinnvoll identifiziert werden?

- Einkommens- und Vermögenstest.
- Self-selection.
- Indikatoren, die hoch mit dem Armutsrisiko korreliert sind.

# Einkommens- und Vermögenstest

**Idee:** Arme werden aufgrund geringer Einkommen identifiziert.

## **Vorteile:**

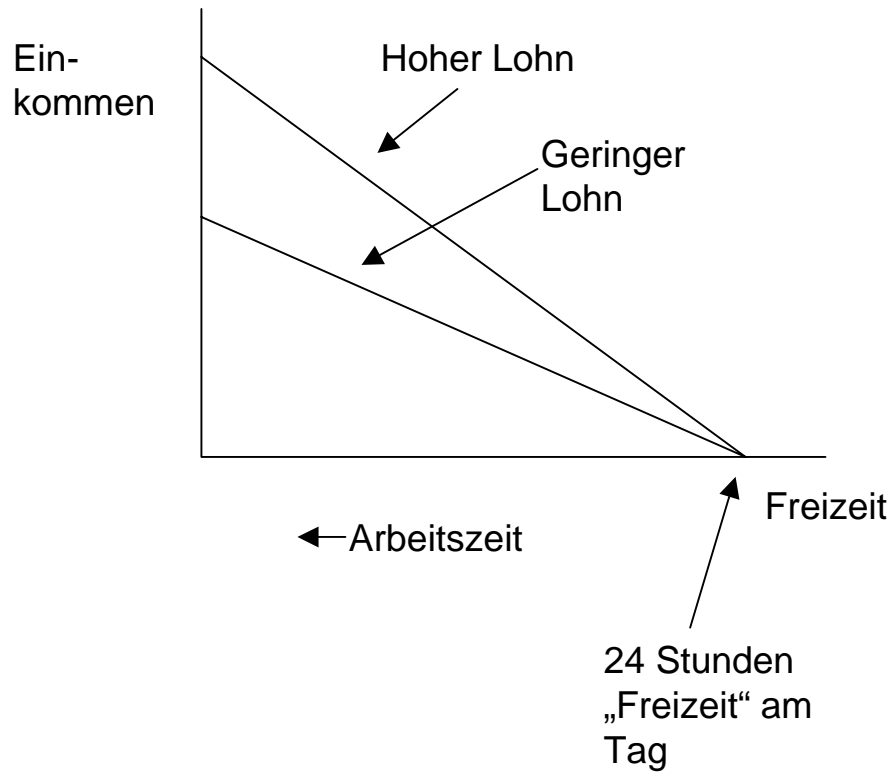
- Vertikale Effizienz gegeben.
- Ausgaben sind planbar.

## **Nachteile:**

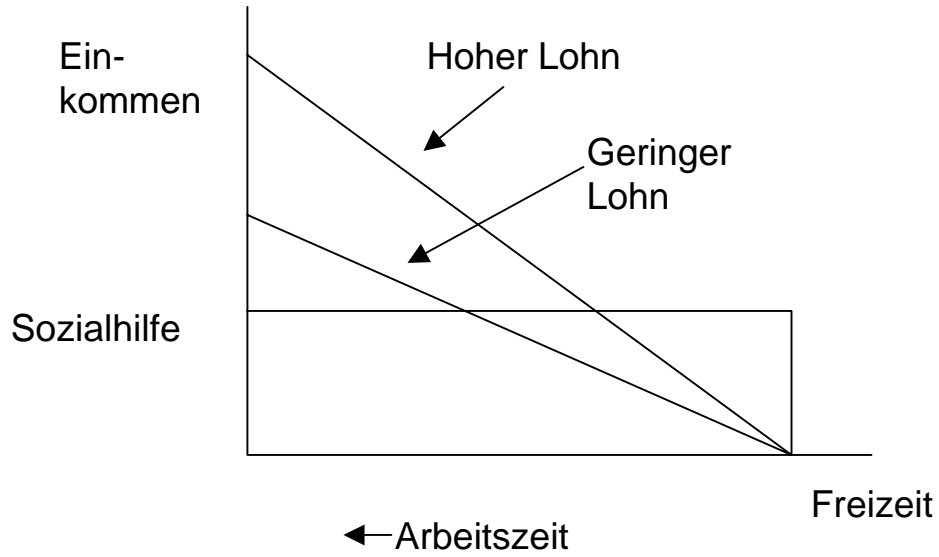
- Negative Anreizeffekte für Erwerbstätigkeit und Sparen.
- Sollen nur die Armen partizipieren, müssen Erwerbs- und Kapitaleinkommen 1 zu 1 angerechnet werden (Freibeträge führen zu vertikalen Ineffizienzen).
- Stigmatisierungseffekte (individueller Wohlfahrtsverlust).  
Kompensation durch zusätzliche Transferzahlungen?
- Hoher administrativer Aufwand.



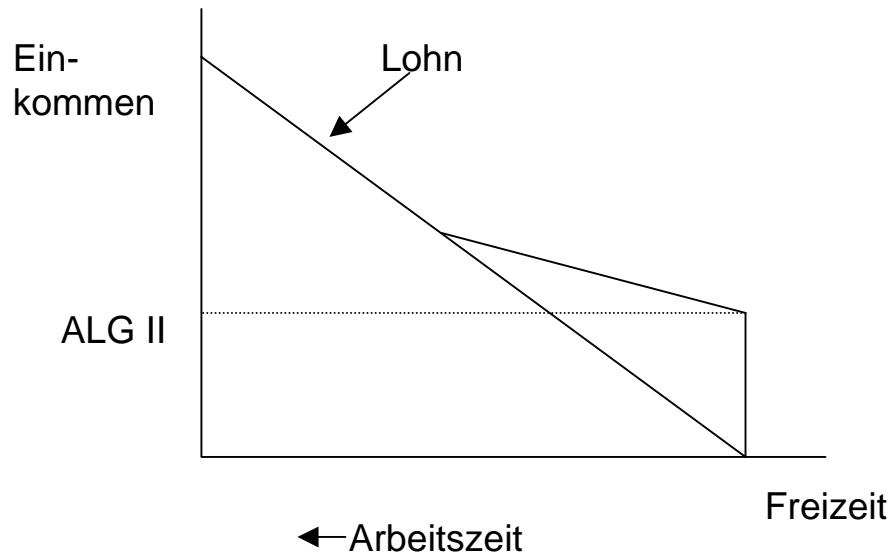
# Arbeitsanreize ohne Grundsicherung



# „Sozialhilfe“ und Arbeitsanreize



# ALG II und Arbeitsanreize



# Self-selection

**Idee:** „Arme“ sollen sich durch bestimmte Handlungen selbst zu erkennen geben.

## **Instrumente:**

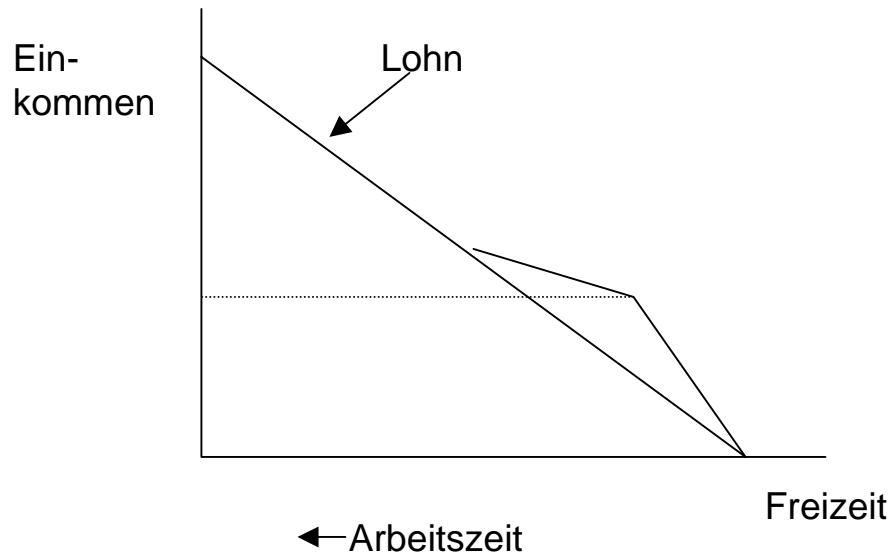
Subventionierung von Gütern, die überproportional von Armen nachgefragt werden:

- Z. B. bestimmte Lebensmittel.
- Dienstleistungen, die Substitute mit höherem Preis/höherer Qualität haben (z. B. öffentlicher Personenverkehr).

Konditionale Transferzahlungen:

- Transferzahlungen nur an erwerbstätige Personen (Workfare).

# „Workfare“



# Indikatoren

**Idee:** Transferzahlungen knüpfen an Indikatoren, die hoch mit dem Armutsrisiko korreliert sind. Beispiel (Akerlof 1978):

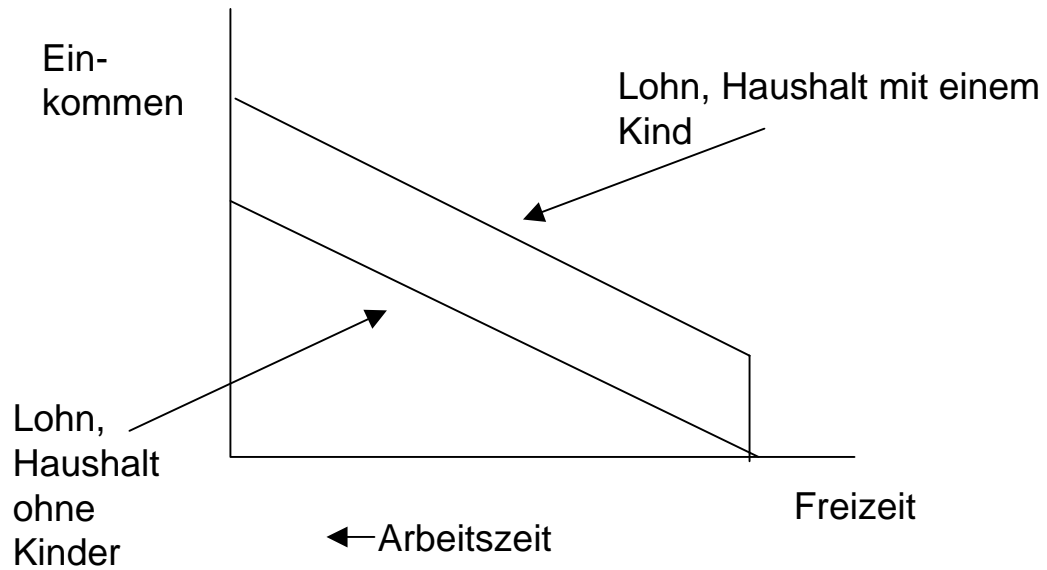
- Nur Personen mit roten Haaren sind arm (notwendige Bedingung für **horizontale Effizienz**).
- Alle Personen mit roten Haaren sind arm (hinreichende Bedingung für **vertikale Effizienz**).
- Es gibt keine Färbetechnologie für Haare (Indikator ist exogen: **Keine negativen Anreizeffekte**).

**Sinnvolle Indikatoren:** Arbeitslosigkeit, Alleinerziehende, Schwerbehinderung, Kinder?

# Das Merkmal Kind als Armutsindikator

- Horizontale Effizienz: Nur Kinder sind arm. Kinder können noch kein eigenes Einkommen erzielen, alle anderen Personen können das.
- Vertikale Effizienz: Alle Kinder sind arm.
- Keine Anreizeffekte: Alter ist ein strikt exogenes Merkmal.
- Aber: Mögliche negative Arbeitsanreizeffekte im Haushalt (nur Einkommenseffekt).
  
- Steigerung der vertikalen Effizienz: Einkommenstest (einkommensabhängiges Kindergeld).
- Vorteil: Reduzierung der Kosten.
- Vorteil: Nur geringe (oder gar keine) Stigmatisierungseffekte.
- Nachteil: Arbeitsanreizeffekte (auch Substitutionseffekt).

# Transferzahlungen an Kinder





# Zusammenfassung

- Kein Patentrezept.
- Viele kleine Bausteine erforderlich.
- Langfristig wirksame Maßnahmen müssen politisch gewollt werden.