

Dominik H. Enste / Detlef Fetchenhauer / Ilona Riesen

Sozialstaatsfallen, Erwerbsanreize und soziale Mobilität

Eine ökonomische, soziologische und
sozialpsychologische Analyse

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dominik H. Enste / Detlef Fetchenhauer / Ilona Riesen

Sozialstaatsfallen, Erwerbsanreize und soziale Mobilität

Eine ökonomische, soziologische und
sozialpsychologische Analyse



DEUTSCHER
INSTITUTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14817-2 (Druckausgabe)

978-3-602-45433-4 (PDF)

Diese Studie wurde gefördert von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und durchgeführt in Zusammenarbeit mit dem Institut für Wirtschafts- und Sozialpsychologie an der Universität zu Köln.

Mitarbeit: Tamara Birke

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Theoretische Basis: Economic Psychology	7
2.1	Menschenbilder in den Sozialwissenschaften	7
2.2	Kritik am Homo oeconomicus	8
2.3	Ein integratives Menschenbild	18
3	Klassengesellschaft oder Chancengerechtigkeit?	21
3.1	Ursachen und Wirkungen sozialer Schichtung in Deutschland	21
3.2	Soziale Schichtung in Deutschland	25
3.3	Soziale Mobilität – Einkommensveränderungen	30
3.4	Intergenerationale Mobilität und soziale Herkunft	37
3.5	Zwischenfazit: Soziale Herkunft und Lebensperspektiven	44
4	Sozialstaatsfallen: Eine Analyse anhand von Fallbeispielen	46
4.1	Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem	46
4.2	Einfluss staatlicher Eingriffe auf die Motivation	47
4.3	Arbeitsanreize und Grundsicherung für Erwerbsfähige	49
4.4	Eingeschränkter Arbeitsmarktzugang für Einwanderer	57
4.5	Fehlanreize beim Kindesunterhalt	64
5	Fazit	68
	Literatur	70
	Kurzdarstellung / Abstract	78
	Die Autoren	79

1

Einleitung

Die Leistungen und Auswirkungen der Sozialen Marktwirtschaft werden von einer zunehmenden Zahl von Menschen nicht nur in Deutschland kritisch gesehen. Trotz großer Wohlstandssteigerungen im Vergleich zu allen anderen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen wird die Marktwirtschaft von vielen für unmoralisch und ungerecht gehalten. Diese Skepsis gegenüber dem marktwirtschaftlichen System speist sich vor allem aus der erhöhten Unsicherheit der Menschen angesichts der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft und der größeren Dynamik gesellschaftlicher Prozesse. Der Wunsch nach mehr staatlichem Ausgleich durch Umverteilung und sozialpolitische Schutzmaßnahmen ist groß. Von mehr staatlicher Regulierung versprechen sich die Bürger vielfach eine bessere und sicherere Zukunft, als sie Markt und Wettbewerb bieten können.

Der staatlichen Bürokratie wird – trotz vielfältiger gegenteiliger Erfahrungen etwa mit der Verschwendung von Steuergeldern – eher zugetraut, Versorgungssicherheit zu schaffen: Zwei Drittel der Deutschen möchten zum Beispiel, dass Bahn, Telekom und Energieversorgung in staatlicher Hand sind, in Ostdeutschland wünschen sich dies sogar 81 Prozent. Drei Viertel der Befragten meinen, die Bundesregierung tue zu wenig für soziale Gerechtigkeit, zwei Drittel plädieren für die Einführung von Mindestlöhnen und mehr als 80 Prozent wollen die Rente mit 65 zurück.

Noch weiter gehen die Forderungen bezüglich eines Rechts auf Arbeit: Viele Erwerbslose fühlen sich ungerecht behandelt, weil „der Staat“ nicht in der Lage sei, ihnen einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. In einer repräsentativen Umfrage unter 1.400 Bundesbürgern, die vom Institut für Wirtschafts- und Sozialpsychologie an der Universität zu Köln in Auftrag gegeben wurde, stimmten 60 Prozent der Aussage zu: „Der Staat sollte für alle, die arbeiten wollen, einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellen“. Bei den Arbeitslosen waren dies sogar acht von zehn Befragten (TNS Emnid, 2007).

Allerdings weisen solche Bevölkerungsumfragen häufig ein Defizit auf: Nach der Finanzierbarkeit und den negativen Folgewirkungen des Gewünschten wird in der Regel nicht gefragt. Beim Streit um die Verlängerung der Zahlungen des Arbeitslosengelds I finden 80 Prozent der Bevölkerung die längere Auszahlung für Ältere richtig (Politbarometer, 2007) – aber nur dann, wenn die Frage nach der Finanzierung nicht gestellt wird. Wird als Alternative eine Senkung der Versicherungsbeiträge für alle mit abgefragt, halbiert sich diese Zustimmung nahezu

(44 Prozent) und ein größerer Anteil (49 Prozent) ist für die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (TNS Emnid, 2007). Ähnlich verhält es sich auch, wenn es darum geht, mithilfe staatlicher Eingriffe bestimmte Missstände wie zum Beispiel Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

All diese Wünsche vonseiten der Bevölkerung spiegeln eine nostalgische Sehnsucht wider: nach den vermeintlich guten Wirtschaftswunderzeiten mit einem staatlichen Rundum-sorglos-Paket – jenseits von demografischen Herausforderungen und komplexen wirtschaftlichen Zusammenhängen. Diese Sehnsucht wird gespeist von Gefühlen der Unsicherheit und Skepsis aufgrund der als ungerecht empfundenen Einkommensverteilung und einer mangelnden Chancengerechtigkeit. Dafür, dass es tatsächlich in Bezug auf bestimmte Bevölkerungsgruppen an Chancengerechtigkeit mangelt, sprechen auch neuere Ergebnisse von Untersuchungen zur sozialen Schichtmobilität. Die Durchlässigkeit zwischen den gesellschaftlichen Schichten (insbesondere in Aufwärtsrichtung) scheint im Laufe der letzten Jahre zu stagnieren oder verschlechtert sich sogar. So hat sich hierzulande beispielsweise der Einfluss eines niedrigen sozioökonomischen Status auf den Bildungserfolg der nachfolgenden Generation verstärkt.

Die Politik versucht angesichts solcher Entwicklungen, mit staatlichen Eingriffen für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen und diejenigen zu unterstützen, die selbst nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, erfolgreich am Marktgeschehen teilzunehmen und ein entsprechendes Markteinkommen zu erzielen. Ein diffuses Gleichheits- und Gerechtigkeitsverständnis führt jedoch immer wieder dazu, dass staatliche Eingriffe in das Marktsystem gerechtfertigt werden, obwohl sie letztlich nur die Interessen der gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigen, die vor mehr Wettbewerb geschützt werden möchten. Die Instrumente verfehlen dabei zudem häufig das Ziel, Menschen über eine bedürftigkeitsgeprüfte Mindestabsicherung wirklich zu helfen und insgesamt für eine größere Startchancengerechtigkeit (Partizipationsgerechtigkeit) zu sorgen. So laufen die staatlichen Eingriffe oft Gefahr, den sozialen Ausgleich in einer Weise zu realisieren, welche die Freiheit und die Entwicklungspotenziale der Begünstigten einschränkt. Denn speziell im Falle von Arbeitslosigkeit und Grundsicherung führen staatliche Eingriffe vielfach dazu, dass der Wille zum Arbeiten und Gestalten sowie die Leistungsbereitschaft bei den Betroffenen (ungewollt) nachlassen – aufgrund einer Kombination von ökonomischen Fehlanreizen und psychischen Prozessen (IW Köln, 2008).

Ziel der vorliegenden gemeinsamen Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln und des Instituts für Wirtschafts- und Sozialpsychologie an der Universität zu Köln ist es, die soziale Schichtung und die Schichtmobilität in

Deutschland zu erfassen, um zu prüfen, wie durchlässig die Gesellschaft ist. Ist die Mittelschicht tatsächlich unter Druck? Oder liegen die Hauptprobleme nicht vielmehr in einer zu geringen Chancengerechtigkeit begründet? Welche Rolle spielen dabei staatliche Eingriffe und Transfers, und welche Auswirkungen haben diese auf die Schichtpersistenz gerade in den unteren Einkommensklassen? Auf Basis dieser Analyse werden Vorschläge entwickelt, die für mehr Chancengerechtigkeit sorgen und in einem sinnvollen Maße eine Mindestabsicherung garantieren können, ohne gleichzeitig zu stark in die Leistungsbereitschaft der Menschen einzugreifen. Die Probleme und Lösungsansätze werden anhand von Fallbeispielen skizziert, um die Darstellung plastischer zu machen.

Zunächst soll jedoch die theoretische Grundlage dieser Wirkungsanalyse skizziert werden, die sich auf ökonomische, soziologische und sozialpsychologische Elemente stützt (Kapitel 2). Sie leitet aus der Kritik am Menschenbild des Homo oeconomicus ein integratives, interdisziplinäres Menschenbild ab. Anschließend werden Fakten und Daten zur Schichtmobilität in Deutschland herangezogen und analysiert (Kapitel 3). Im Zentrum der Analyse steht die Betrachtung der sozialen Schichten in Deutschland und der Generationenmobilität, um der Frage der Chancen- und Partizipationsgerechtigkeit nachzugehen.

Die in Kapitel 4 skizzierten Fallbeispiele für sogenannte Sozialstaatsfallen sollen exemplarisch zeigen, welche negativen Anreize staatliche Transferleistungen an einigen Stellen setzen können. Dabei geht es vor allem um die nicht intendierten Folgen gut gemeinter Eingriffe, welche in der Einschränkung der Arbeitsanreize liegen. Die staatlichen Eingriffe bewirken hier, dass Menschen sich in immer stärkerem Maße an Transferzahlungen gewöhnen – ihnen wird somit immer mehr die Freiheit genommen, sich eigenverantwortlich im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu bewähren. Diese Entwicklung geht häufig damit einher, dass sich die Betroffenen nicht mehr aus eigener Kraft aus ihrer Lage – wie Arbeitslosigkeit oder Armut – befreien können. Das Problem der geringeren Durchlässigkeit sozialer Schichten wird weiter dadurch verschärft, dass ähnliche Effekte auch bei den Nachfolgegenerationen von Transferempfängern zu beobachten sind. Gemäß der Theorie des Modell-Lernens übernehmen Kinder Verhaltensweisen und Einstellungen der Eltern. Dies erhöht die soziale Schichtpersistenz.

Das abschließende Kapitel 5 fasst die Ergebnisse der Analysen zur Schichtmobilität und der konkreten Fallbeispiele kurz zusammen, wobei wiederum sowohl ökonomische, soziologische als auch psychologische Aspekte berücksichtigt werden. Insgesamt liegt der Schwerpunkt auf der Frage der Chancen- und Partizipationsgerechtigkeit und auf Maßnahmen, die sich in diesem Kontext umsetzen

lassen. Zu diesen zählen der Einsatz von bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsmaßnahmen in Kombination mit Gutscheinelösungen sowie eine stärkere Ausrichtung des Bildungssystems auf mehr Chancengerechtigkeit durch mehr staatliche Förderung der frühkindlichen Erziehung und des Bildungsbereichs.

2

Theoretische Basis: Economic Psychology

Zur Diskussion über die Ursachen staatlicher Eingriffe und ihre Auswirkungen auf das Verhalten von Menschen leisten verschiedene Disziplinen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Beiträge, die – teilweise theoretisch fundiert – Einzelaspekte beleuchten, häufig jedoch nur Ad-hoc-Erklärungen für die Reaktionen der Menschen liefern. Ökonomen können für die Analyse auf ein stringentes, wenngleich von sehr restriktiven Annahmen geprägtes neoklassisches Theoriegebäude zurückgreifen (Haferkamp et al., 2008). In den Sozialwissenschaften konkurrieren verschiedene Theorien miteinander, von denen die meisten nur Teilaspekte erfassen. Problematisch erscheint die Fokussierung auf den eigenen Fachbereich, die den komplexen Zusammenhängen nicht gerecht wird, weil die Sichtweise eingengt ist und das menschliche Verhalten nicht umfassend betrachtet (Frey, 1997; Kirchgässner, 1991; Roos, 2007). Aus diesem Grund analysiert die vorliegende Studie die Konsequenzen von Sozialleistungen und anderen staatlichen Eingriffen auf der Basis eines integrativen Ansatzes. Damit ist die Hoffnung auf eine Bereicherung der vielfach einseitig geführten Debatte über den Wohlfahrtsstaat verbunden (zu ökonomischen und psychologischen Perspektiven zum Thema Wohlfahrtsstaat vgl. Fetchenhauer/Fischer, 2007).

2.1 Menschenbilder in den Sozialwissenschaften

Die Vernachlässigung (sozial-)psychologischer und soziologischer Ansätze in der Ökonomie widerspricht dem viel breiter angelegten Forschungsansatz, den bereits Bernard de Mandeville (1670–1733), Adam Smith (1723–1790), Jeremy Bentham (1748–1832), John Stuart Mill (1773–1826) und später auch die Österreichische Schule (u. a. Carl Menger und Eugen von Böhm-Bawerk) verfolgt haben. So hat Smith, lange bevor er sein Werk „An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations“ (1776) veröffentlicht hat, ausführliche Studien über sozialpsychologische Zusammenhänge durchgeführt und veröffentlicht („The