BERND MARIN

Treffsicher durch Sozialstaffelung?

Als treffsicher gilt Sozialstaffelung oder Einkommensprüfung von Sozialleistungen. Nichts klingt so plausibel: Bestmögliche Versorgung „der wirklich Bedürftigen", optimaler Einsatz knapper Mittel zur Armutsbekämpfung. Längst ist freilich anerkannt, dass Einkommenstests für Transfers auch voller Widersprüche und Fallen stecken:

Sozialstaffelung dient vorab der Verringerung von Armut und Ungleichheit. Das erwerbsbezogene österreichische Sozialsystem folgt dagegen vorwiegend dem Versicherungsprinzip mit sozialem Ausgleich oder Zielen wie intertemporalem Ausgleich über den Lebenszyklus, horizontaler Umverteilung zwischen Kinderlosen und Eltern usw., kaum vertikaler Umverteilung von oben nach unten. Das kann man begrüßen oder bedauern: Jedenfalls wäre strikte Einkommensprüfung von Sozialleistungen – anstelle etwa progressiverer Gestaltung der Beiträge zu universellen Bürgerrechten – ein Fremdkörper im Sozialversicherungssystem – oder Beginn radikaler Umformung zu reiner Fürsorge.

Die Wirksamkeit von Sozialstaffelung ist gerade bezüglich ihres Primärziels der Armutsverringerung mehr als fraglich: Die (anglo-sächsischen) Länder mit viel *targeting* gehören zu jenen mit höchster Armut und Ungleichheit.

Administrative Kosten von Einkommensprüfungen können die gewünschte Einspareffekte teilweise oder ganz zunichte machen – und vereinzelt sogar höher sein. Das ist zwar kein vorschneller Pauschaleinwand gegen jedes *means-testing* oder Vergebühren von Sozialleistungen, sollte aber doch zu umfassender Kosten/Nutzen-Evaluation geplanter Sozialstaffelung veranlassen.

Abhängigkeitsfallen

Bei Einkommensprüfungen sind Abhängigkeits- (Armuts- oder Arbeitslosen-) Fallen häufig unvermeidlich: Bei Grenzsteuersätzen über den Höchststeuersätzen von 50 Prozent bis hin zu konfiskatorischen 100 Prozent – oder gar negativen Einkommenselastizitäten (Einkommensverlust bei Erwerbsaufnahme!) – wird wahrscheinlich niemand arbeiten, geschweige denn aus dem Sozialnetz für Notstand, Invaliditätspension oder Karenzausstieg ins Erwerbsleben zurückkehren.

Auch EU-höchste Familientransfers sind voller Ausstiegsfallen, selbst ohne Einkommenstests: Etwa wenn Frauen mitunter mehr Geld bekommen, wenn sie zu Hause bleiben, als wenn sie in den Beruf zurückkehren. So wirkt die Kombination aus Familienbeihilfen, Karenzgeld, Alleinverdienerabsetzbetrag, Wohnbeihilfen und – sozial gestaffelten (!) Kinderbetreuungskosten massiv gegen Erwerbsarbeit –, allerdings nur kurzfristig und nur für Niedriglohnbezieherinnen. Mittelfristig ist aber genau das *drop-out* schwach bezahlter Frauen aus dem Arbeitsmarkt die gefährlichste Armutsfalle für Durchschnittsfamilien. Einkommenstests beziehen sich sinnvollerweise auf Haushalts-, nicht auf Individualeinkommen. Die in Österreich seit Jahrzehnten weithin unbestrittene Individualbesteuerung muss dadurch aber nicht, wie oft unterstellt wird, infrage stehen: Schon heute werden etwa Sozialhilfe, Wohnbeihilfen, Ausgleichszulagen bei Alters- und Invaliditätspensionen, die Familienzuschüsse der Länder, gestaffelte Ermäßigungen für Kinderkrippen, Kindergärten, Horte etc. nach der Anzahl der Familienmitglieder und nach Haushaltseinkommen vergeben. Doch die Erwerbsanreize der Individualbesteuerung für Frauen werden durch die Art der Familienleistungen und der steuerlichen (Alleinverdiener-) Absetzbeträge konterkariert. Sozialprogramme mit Einkommensprüfung verlieren meist die politische Unterstützung der dadurch ausgeschlossenen Medianwähler, d. h. der mittleren und meinungsbildenden oberen Einkommensschichten: 100 Prozent Zielgenauigkeit für sozial Schwächere kann zu völligem Legitimitätsverlust sozialen Ausgleichs bei allen anderen Schichten und damit zu einer politisch ruinösen wirtschaftlichen Treffsicherheit führen. Für soziale Infrastruktur gilt auch, dass Dienste nur für die Armen allmählich unvermeidlich armselige Dienstleistungen werden.

Armenfürsorge

Die Konzentration von Sozialstaffelung auf kurzfristige und wirtschaftliche Interessen führt auf Dauer zur Gefahr der Vernachlässigung längerfristiger Bedürfnisse und Interessen an nachhaltiger sozialer Integration und kultureller Teilhabe aller WohnbürgerInnen am Gemeinwesen.

Der Trend weg von universellen sozialen Bürgerrechten hin zur Sozialstaffelung könnte sich verselbstständigen und als unumkehrbare Entwicklung zurück zu einer Armenfürsorge im Stil des 19. Jahrhunderts führen: Dann würde die Einführung immer engerer Selektivität zum vitiösen Zirkel ständig abnehmender Zustimmung der Wählerschaft für immer selektivere Politikmaßnahmen.

Paradoxerweise setzen oft gerade jene, die „Hilfe zur Selbsthilfe" im Gegensatz zu passiver Versorgung und paternalistischer Fürsorge befürworten, auf hohe Selektivität, während die vielgescholtene „Gießkanne" universeller sozialer Grund- und Bürgerrechte zwar gewisse Streuverluste bedeutet, aber das soziale Sicherheitsnetz von der „Hängematte" zum „Chancen-Trampolin" umfunktionieren kann – sofern die Anreize stimmen und sofern auf der Beitragsseite der (Steuern und) Abgaben nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und nicht flachgleichförmig oder gar degressiv eingehoben wird. Das ist in Österreich bekanntlich die Ausnahme.

***Bernd Marin** ist Direktor des Europäischen Zentrums in Wien.*