

Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen

Berechnung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
zum Stand Januar 2006

1. Einführung

Im Verhältnis zwischen dem Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen soll ein hinreichender Abstand gewahrt bleiben, um zum einen eine Orientierung zur Bestimmung des Mindestbedarfs zu geben und damit für die Festsetzung der Regelsätze eine Obergrenze zu benennen, und zum andern, um den Beziehern der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. von Arbeitslosengeld II einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu geben. Im Sozialhilfegesetz (SGB XII) wird dieses Postulat so formuliert:

„Die Regelsatzbemessung gewährleistet, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen der Leistungen nach den §§ 29 und 31 [d.i. für Kosten von Unterkunft und Heizung sowie für einmalige Bedarfe] und unter Berücksichtigung eines durchschnittlich abzusetzenden Betrages nach § 82 Abs. 3 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einer alleinverdienenden vollzeitbeschäftigten Person bleiben.“ (§ 28 Abs. 4 SGB XII)

Dieser normativen Bestimmung zufolge ist der Lohnabstand dann ausreichend, wenn es für Empfänger von Mindestsicherungsleistungen im Durchschnittsfall einen Anreiz gibt, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Von in Einzelfällen auftretenden Überschneidungen (etwa auf Grund eines hohen örtlichen Mietniveaus) wird das auf den Durchschnittsfall bezogene Lohnabstandsgebot nicht berührt.

Die Bezugnahme auf einen fünfköpfigen Arbeitnehmerhaushalt ist in diesem Zusammenhang im Sinne eines normativen Grenzwertes, unabhängig von seiner empirischen Relevanz, zu verstehen. Dahinter steht die Intention, dem Bedarfsprinzip für noch größere Haushalte als dem hier genannten einen uneingeschränkten Vorrang einzuräumen, während für kleinere Haushalte der gebotene Abstand einzuhalten ist, d.h. für Haushalte mit bis zu fünf Personen soll ein hinreichender Abstand zum verfügbaren Haushaltseinkommen eines Arbeitnehmers in vergleichbarer Situation bestehen.

Aus der Logik der Bemessung der Hilfe zum Lebensunterhalt ergibt sich, dass der Abstand für kleinere Haushalte generell größer ist als der Abstand für einen Fünf-Personen-Haushalt, sodass für den Zweck der Überprüfung des gesetzlichen Lohnabstands eine Berechnung auf der Grundlage dieses Haushaltstyps ausreicht: Wenn hier ein hinreichender Abstand gegeben ist, kann dies für kleinere Haushalte erst recht angenommen werden.

Von dieser *normativen* Fragestellung ist aber die Frage eines *empirisch* hinreichenden Arbeitsanreizes zu unterscheiden. Die Haushalte mit fünf Personen machen unter den Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt ebenso wie in der Gesamtbevölkerung nur einen kleinen Anteil aus und sind daher statistisch ohne nennenswertes Gewicht. Unter dem Aspekt des tatsächlich bestehenden Anreizes ist vielmehr zu fragen, für wie viele Empfänger von Mindestsicherungsleistungen ein hinreichender Anreiz zur Arbeitsaufnahme besteht, sofern ihnen eine Beschäftigung angeboten wird. In dieser Akzentuierung der Frage nach dem Lohnabstand kommen vor allem allein lebende Hilfeempfänger in den Blick, die einen erheblichen Teil der Bedarfsgemeinschaften ausmachen; für diese ergeben alle Berechnungen aber relativ hohe Lohnabstände.

Der gebotene Abstand soll zwischen der Hilfe zum Lebensunterhalt und dem verfügbaren Einkommen eines Vollzeiterwerbstätigen bestehen. Es wird also keine Unterschreitung von Lohnersatzleistungen oder von Einkommen aus Teilzeit-Erwerbstätigkeit gefordert.

Ein im Oktober 1999 veröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erörtert eingehend die Zielsetzung des Abstandsgebotes und die Methodik zur empirischen Überprüfung.¹ Vereinfacht lässt sich die Berechnungsweise zur Überprüfung des Abstandsgebotes folgendermaßen darstellen:

Bruttoeinkommen (einschl. Jahressonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld)
– Steuern (Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer)
– Arbeitnehmeranteil an der Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung)

= Nettoeinkommen
+ Kindergeld
+ ggf. Wohngeld

= verfügbares Haushaltseinkommen

Diesem Betrag wird der Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt gegenüber gestellt:

Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand oder allein Lebende
+ ggf. Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige
+ etwaige Mehrbedarfszuschläge (soweit im Durchschnittsfall relevant)
+ Miete und Nebenkosten
+ Heizkosten

= Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt

¹ „Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen“, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Nr. 276, Bonn 1999; vgl. auch „Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot“, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren Bd. 29, Stuttgart 1994 sowie D. Engels, Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen: Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse, in: Sozialer Fortschritt 3/2001, S. 56 ff

Im Januar 2006 betrug der durchschnittliche Bedarf eines Ehepaares mit drei Kindern an Hilfe zum Lebensunterhalt (bzw. in gleicher Höhe an Arbeitslosengeld II) im früheren Bundesgebiet und Berlin 1.921 € und in den neuen Ländern 1.744 €. Die dabei berücksichtigten Komponenten sowie die Bedarfssummen für unterschiedliche Haushaltstypen sind den nachfolgenden Tabellen zu entnehmen.

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) und des Alg II (SGB II) Früheres Bundesgebiet einschl. Berlin (Stand: 1. Januar 2006)					
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel- sätze	Mehr- bedarf	Kalt- miete	Heiz- kosten	Summe €/ Monat
Allein Lebende/r	345	/	278	53	676
Ehepaar ohne Kind	621	/	358	73	1.052
Ehepaar mit Kindern					
einem Kind	843	/	424	81	1.348
zwei Kindern	1.065	/	480	81	1.626
drei Kindern	1.287	/	537	97	1.921
Allein Erziehende/r mit					
einem Kind unter 7 Jahren	552	124	358	73	1.107
zwei Kindern zw. 7 u. 14 J.	828	124	424	81	1.457

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) und des Alg II (SGB II) Neue Länder (Stand: 1. Januar 2006)					
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel- sätze	Mehr- bedarf	Kalt- miete	Heiz- kosten	Summe €/ Monat
Allein Lebende/r	331	/	211	49	591
Ehepaar ohne Kind	596	/	290	64	950
Ehepaar mit Kindern					
einem Kind	809	/	336	76	1.221
zwei Kindern	1.022	/	378	85	1.485
drei Kindern	1.235	/	422	87	1.744
Allein Erziehende/r mit					
einem Kind unter 7 Jahren	530	119	290	64	1.003
zwei Kindern zw. 7 u. 14 J.	795	119	336	76	1.326

2. Überprüfung des Abstands im Januar 2006

Der Abstand dieses Durchschnittsbedarfs zu dem verfügbaren Haushaltseinkommen eines Arbeitnehmers aus unteren Lohn- und Gehaltsgruppen mit vergleichbarer Haushaltskonstellation zum Stand Januar 2006 ist den folgenden Tabellen zu entnehmen. Dabei wurden die durchschnittlichen Verdienste von Arbeitern der Leistungsgruppe 3 (Hilfsarbeiter) im Produzierenden Gewerbe zu Grunde gelegt, die das Statistische Bundesamt vierteljährlich ermittelt.² Die Jahressonderzahlungen, die derzeit 96% (West) bzw. 84% (Ost) eines Monatsgehalts betragen, werden anteilig auf einen Monatszeitraum zugerechnet. Die Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigen die in 2005 in Kraft getretenen Neuregelungen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3 Früheres Bundesgebiet, Stand: 1. Januar 2006 (Euro pro Monat)							
	Haushaltstyp						
	allein lebend	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar mit 1 Kind	Ehepaar mit 2 Kindern	Ehepaar mit 3 Kindern	allein Erziehende mit 1 K. unter 7 Jahren	2 Kindern zw. 7 u. 13 J.
Bruttoarbeitsentgelt (Okt. 2005)	2.246	2.246	2.246	2.246	2.246	1.915	1.915
anteilige einmalige Zahlungen *	180	180	180	180	180	153	153
Bruttoentgelt	2.426	2.426	2.426	2.426	2.426	2.068	2.068
Steuern							
Lohnsteuer	380	120	120	120	120	249	249
Solidaritätszuschlag	21	0	0	0	0	7	0
Kirchensteuer	34	11	2	0	0	11	1
Sozialversicherung							
Rentenversicherung	237	237	237	237	237	202	202
Arbeitslosenversicherung	79	79	79	79	79	67	67
Krankenversicherung **	184	184	184	184	184	157	157
Pflegeversicherung **	27	27	21	21	21	18	18
Nettoentgelt	1.464	1.768	1.783	1.785	1.785	1.358	1.374
Kindergeld	/	/	154	308	462	154	308
Kinderzuschlag	/	/	0	0	0	0	98
Wohngeld	0	0	0	27	101	0	0
verfügb. Einkommen Arbeitnehmer	1.464	1.768	1.937	2.120	2.348	1.512	1.780
Leistungsanspruch HLU / ALG II	676	1.052	1.348	1.626	1.921	1.107	1.457
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in Euro pro Monat in v.H. des Arbeitn.-Einkommens	788 53,8%	716 40,5%	589 30,4%	494 23,3%	427 18,2%	405 26,8%	323 18,2%

* im früheren Bundesgebiet durchschnittlich in Höhe von rd. 96 % des monatlichen Bruttoentgelts

** Arbeitnehmeranteil Krankenversicherung: 6,5 % plus Zuschlag von 0,9 Prozentpunkten;

Pflegeversicherung: Zuschlag von 0,25 Prozentpunkten bei Kinderlosen

Ausgewiesen sind auf volle Euro-Beträge gerundete Werte, daher sind geringfügige Summenabweichungen möglich.

² Statistisches Bundesamt, Fachserie 16 / Reihe 2.1: Löhne und Gehälter – Arbeitnehmerdienste im Produzierenden Gewerbe – Oktober 2005, Wiesbaden 2006

Im Januar 2006 betrug der Abstand bei einem fünfköpfigen Arbeitnehmerhaushalt im unteren Lohnbereich im früheren Bundesgebiet und Berlin **427 €** pro Monat bzw. **18,2%** des verfügbaren Haushaltseinkommens einer vergleichbaren Hilfsarbeiterfamilie. Dieser Abstandsbetrag liegt um 307 € über dem Absetzbetrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII (30% des Einkommens aus einer – für Sozialhilfeempfänger höchstens in Frage kommenden – geringfügigen Beschäftigung entsprechen maximal 120 €), so dass der Abstand als hinreichend groß zu bewerten ist.

In den neuen Ländern betrug der Abstand bei diesem Haushaltstyp sogar **594 €** pro Monat bzw. **25,4%** des verfügbaren Hilfsarbeitereinkommens, da dieser von dem neu eingeführten Kinderzuschlag profitiert. Der Abstandsbetrag lag hier um 474 € über dem Absetzbetrag (in Höhe von 120 €), sodass der Abstand auch in den neuen Ländern in hinreichendem Maße erfüllt war.

Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3 Neue Länder, Stand: 1. Januar 2006 (Euro pro Monat)							
	Haushaltstyp						
	Ehepaar allein lebend	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar mit 1 Kind	Ehepaar mit 2 Kindern	Ehepaar mit 3 Kindern	allein Erziehende mit 1 K. unter 7 Jahren	2 Kindern zw. 7 u. 13 J.
Bruttoarbeitsentgelt (Okt. 2005)	1.701	1.701	1.701	1.701	1.701	1.480	1.480
anteilige einmalige Zahlungen *	119	119	119	119	119	104	104
Bruttoentgelt	1.820	1.820	1.820	1.820	1.820	1.584	1.584
Steuern							
Lohnsteuer	212	15	15	15	15	123	123
Solidaritätszuschlag	12	0	0	0	0	0	0
Kirchensteuer	19	1	0	0	0	1	0
Sozialversicherung							
Rentenversicherung	177	177	177	177	177	154	154
Arbeitslosenversicherung	59	59	59	59	59	51	51
Krankenversicherung **	138	138	138	138	138	120	120
Pflegeversicherung **	20	20	15	15	15	13	13
Nettoentgelt	1.182	1.409	1.415	1.415	1.415	1.120	1.121
Kindergeld	/	/	154	308	462	154	308
Kinderzuschlag	/	/	0	168	301	91	217
Wohngeld	0	0	0	101	160	0	58
verfügb. Einkommen Arbeitnehmer	1.182	1.409	1.569	1.992	2.338	1.365	1.704
Leistungsanspruch HLU / ALG II	591	950	1.221	1.485	1.744	1.003	1.326
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in Euro pro Monat in v.H. des Arbeitn.-Einkommens	591 50,0%	459 32,6%	348 22,2%	507 25,4%	594 25,4%	362 26,5%	378 22,2%

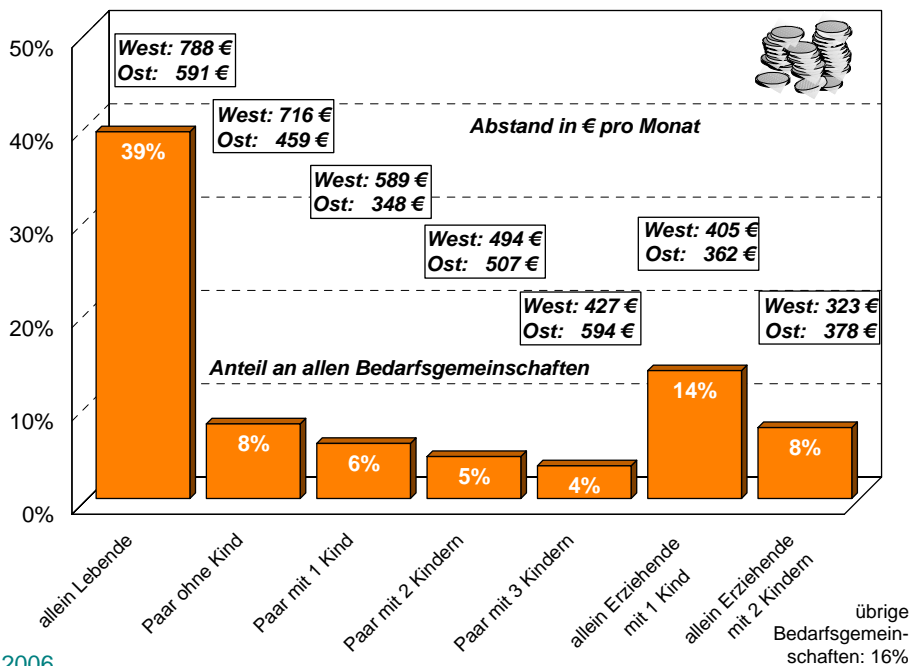
Aus den Tabellen wird auch ersichtlich, dass der Abstand bei allein Lebenden oder bei Ehepaaren mit weniger als drei Kindern stets höher ist als beim gesetzlich benannten fünfköpfigen Haushalt. Während für die Arbeitnehmerfamilie die Lebenshaltungskosten

der Kinder grundsätzlich durch das Erwerbseinkommen finanziert und durch den Familienleistungsausgleich lediglich abgemildert werden, ist es die Aufgabe der Mindestsicherung, den Lebenshaltungsbedarf von Kindern in voller Höhe zu gewähren, da hierfür keine anderweitigen Reserven zur Verfügung stehen.

Für die Frage, ob – unter der Annahme einer entsprechenden Nachfrage nach Arbeitskräften – ein hinreichender Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger besteht, ist aber vor allem von Interesse, für wie viele Sozialhilfeempfänger ein hinreichender Abstand besteht. Der Haushaltstyp eines Ehepaars mit drei Kindern dient der exemplarischen Überprüfung, sein quantitativer Stellenwert ist dagegen eher unbedeutend (4% der Haushalte; *vgl. Grafik*). Von größerer quantitativer Bedeutung sind allein Lebende, die rd. 40% aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen und für die sich mit 788 € (bzw. 54% des verfügbaren Haushaltseinkommens eines allein lebenden Hilfsarbeiters) ein deutlich höherer Abstand ergab, sowie Paare ohne Kind oder mit einem Kind, für die der monatliche Abstandsbetrag ebenfalls über 500 € lag (früheres Bundesgebiet). Für diese Haushaltstypen, die zusammen mehr als die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen, war offensichtlich ein hoher Arbeitsanreiz gegeben.

Lohnabstand unterschiedlicher Haushaltstypen

Sozialhilfestatistik Deutschland 2004, Abstand Januar 2006



ISG 2006

Die Überprüfung des Lohnabstands führt somit zu dem Ergebnis, dass ausreichende Arbeitsanreize sowohl im gesetzlich vorgesehenen Überprüfungsfall als auch für die Gesamtheit der Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter belegbar sind.

3. Entwicklung des Abstands im Zeitvergleich

In einer Zeitreihenanalyse der Jahre 1998 bis 2005 kann ferner nachgewiesen werden, dass in jedem dieser Jahre ein hinreichender Abstand gewahrt blieb und dass dieser im früheren Bundesgebiet seit 1998 deutlich zugenommen hat (von 12,7% auf 18,4%, vgl. folgende Tabelle).

Abstand zwischen Arbeitnehmereinkommen und Hilfe zum Lebensunterhalt im Zeitvergleich Verheirateter Alleinverdiener mit 3 Kindern, Produzierendes Gewerbe Leistungsgruppe 3								
Berechnungs- komponente	im Juli des Jahres							
	1998 €/ Monat	1999 €/ Monat	2000 €/ Monat	2001 €/ Monat	2002 €/ Monat	2003 €/ Monat	2004 €/ Monat	2005 €/ Monat
Früheres Bundesgebiet								
Bruttoarbeitsentgelt Arbeitnehmer einschl. einmaliger Zahlungen	2.148	2.192	2.271	2.285	2.314	2.371	2.397	2.407
Steuern und Sozialabgaben	606	603	619	598	608	643	625	628
Nettoentgelt Arbeitnehmer	1.542	1.589	1.652	1.687	1.706	1.728	1.772	1.779
Kindergeld	378	409	429	429	462	462	462	462
Wohngeld	81	77	66	112	110	110	107	104
verfügbares Einkommen Arbeitnehmer	2.001	2.075	2.147	2.229	2.278	2.300	2.341	2.345
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt Freibetrag für 1. und 2. Kind	1.747	1.779	1.799	1.839	1.892	1.910	1.917	1.914
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	1.747	1.779	1.820	1.859	1.912	1.931	1.938	1.914
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in € in v.H. des Arbeitnehmereinkommens	254 12,7%	296 14,3%	328 15,3%	370 16,6%	365 16,0%	370 16,1%	404 17,2%	431 18,4%
Neue Länder einschl. Berlin-Ost								
Bruttoarbeitsentgelt Arbeitnehmer einschl. einmaliger Zahlungen	1.625	1.641	1.714	1.737	1.758	1.788	1.784	1.782
Steuern und Sozialabgaben	382	372	390	381	383	402	391	389
Nettoentgelt Arbeitnehmer	1.243	1.269	1.324	1.356	1.376	1.387	1.393	1.393
Kindergeld	378	409	409	429	462	462	462	462
Wohngeld	153	163	150	165	164	161	164	164
verfügbares Einkommen Arbeitnehmer	1.774	1.841	1.883	1.950	2.002	2.010	2.019	2.019
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt Freibetrag für 1. und 2. Kind	1.557	1.613	1.645	1.697	1.741	1.744	1.751	1.738
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	1.557	1.613	1.666	1.718	1.761	1.765	1.772	1.738
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in € in v.H. des Arbeitnehmereinkommens	217 12,2%	228 12,4%	217 11,5%	233 11,9%	240 12,0%	245 12,2%	248 12,3%	281 13,9%

Ausgewiesen sind auf volle € - Beträge gerundete Werte, daher sind geringfügige Summenabweichungen möglich.

* durchschnittlich in Höhe von 98% (West) bzw. 89% (Ost) des monatlichen Bruttoentgelts

In den neuen Ländern lag der Abstand in den Jahren 2000 und 2001 noch unter 12%, vergrößerte sich danach aber bis auf rd. 14% im Juli 2005. Die Steuerreform, die Erhöhung des Kindergeldes, die Entwicklung der Rentenversicherungsbeiträge und die Wohngeldreform haben bewirkt, dass Arbeitnehmerhaushalte im unteren Einkommensbereich den Einkommensabstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt vergrößern konnten. Dies zeigt eine Betrachtung dieser Faktoren im Zeitverlauf: Während das verfügbare Haushaltseinkommen eines Hilfsarbeiters zwischen 2000 und 2005 um (nominal) 9,2%

gestiegen ist, ist das Bedarfsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt (bzw. des Arbeitslosengeldes II) nur um 5,2% gestiegen.³

Veränderungsraten von abstandsrelevanten Faktoren im Vergleich zum Vorjahr							
Produzierendes Gewerbe Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet							
Verheirateter Alleinverdiener mit 3 Kindern							
Komponente	Juli des Jahres						Veränderung 2000-2005
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Bruttoentgelt einschl. einm. Zahlungen	3,6%	0,6%	1,2%	2,5%	1,1%	0,4%	6,0%
Nettoentgelt	3,9%	2,2%	1,1%	1,3%	2,6%	0,4%	7,7%
Kindergeld	5,0%	0,0%	7,6%	0,0%	0,0%	0,0%	7,6%
Miete	2,0%	1,4%	1,2%	5,2%	1,0%	0,4%	9,5%
Wohngeld	-13,3%	69,2%	-2,2%	0,0%	-2,7%	-2,8%	56,5%
verfügbares Haushaltseinkommen	3,5%	3,8%	2,2%	1,0%	1,8%	0,2%	9,2%
Eckregelsatz Hilfe z. Lebensunterhalt	0,5%	1,9%	2,1%	1,0%	0,0%	16,9%	22,9%
Bedarf Hilfe zum Lebensunterhalt	1,2%	2,2%	2,9%	1,0%	0,4%	-1,2%	5,2%

³ Bei einer Berechnung der Realentwicklung müssten beide Zeitreihen um die Preisentwicklung bereinigt werden.