

Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmerinkommen: Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse

Dr. Dietrich Engels, ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH¹

Wiederholt wird in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, die Sozialhilfe sei zu hoch bemessen und biete deshalb keinen hinreichenden Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit.² Dabei wird zum einen unterstellt, es sei dem Belieben bzw. der rationalen Abwägung des Hilfeempfängers überlassen, ob er eine Erwerbsarbeit aufnehme oder nicht – obwohl nach § 18 BSHG eine Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme besteht, die im Falle der Missachtung durch Leistungskürzung bzw. Verfall des Anspruchs sanktioniert wird (§ 25 BSHG). Zum andern liegt dieser Kritik die Annahme zu Grunde, es gebe hinreichend Arbeitsangebote für gering Qualifizierte, sodass arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger auch eine Arbeit finden könnten, wenn sie nur wollten.³ Um zu verhindern, dass es in nennenswertem Maße zu Überschneidungen zwischen der Hilfe zum Lebensunterhalt und den verfügbaren Einkommen unterer Arbeitnehmerhaushalte kommt, ist im „Lohnabstandsgebot“ festgelegt, dass die Regelsätze so zu bemessen seien, dass im Vergleichsfall eines Ehepaares mit drei Kindern (mit allein verdienendem Vollzeitbeschäftigten) das verfügbare Haushaltseinkommen höher liegt als in einer entsprechenden Bedarfsgemeinschaft mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 22 Abs. 4 BSHG).⁴

¹ Die ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH führt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung regelmäßig Berechnungen zum Lohnabstand durch. Der hier veröffentlichte Beitrag beruht nicht auf einer Stellungnahme des Bundesministeriums, sondern spiegelt die Meinung des Autors wider.

² V. Hansen, Sozialhilfeniveau: Lohnt sich Arbeit noch? in: Kurz-Nachrichten-Dienst der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vom 1. 7. 1993; W. Peter, Sozialhilfe und Arbeitsanreize im deutsch-britisch-amerikanischen Vergleich, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.), iw-trends 3/1998; W. Peter, Das deutsche Sozialhilfesystem – Im Spannungsfeld zwischen sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit, in: iw-trends 2/2000

³ Angesichts der Arbeitsmarktsituation ist diese Annahme schwer nachvollziehbar – schließlich ist die Zahl der Arbeitslosen noch immer mehr als doppelt so hoch wie die der rd. 1,5 Mio. Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 18 bis 59 Jahren (einschließlich Behinderter und allein Erziehender mit Kleinkindern, für die keine Arbeitsverpflichtung besteht; Stand: Jahresende 1998).

⁴ Zum Hintergrund dieser Regelung und ihrer empirischen Überprüfung vgl. W. Breuer/ D. Engels, Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und den verfügbaren Arbeitnehmerinkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen im Juli 1992, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren Bd. 29, Stuttgart 1994; D. Engels, Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmerinkommen, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Nr. 276, Bonn 1999.

1. Berechnung des Lohnabstands

In dieser Regelung wird das verfügbare Einkommen des Arbeitnehmerhaushalts definiert als Nettoarbeitsentgelt einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kinder- und Wohngeld. Als Kriterium, ob der Abstand nicht nur minimal, sondern auch in hinreichendem Maße erfüllt ist, nimmt der Gesetzestext auf den Absetzbetrag nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 Bezug.⁵

Der Berechnung des Arbeitnehmereinkommens legt die ISG die vierteljährlichen Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes zu Grunde, in denen ungelernete Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe der Leistungsgruppe 3 zugeordnet sind.⁶

Die vierteljährliche Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes bezieht Arbeiter im Produzierenden Gewerbe (mit den Wirtschaftszweigen Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe, Energie- und Wasserversorgung sowie Hoch- und Tiefbau) ein, die etwa 35 % aller Arbeitnehmer ausmachen. Nur diese Erhebung liefert zeitnahe Lohndaten in Differenzierung nach Geschlecht und Leistungsgruppe. Da die an dieser Erhebung beteiligten Betriebe repräsentativ ausgewählt werden, sind die Ergebnisse als hinreichend verlässlich zu betrachten.

Der Berichterstattekreis der in diesen Erhebungen befragten Unternehmen wurde mehrmals neu ausgewählt, zuletzt im Oktober 1999. Die seit Januar 2001 im Internet zugänglichen Daten beruhen auf dieser Abgrenzung und weisen zugleich die früheren Erhebungswerte als Zeitreihe in einer hierauf abgestimmten Umrechnung aus. Der derzeit aktuellste Erhebungsstand ist der Juli des Jahres 2000.

Der Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt setzt sich aus den Komponenten der Regelsatzleistung und eines ggf. zustehenden Mehrbedarfszuschlags, der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmaliger Leistungen zusammen.⁷ Als Datengrundlage zur Berechnung werden amtliche Statistiken herangezogen (z.B. Mieten von Empfängern des pauschalierten Wohngelds lt. Wohngeldstatistik) und, falls erforderlich, zum Vergleichszeitpunkt fortgeschrieben. Der durchschnittliche Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt der wichtigsten Bedarfsgemein-

⁵ Zur Berechnungsweise des Abstands vgl. a.a.O. S. 11 ff; der Absetzbetrag kann – je nach Höhe des erzielten Einkommens und nach Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers – zwischen 25% und 66 2/3% des Eckregelsatzes liegen und wird in Durchschnittsberechnungen üblicherweise auf 50% des Eckregelsatzes veranschlagt.

⁶ Die Leistungsgruppe 3 ist folgendermaßen definiert: „Arbeiter und Arbeiterinnen, die mit einfachen, als Hilfsarbeiten zu bewertenden Tätigkeiten beschäftigt sind, für die eine fachliche Ausbildung auch nur beschränkter Art nicht erforderlich ist.“ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2000, Wiesbaden 2000, S. 559.

⁷ Zur Berechnungsweise des durchschnittlichen Bedarfs an Hilfe zum Lebensunterhalt vgl. W. Breuer/ D. Engels, Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1999

schaftstypen im Juli 2000 geht aus *Tabelle 1* (früheres Bundesgebiet) und *Tabelle 2* (neue Länder und Berlin-Ost) hervor. Für den Vergleichstyp eines Ehepaars mit drei Kindern lag der Bedarf zu diesem Zeitpunkt bei 3.519 DM pro Monat (westdeutscher Durchschnitt) bzw. 3.252 DM pro Monat (ostdeutscher Durchschnitt).

Tabelle 1:

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt Früheres Bundesgebiet (Stand: 1. 7. 2000)						
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel-sätze	Mehr-bedarf	Kalt-miete	Heiz-kosten	einmalige Leistungen	Summe
Allein Lebende/r	549	/	497	76	88	1.210
Ehepaar ohne Kind	988	/	649	104	163	1.904
Ehepaar mit einem Kind	1.343	/	766	115	234	2.458
zwei Kindern	1.698	/	859	116	305	2.978
drei Kindern	2.053	/	951	139	376	3.519
Allein Erziehende/r mit einem Kind unter 7 Jahren	851	220	649	104	148	1.972
zwei Kindern zw. 7 u. 13 J.	1.263	220	766	115	230	2.594

Tabelle 2:

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt Neue Länder und Berlin-Ost (Stand: 1. 7. 2000)						
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel-sätze	Mehr-bedarf	Kalt-miete	Heiz-kosten	einmalige Leistungen	Summe
Allein Lebende/r	530	/	385	71	85	1.071
Ehepaar ohne Kind	954	/	534	95	157	1.740
Ehepaar mit einem Kind	1.297	/	627	110	226	2.260
zwei Kindern	1.640	/	702	124	295	2.761
drei Kindern	1.983	/	776	129	364	3.252
Allein Erziehende/r mit einem Kind unter 7 Jahren	822	212	534	95	143	1.806
zwei Kindern zw. 7 u. 13 J.	1.220	212	627	110	223	2.392

Führt man die Abstandsberechnung auf der erläuterten Datengrundlage durch, so ergeben sich für die sieben ausgewählten Haushaltstypen jeweils unterschiedliche Abstandsbeträge zum verfügbaren Einkommen eines entsprechenden Arbeitnehmerhaushalts, die in *Tabelle 3* (früheres Bundesgebiet) und *Tabelle 4* (neue Länder und Berlin-Ost) ausgewiesen werden.

Tabelle 3:

Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3 Früheres Bundesgebiet, Stand: 1. Juli 2000 (DM pro Monat)							
	Haushaltstyp						
	allein lebend	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar mit einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern	allein Erziehende mit 1 Kind unter 7 Jahren	mit 2 Kindern zw. 7 u. 13 J.
Bruttoarbeitsentgelt	4.106	4.106	4.106	4.106	4.106	3.437	3.437
anteilige einmalige Zahlungen *	335	335	335	335	335	281	281
Bruttoentgelt	4.441	4.441	4.441	4.441	4.441	3.718	3.718
Steuern							
Lohnsteuer	800	297	297	297	297	431	431
Solidaritätszuschlag	44	0	0	0	0	15	0
Kirchensteuer	72	27	14	1	0	24	10
Sozialversicherung							
Rentenversicherung	429	429	429	429	429	359	359
Arbeitslosenversicherung	144	144	144	144	144	121	121
Krankenversicherung	304	304	304	304	304	254	254
Pflegeversicherung	38	38	38	38	38	32	32
Nettoentgelt	2.611	3.203	3.217	3.229	3.230	2.483	2.511
Kindergeld	0	0	270	540	840	270	540
Wohngeld	0	0	0	24	130	0	0
verfügbares Haushaltseinkommen An	2.611	3.203	3.487	3.793	4.200	2.753	3.051
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt	1.210	1.904	2.458	2.978	3.519	1.972	2.594
Freibetrag für 1. und 2. Kind			20	40	40	20	40
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	1.210	1.904	2.478	3.018	3.559	1.992	2.634
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens (An zu HLU)							
in DM pro Monat	1.401	1.299	1.009	775	641	761	417
in v.H. des An-Einkommens	53,7%	40,6%	28,9%	20,4%	15,3%	27,6%	13,7%

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

* durchschnittlich in Höhe von rd. 98 % des monatlichen Bruttoentgelts (früheres Bundesgebiet 1999; Angaben des BMA)

Die Überprüfung der Abstandswahrung kommt zu dem Ergebnis:

- Im früheren Bundesgebiet betrug der Abstand bei einem fünfköpfigen Arbeitnehmerhaushalt im unteren Lohnbereich im Juli 2000 **641 DM pro Monat** bzw. **15,3%**. Dieser Abstandsbetrag liegt um 366 DM über dem Absetzbetrag nach § 76 Abs. 2a (50% des Eckregelsatzes entsprechen zum Vergleichszeitpunkt 275 DM), sodass der Abstand als hinreichend groß zu bewerten ist.
- In den neuen Ländern betrug der Abstand bei diesem Haushaltstyp im Juli 2000 rd. **425 DM pro Monat** bzw. **11,5%**. Der Abstandsbetrag liegt hier um 160 DM über dem Absetzbetrag (in Höhe von 265 DM), sodass der Abstand auch in den neuen Ländern in hinreichendem Maße erfüllt war.

Tabelle 4:

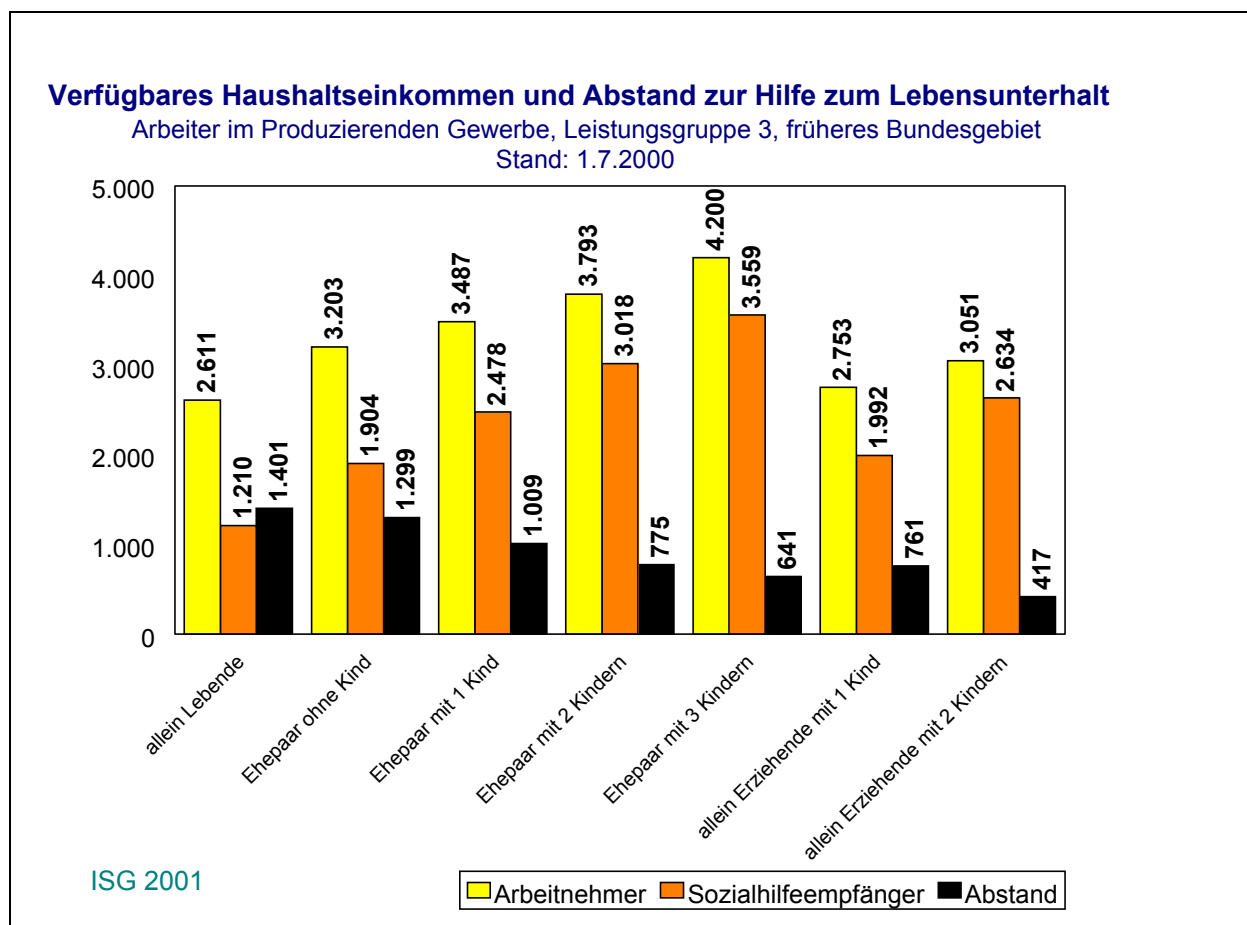
Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3 Neue Länder und Berlin-Ost, Stand: 1. Juli 2000 (DM pro Monat)							
	Haushaltstyp						
	allein lebend	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar mit einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern	allein Erziehende mit 1 Kind unter 7 Jahren	mit 2 Kindern zw. 7 u. 13 J.
Bruttoarbeitsentgelt	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	2.611	2.611
anteilige einmalige Zahlungen *	231	231	231	231	231	194	194
Bruttoentgelt	3.351	3.351	3.351	3.351	3.351	2.805	2.805
Steuern							
Lohnsteuer	460	59	59	59	59	165	165
Solidaritätszuschlag	25	0	0	0	0	0	0
Kirchensteuer	41	5	0	0	0	2	0
Sozialversicherung							
Rentenversicherung	323	323	323	323	323	271	271
Arbeitslosenversicherung	109	109	109	109	109	91	91
Krankenversicherung	243	243	243	243	243	203	203
Pflegeversicherung	28	28	28	28	28	24	24
Nettoentgelt	2.121	2.584	2.589	2.589	2.589	2.049	2.051
Kindergeld	0	0	250	500	800	250	500
Wohngeld	0	0	21	215	294	20	177
verfügbares Haushaltseinkommen An	2.121	2.584	2.860	3.304	3.683	2.319	2.728
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt	1.057	1.720	2.235	2.731	3.218	1.785	2.367
Freibetrag für 1. und 2. Kind			20	40	40	20	40
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	1.057	1.720	2.255	2.771	3.258	1.805	2.407
Abstand des verfügbaren Haushaltseinkommens (An zu HLU)							
in DM pro Monat	1.064	864	605	533	425	514	321
in v.H. des An-Einkommens	50,2%	33,4%	21,2%	16,1%	11,5%	22,2%	11,8%

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

* durchschnittlich in Höhe von rd. 89 % des monatlichen Bruttoentgelts (neue Länder und Berlin-Ost 1999; Angaben des BMA)

Stellt man die drei entscheidenden Berechnungsgrößen des verfügbaren Haushaltseinkommens, des Bedarfs an Hilfe zum Lebensunterhalt sowie des Abstandsbetrages einander gegenüber, so ergibt sich für das frühere Bundesgebiet folgendes Bild:

Abbildung 1:



Deutlich erkennbar ist, dass der Abstand mit zunehmender Haushaltsgröße geringer wird. Von den hier untersuchten Haushaltstypen weisen allein Erziehende mit zwei Kindern den geringsten Abstand auf, da hier die durchschnittlich niedrigeren Frauenlöhne zu Grunde gelegt wurden.

2. Entwicklung des Lohnabstands im Zeitverlauf

Von Interesse ist aber nicht nur die Einhaltung des gebotenen Abstands zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern auch eine Analyse der Entwicklung über mehrere Jahre hinweg. Betrachtet man den Zeitraum zwischen den Jahren 1996 und 2000, so wird erkennbar, wie sich die Politik der rot-grünen Bundesregierung ausgewirkt hat, die mit einer Reduktion der Abgaben und einer Erhöhung des Kindergeldes die Situation der Arbeitnehmerhaushalte verbessert, mit der partiellen Nichtanrechnung des Kindergeldes für das erste und zweite Kind aber auch eine Leistungsverbesserung für Familien in der Sozialhilfe umgesetzt hat. *Tabelle 5* sind die Be-

rechnungsergebnisse für den gesetzlich vorgegebenen Vergleichstyp eines Ehepaares mit drei Kindern zu entnehmen (früheres Bundesgebiet, Berechnungsstand jeweils zur Jahresmitte).

Tabelle 5:

Abstand zwischen verfügbarem Arbeitnehmer Einkommen und Hilfe zum Lebensunterhalt im Zeitvergleich Produzierendes Gewerbe Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet Verheirateter Alleinverdiener mit 3 Kindern					
Berechnungs- komponente	im Juli des Jahres				
	1996 DM/Monat	1997 DM/Monat	1998 DM/Monat	1999 DM/Monat	2000 DM/Monat
Bruttoarbeitsentgelt Arbeitnehmer (An)	3.780	3.828	3.884	3.963	4.106
anteilige einmalige Zahlungen *	309	313	317	324	335
Bruttoentgelt An	4.089	4.141	4.201	4.287	4.441
Steuern					
Lohnsteuer	291	305	308	292	297
Solidaritätszuschlag	0	0	0	0	0
Kirchensteuer	0	0	0	0	0
Sozialversicherung					
Rentenversicherung	393	420	426	418	429
Arbeitslosenversicherung	133	135	137	139	144
Krankenversicherung	274	277	279	293	304
Pflegeversicherung	35	35	36	36	38
Nettoentgelt An	2.964	2.968	3.015	3.107	3.230
Kindergeld	700	740	740	800	840
Wohngeld	156	162	159	150	130
verfügbares Haushaltseinkommen An	3.820	3.870	3.914	4.057	4.200
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt	3.319	3.390	3.418	3.479	3.519
Freibetrag für 1. und 2. Kind	0	0	0	0	40
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	3.319	3.390	3.418	3.479	3.559
Abstand des verfügbaren Haushalts- einkommens (An zu HLU)					
in DM pro Monat	502	480	497	579	641
in v.H. des An-Einkommens	13,1%	12,4%	12,7%	14,3%	15,3%
Absetzbetrag (50% d.Eckregelsatzes)	265	269	270	273	275
verbleibender Abstand in DM	237	211	227	306	366
in Relation zum An-Einkommen	6,2%	5,5%	5,8%	7,5%	8,7%

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

* durchschnittlich in Höhe von rd. 98 % des monatlichen Bruttoentgelts (früheres Bundesgebiet 1999; Angaben des BMA)

Dieser Zeitreihenvergleich führt zu folgenden Ergebnissen:

- Der gesetzlich geforderte Abstand war zu allen Vergleichszeitpunkten gegeben, und zwar in hinreichendem Maße, da er in allen Fällen größer war als der Absetzbetrag nach § 76 Abs. 2a.
- Trotz der Erhöhung des Kindergeldes zum Januar 1997 war der relative Abstand zur Jahresmitte geringer als im Vorjahr und blieb auch 1998 auf diesem niedrigen Niveau.

- Mit der steuerlichen Entlastung und der deutlichen Kindergelderhöhung durch die rot-grüne Koalition stieg der relative und absolute Abstand zur Jahresmitte 1999 spürbar an.
- Zur Jahresmitte 2000 erreichte der relative Abstand mit über 15% den seit 1996 höchsten Wert, und das, obwohl sich gleichzeitig das verfügbare Einkommen der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt durch die Kindergeld-Freibeträge für die ersten beiden Kinder erhöht hat.

Aus dieser Entwicklung ist erkennbar, dass die rot-grüne Koalition den Abstand der unteren Arbeitnehmereinkommen zur Hilfe zum Lebensunterhalt vergrößert hat, ohne eine einseitige Belastung der Sozialhilfeempfänger in Kauf zu nehmen.

Welche Faktoren im Einzelnen zu diesem Ergebnis geführt haben, lässt sich analysieren, indem die wichtigsten Bestimmungsgrößen der Vergleichsrechnung im Zeitverlauf betrachtet werden.

Tabelle 6:

Veränderungsraten von abstandsrelevanten Faktoren im Zeitvergleich Produzierendes Gewerbe Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet Verheirateter Alleinverdiener mit 3 Kindern					
Komponente	Veränderung gegenüber Vorjahr				Veränderung 1996-2000
	1997	1998	1999	2000	
Bruttoentgelt einschl. einm. Zahlungen	1,3%	1,5%	2,0%	3,6%	8,6%
Nettoentgelt	0,1%	1,6%	3,1%	3,9%	9,0%
Kindergeld	5,7%	0,0%	8,1%	5,0%	20,0%
Miete	4,0%	3,1%	2,4%	2,0%	12,0%
Wohngeld	3,8%	-1,9%	-5,7%	-13,3%	-16,7%
verfügbares Haushaltseinkommen	1,3%	1,1%	3,7%	3,5%	9,9%
Eckregelsatz Hilfe z. Lebensunterhalt	1,6%	0,2%	1,3%	0,5%	3,7%
Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt	2,1%	0,8%	1,8%	1,2%	6,0%

Die in *Tabelle 6* ausgewiesenen Veränderungsraten geben darüber Auskunft, welche Komponenten für die Entwicklung der letzten Jahre entscheidend waren:

- Die Zuwachsraten der Bruttoentgelte sind in den Jahren 1999 und 2000 angestiegen, noch deutlicher ist aber der Anstieg der Nettoeinkommen. Während diese im Jahr 1997 gegen-

über dem Vorjahr noch deutlich weniger gestiegen waren als die Bruttoeinkommen und auch 1998 noch auf gleichem Niveau lagen, sind sie danach stärker ausgefallen als die Bruttosteigerungen, was auf Senkungen der Steuern und Sozialabgaben zurückzuführen ist.

- Ein weiterer Faktor, der zur Vergrößerung des Abstands beiträgt, ist die deutliche Erhöhung des Kindergeldes in den Jahren 1999 und 2000.
- Die Mietbelastung im unteren Einkommensbereich ist weiterhin gestiegen, wenn auch nicht im gleichen Maße wie noch Mitte der 90er Jahre.
- Deutlich erkennbar ist aber, dass das Wohngeld in einer gegenläufigen Entwicklung immer weniger zur Kompensation der Mietbelastung beigetragen hat, hier sind (auf Grund der nicht dynamisierten Einkommensgrenzen) sogar deutliche Minderungen auch der absoluten Beträge zu beobachten.
- Die Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt sind im Vergleichszeitraum nur minimal angestiegen, seit 1998 deutlich geringer als die Nettoeinkommen.
- Der gesamte Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt ist zwar etwas stärker angestiegen als die Regelsätze, was durch die Einbeziehung der Mietentwicklung bedingt ist. Aber auch diese Komponente ist deutlich geringer angestiegen als die Nettolöhne und die verfügbaren Haushaltseinkommen.
- Im gesamten hier betrachteten Zeitraum von 1996 bis 2000 sind die verfügbaren Einkommen unterer Arbeitnehmerhaushalte um 9,9% gestiegen und damit um 55% stärker als der Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt, der nur um 6,4% gestiegen ist.

Mit dem Jahr 2001 werden infolge der Steuerreform und der Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge weitere Entlastungen der Arbeitnehmereinkommen wirksam. Vor allem aber die seit langem überfällige Wohngeldreform wird – wie erste Berechnungen zur Entwicklung des verfügbaren Haushaltseinkommens im Jahr 2001 zeigen – dazu führen, dass Arbeitnehmerhaushalte im unteren Einkommensbereich den Einkommensabstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt vergrößern können. Angesichts dieser Ergebnisse ist nicht nur die These zurückzuweisen, die Sozialhilfe sei zu hoch bemessen; sie sprechen eher dafür, dass nun für eine Verbesserung auch der Situation der Sozialhilfeempfänger hinreichender Spielraum besteht.

3. *Quantitative Relevanz der Lohnabstände*

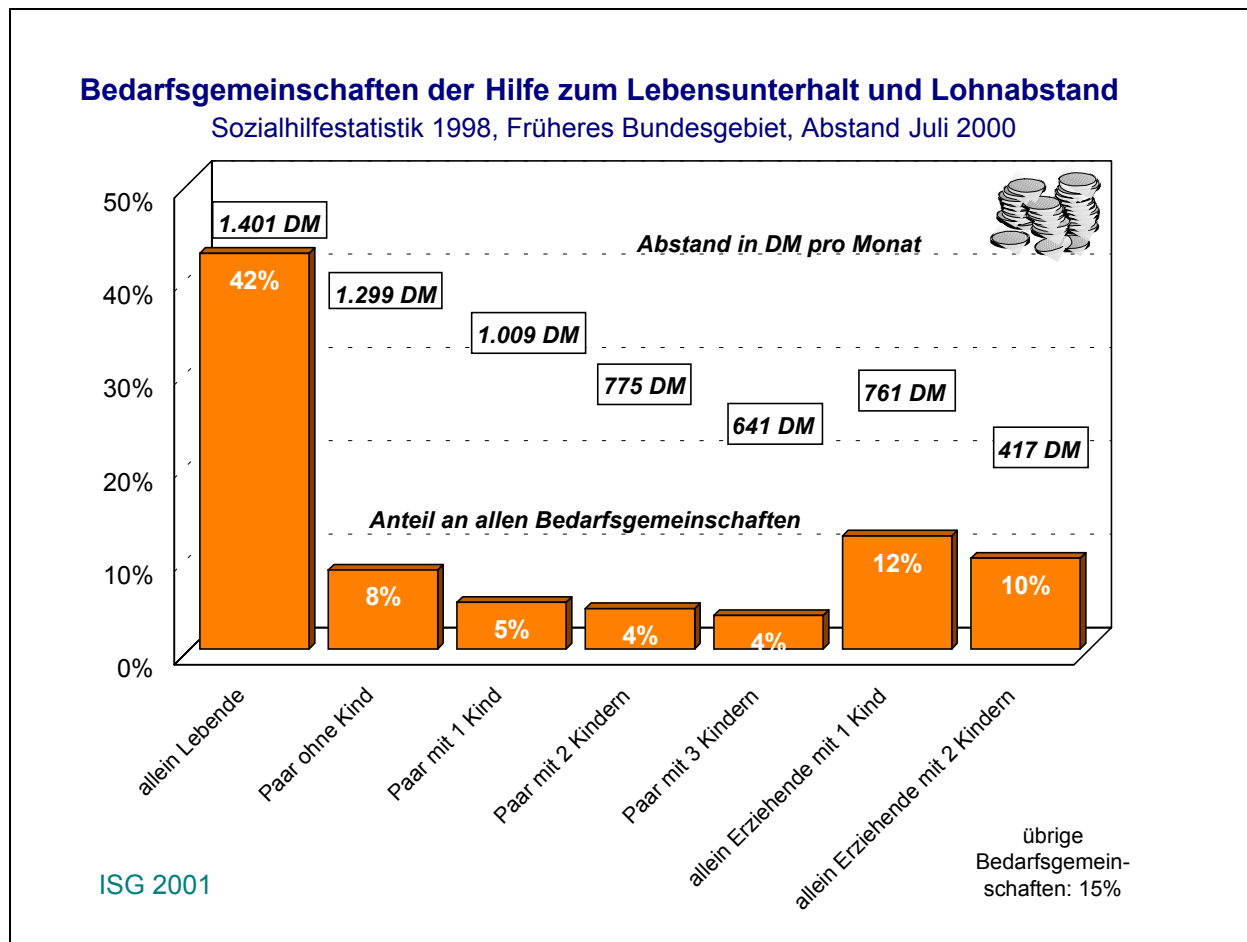
Die Berechnungen des Lohnabstands haben Abstandsbeträge ergeben, die je nach Haushaltstyp in unterschiedlicher Höhe liegen. Für die Frage, ob ein hinreichender Lohnabstand besteht, um zur Aufnahme einer Beschäftigung zu motivieren, ist aber weiterhin die quantitative Gewichtung dieser Haushaltstypen von Bedeutung: Für wie viele Sozialhilfeempfänger besteht ein Abstand, der so hoch ist, dass eine Anreizfunktion in hohem Maße besteht?

Der Haushaltstyp eines Ehepaars mit drei Kindern wurde vom Gesetzgeber zum Zweck einer exemplarischen Überprüfung ausgewählt, da er gewissermaßen einen „Grenzfall“ darstellt: Für größere Haushalte wird durchaus eingeräumt, dass der Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt untere Arbeitnehmereinkommen überschreiten kann. Dieser normativen Bedeutung des zu vergleichenden Haushaltstyps entspricht aber keineswegs sein quantitativer Stellenwert, der eher unbedeutend ist. Ehepaare mit mindestens drei Kindern machen nur rd. 3% aller Bedarfsgemeinschaften der Hilfe zum Lebensunterhalt und nur 2,5% aller Haushalte in der Gesamtbevölkerung aus.

Unter dem Aspekt eines Arbeitsanreizes für Sozialhilfeempfänger sind die anderen Haushaltstypen, die in den *Tabellen 3 und 4* ausgewiesen sind, von größerer quantitativer Bedeutung. Bei allein lebenden Personen, die über 40% aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen, ergab sich mit rd. 1.400 DM bzw. 53,7% im früheren Bundesgebiet und rd. 1.060 DM bzw. 50,2% in den neuen Ländern und Berlin-Ost ein deutlich höherer Abstand. In den ersten drei Haushaltstypen im früheren Bundesgebiet liegt der monatliche Abstandsbetrag über 1.000 DM, sodass hier sogar ein deutlicher Arbeitsanreiz vorliegt; diesen Haushaltstypen entsprechen rd. 60% der Bedarfsgemeinschaften. *Abbildung 2* weist auf der Grundlage der Sozialhilfestatistik 1998 aus, welche quantitative Verteilung der Haushalte den unterschiedlichen Abstandsbeträgen korrespondiert.⁸

⁸ Zählt man zum fünfköpfigen Haushalt neben den Ehepaaren auch die nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit drei oder mehr Kindern hinzu, erhöht sich deren Anteil auf 4%. Mehr als drei Kinder hat darunter nur ein kleiner Teil.

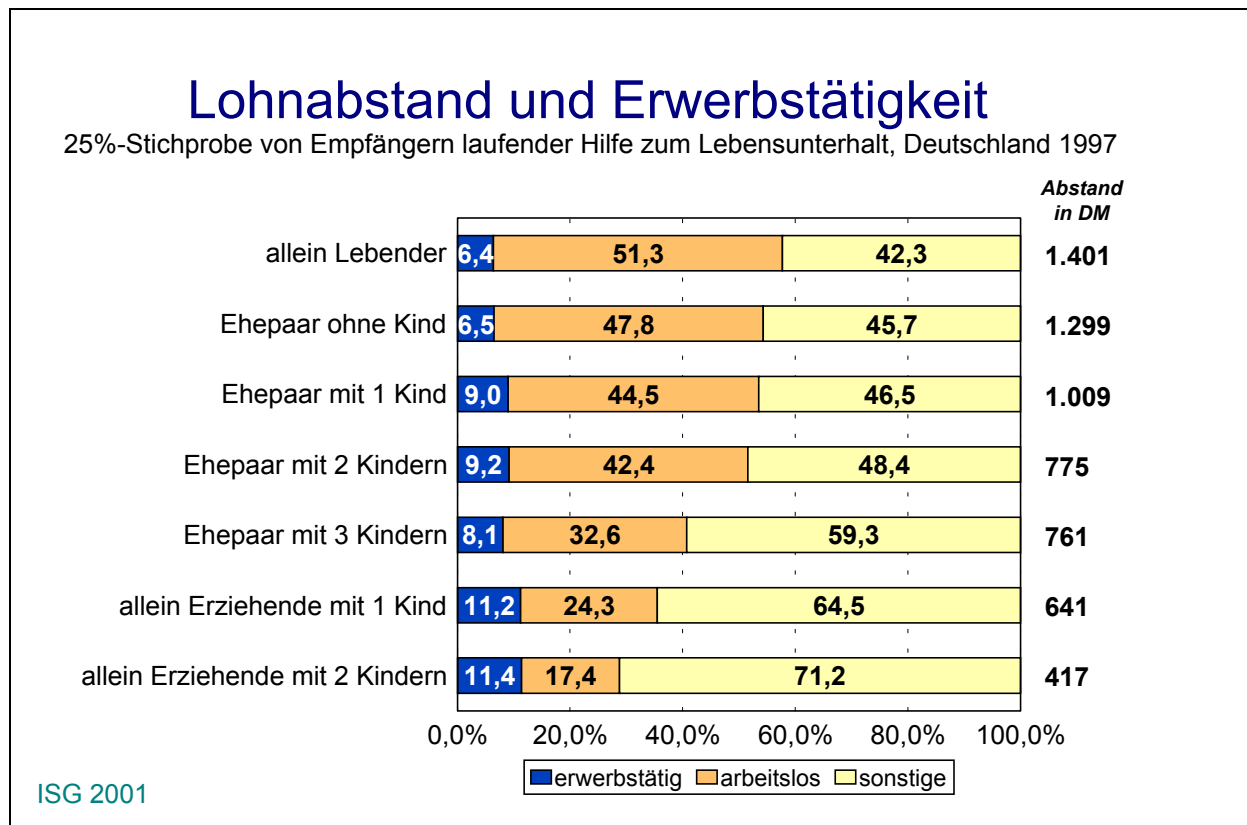
Abbildung 2:



Ein weiterer Schritt zur empirischen Überprüfung der Anreizwirkung kann in einer Analyse des Erwerbsstatus der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt bestehen: Die Unterstellung eines unzureichenden Arbeitsanreizes geht davon aus, dass bei *geringem Abstand* auch die Motivation zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit *geringer sei* als bei hohem Arbeitsanreiz. Daraus lässt sich die (empirisch zu prüfende) Hypothese ableiten: „Je geringer der Abstand ist, desto niedriger ist auch die Erwerbstätigkeitsquote.“ Ob ein solcher Zusammenhang besteht oder nicht, lässt sich auf der Grundlage der 25%-Stichprobe der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (Stand: Jahresende 1997) überprüfen, die das Statistische Bundesamt im Jahr 2000 erstmals als Mikrodatsatz zur Verfügung gestellt hat. In *Abbildung 3* sind die Bedarfsgemeinschaftstypen mit einem Haushaltsvorstand im erwerbsfähigen Alter nach der Höhe des Abstandsbetrages geordnet. Der zu überprüfenden Hypothese zufolge müsste die Erwerbsquote mit abnehmendem Abstandsbetrag rückläufig sein. Dies ist offensichtlich nicht der Fall, sondern im Gegenteil: Allein Lebende und kinderlose Paare weisen trotz des höchsten Abstands die geringsten Erwerbstätigkeitsquoten auf. Zugleich ist erkennbar, dass sie zu relativ hohen Anteilen arbeitslos gemeldet sind, also dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen

und in die Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsverwaltung einbezogen werden. Offenbar hat dieses Bemühen um eine Beschäftigung aber keinen Erfolg.

Abbildung 3:



Die Haushalte von Ehepaaren mit drei Kindern liegen mit einer Erwerbstätigenquote von 8,1% etwas über dem Durchschnitt von 7,8% erwerbstätigen Sozialhilfebeziehern. Die Tatsache, dass sie auch dann auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, wenn der Haushaltsvorstand erwerbstätig ist, macht deutlich: Sie beziehen nicht deshalb Sozialhilfe, weil ihre Arbeitsmotivation zu gering wäre, sondern weil ihr Lebenshaltungsbedarf durch das verfügbare Einkommen allein nicht gedeckt werden kann.

4. Diskussion

Die Kontroverse um Höhe und Anreizfunktion der Sozialhilfe wurde kürzlich in Form einer Gegenüberstellung der Position des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und der hier er-

läuterten Position der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) präsentiert.⁹ In diesem Zusammenhang korrigiert zwar die Autorin der IW-Studie einige ihrer früheren Berechnungsfehler, auf die die ISG hingewiesen hatte (wie z.B. den in der Studie falsch berechneten Absatzbetrag), bleibt aber grundsätzlich bei ihrer Aussage, die Hilfe zum Lebensunterhalt sei zu hoch bemessen und fördere eher die „Nicht-Arbeit“, als einen Anreiz zur Beschäftigung zu geben. An der Berechnungsweise der ISG wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass der durchschnittliche Hilfsarbeiterlohn zu Grunde gelegt werde, der aber – so die Behauptung – für ungelernte Arbeitskräfte unrealistisch hoch sei: „Der typische Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger kann weder eine Arbeitsleistung für 4.296 Mark anbieten noch wird ihm eine Arbeit zu diesem Lohn angeboten.“¹⁰ Als Beleg wird der Bedarf einer vierköpfigen Familie an Hilfe zum Lebensunterhalt in einen fiktiven Stundenlohn von 18 DM umgerechnet, die Löhne für gering Qualifizierte lägen demgegenüber zwischen 8 DM und 19 DM (Stand: 1999).

Diese Position ist, wie gezeigt, aus mehreren Gründen nicht haltbar. Die hier präsentierten Berechnungen belegen:

- Der gesetzlich festgelegte Lohnabstand bleibt gewahrt und ist in den letzten Jahren sogar noch gestiegen.
- Statistisch überwiegen Sozialhilfeempfänger, für die ein z.T. deutlich höherer Anreiz besteht als für den normativen Vergleichsfall eines Ehepaares mit drei Kindern.
- Die Hypothese, dass einem geringeren Abstandsbetrag eine niedrigere Erwerbstätigkeitsquote entspräche, lässt sich statistisch falsifizieren.

Auch eine Umrechnung der Hilfe zum Lebensunterhalt auf fiktive Stundenlöhne verändert dieses Resultat nicht; die größte Gruppe unter den Sozialhilfeempfängern, die allein Leben, würden nämlich bereits bei einer Erwerbstätigkeit mit einem Stundenlohn von 8 DM mehr verdienen, als sie derzeit an Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen – ein Betrag, der unterhalb der in diesem Kontext diskutierten Niedriglöhne liegt.

⁹ Sozialhilfe statt Arbeit – Heftiger Streit um die statistische Wahrheit, in: Personalmagazin Heft 11, Freiburg 2000, S. 34 - 37

¹⁰ W. Peter, a.a.O. S. 37

Die Kritik des IW: eine Argumentation, die den Lebenshaltungsbedarf in den Blick nimmt, sei altmodisch und falle „hinter die politische und wissenschaftliche Debatte zurück“, ¹¹ offenbart zum einen ein fragwürdiges Wissenschaftsverständnis. Welche quantitative Relevanz die untersten Löhne haben, auf die das IW rekurriert, bleibt ungeklärt – es mögen Einzelfälle sein; die statistische Basis der ISG-Berechnungen bilden dagegen die Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes, die die Realität von 10,5 Mio. Beschäftigten widerspiegeln. Zum andern verkennt das IW die Funktion der Sozialhilfe, die in der Sicherung des Existenzminimums auch für diejenigen Mitglieder der Gesellschaft liegt, die mit eigener Leistung dazu nicht in der Lage sind – sei es aus eingeschränkter Leistungsfähigkeit, sei es aus mangelnder Arbeitsgelegenheit. Mit der Behauptung: „Ob das Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt ‚ausgewogen‘ ist, hängt also von der Höhe der Sozialhilfe im Vergleich zum Lohn für einfache Tätigkeiten ab und von dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung“, ¹² unterläuft W. Peter somit ein systematischer Fehler, indem sie die genuin bedarfsorientierte Sozialhilfe unzulässigerweise am Kriterium ökonomischer Leistung bemisst. In einer ökonomischen Bewertung der Sozialhilfe offenbart sich aber ein fundamentales Missverständnis sozialstaatlicher Differenzierung: Die Funktion der Sozialhilfe besteht gerade darin, unzureichende Bedarfsdeckung vorgelagerter Systeme zu kompensieren und diese Systeme damit von Bedarfsaspekten zu entlasten. Als Komplement zum ökonomischen Teilsystem ist sie per definitionem „unwirtschaftlich“; wollte man die sozialstaatliche Differenzierung an dieser Stelle rückgängig machen und die Sozialhilfe „ökonomisieren“, so wäre dies nur um den Preis einer Belastung des Beschäftigungssystems mit Fragen der Armut und Armutsbekämpfung möglich.

Die Analyse der Lohnabstandsproblematik führt somit zu dem Ergebnis, dass die Unterstellung eines unzureichenden Arbeitsanreizes weder im gesetzlich vorgesehenen Überprüfungsfall noch für die Gesamtheit der Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter in statistisch fundierter Weise belegbar ist. Die grundsätzlicher gerichtete Kritik an der Bedarfsorientierung der Sozialhilfe verkennt zudem, dass genau darin die spezifische Funktion der Sozialhilfe besteht – eine Funktion, von deren entlastendem Effekt andere gesellschaftliche Systeme profitieren.

Die Forderung einer „aktivierenden Sozialpolitik“, die in diesem Zusammenhang in maßgeblicher Weise eine qualifizierende Sozialpolitik sein muss, ist dagegen unstrittig und findet in

¹¹ Ebd.

¹² Ebd.

der Sozialhilfepraxis auch breite Akzeptanz.¹³ Dabei darf „Aktivierung“ aber nicht als „Leistungskürzung“ missverstanden werden, denn diese hat – wie die empirischen Daten zeigen – keinen aktivierenden Effekt. „Aktivierung“ und „Qualifizierung“ dürfen nicht als *Alternative* zur Bedarfssicherung konstruiert werden, sondern bauen auf dieser auf, indem sie je nach individuellem Qualifizierungsbedarf bei der (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen. Auf institutioneller Ebene ist zu erwarten, dass die derzeit erprobte Vernetzung zwischen Sozialhilfeträgern und Arbeitsverwaltung zu einer Effektivierung dieser Hilfe zur Arbeit beiträgt. Letztlich kann das Bemühen um Beschäftigungsförderung von Sozialhilfeempfängern aber nur Wirkung zeigen, wenn auch die Arbeitgeberseite „aktiver“ wird und die Zahl der geeigneten Stellenangebote erhöht.

¹³ Zur Diskussion unterschiedlicher Strategien, um eine Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern zu unterstützen, vgl. auch S. Sell, Sozialhilfe, Familienpolitik und Arbeitsmarktintegration, in: Sozialer Fortschritt 7/2000, S. 154 ff.