



Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

ISG Working Paper No. 7

Der Abstand zwischen dem Leistungs- niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen

Berechnung des Instituts für Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik zum Stand Juli 2009

Dietrich Engels

Oktober 2009

ISG WORKING PAPER SERIES

ISG – Institut für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik GmbH
Barbarossaplatz 2
50674 Köln

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

Berechnung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
zum Stand Juli 2009

Dietrich Engels

ISG Köln

Oktober 2009

Zusammenfassung: Leistungen der Mindestsicherung (insbesondere Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II) sollen den notwendigen Lebensunterhalt abdecken, aber nur so hoch sein, dass ein hinreichender Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit besteht. Deshalb ist im „Lohnabstandsgebot“ (§ 28 Abs. 4 SGB XII) festgelegt, dass die Regelsätze so zu bemessen sind, dass sie zusammen mit den Leistungen für Unterkunft und Heizung im Durchschnitt unter dem Nettoarbeitsentgelt unterer Arbeitnehmergruppen liegen. Das ISG überprüft mit regelmäßigen Berechnungen, ob das Lohnabstandsgebot gewahrt bleibt. Im Juli 2009 war dies mit einem Abstand von 14,8% gewährleistet

Schlüsselwörter: Mindestsicherung, Arbeitsanreiz, Lohnabstandsgebot

1. Funktion des Abstandsgebots

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 Vollzeitbeschäftigten 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:

<p>Bruttoeinkommen (einschl. Jahressonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Steuern (Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer) - Arbeitnehmeranteil an der Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung) <p>-----</p> <p>= Nettoeinkommen</p> <p>+ Kindergeld und ggf. Kinderzuschlag</p> <p>+ ggf. Wohngeld</p> <p>-----</p> <p>= verfügbares Haushaltseinkommen</p>

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

<p>Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand oder allein Lebende</p> <ul style="list-style-type: none"> + ggf. Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige + etwaige Mehrbedarfszuschläge (soweit im Durchschnittsfall relevant) + Miete und Nebenkosten + Heizkosten <p>-----</p> <p>= Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt</p>

Im Juli 2009 lag der durchschnittliche Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt (bzw. in gleicher Höhe an Arbeitslosengeld II) zwischen durchschnittlich 702 € pro Monat bei einem Alleinlebenden und 2.048 € bei einem Ehepaar mit drei Kindern. Die dabei berücksichtigten Komponenten sowie die Bedarfssummen für unterschiedliche Haushaltstypen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

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

Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) Deutschland (Stand: 1. Juli 2009)					
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Regel-sätze	Mehr-bedarf	Kalt-miete	Heiz-kosten	Summe €/ Monat
Alleinlebende/r	359	/	280	63	702
Ehepaar ohne Kind	646	/	366	86	1.098
Ehepaar mit Kindern					
einem Kind	893	/	430	95	1.418
zwei Kindern	1.140	/	488	98	1.726
drei Kindern	1.387	/	546	115	2.048
Alleinerziehende/r mit					
einem Kind unter 6 Jahren	574	129	366	86	1.155
zwei Kindern, 7 u. 14 Jahre	897	129	430	95	1.551

2. Überprüfung des Abstands im Juli 2009

Der Abstand dieses Durchschnittsbedarfs zu dem verfügbaren Haushaltseinkommen eines Arbeitnehmers aus unteren Lohn- und Gehaltsgruppen mit vergleichbarer Haushaltskonstellation im Juli 2009 ist der folgenden Tabelle zu entnehmen. Dabei wurden die durchschnittlichen Verdienste von vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Leistungsgruppe 5 (Hilfsarbeiter) im Produzierenden Gewerbe zu Grunde gelegt, die das Statistische Bundesamt vierteljährlich ermittelt.² In dieser Statistik werden auch Jahressonderzahlungen erhoben, die in der folgenden Berechnung auf durchschnittliche Monatsbeträge umgerechnet wurden. Die Sozialversicherungsbeiträge wurden in der seit 1. Juli 2009 geltenden Höhe berücksichtigt.

Im Juli 2009 betrug der Abstand bei einem fünfköpfigen Arbeitnehmerhaushalt im unteren Lohnbereich (Leistungsgruppe 5 im Produzierenden Gewerbe) **356 €** pro Monat bzw. **14,8%** des verfügbaren Haushaltseinkommens einer vergleichbaren Hilfsarbeiterfamilie. Dieser Abstandsbetrag liegt um 177 € über dem Absetzbetrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII (30% des Einkommens aus einer Beschäftigung, maximal 50% des REgelsatzes), so dass der Abstand als hinreichend groß zu bewerten ist.

² Statistisches Bundesamt (2009): Fachserie 16 / Reihe 2.1: Verdienste und Arbeitskosten – Arbeiterverdienste, zuletzt: 2. Vj. 2009, Wiesbaden.

Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 5 Deutschland, Stand: Juli 2009 (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	mit 2 Kindern 7 u. 14 J.
Bruttoarbeitsentgelt	2.095	2.095	2.095	2.095	2.095	1.782	1.782
einmalige Zahlungen	196	196	196	196	196	179	179
Bruttoentgelt	2.291	2.291	2.291	2.291	2.291	1.961	1.961
Steuern							
Lohnsteuer	325	82	82	82	82	206	206
Solidaritätszuschlag	18	0	0	0	0	0	0
Kirchensteuer	29	7	0	0	0	7	0
Sozialversicherung							
Rentenversicherung	228	228	228	228	228	195	195
Arbeitslosenversicherung	32	32	32	32	32	27	27
Krankenversicherung **	188	188	188	188	188	161	161
Pflegeversicherung **	28	28	22	22	22	19	19
Nettoentgelt	1.444	1.726	1.739	1.739	1.739	1.345	1.352
Kindergeld	/	/	164	328	498	164	328
Kinderzuschlag	/	/	0	0	0	0	70
Wohngeld	0	0	0	81	167	0	32
verfügb. Einkommen Arbeitnehmer	1.444	1.726	1.903	2.148	2.404	1.509	1.783
Leistungsanspruch HLU	702	1.098	1.418	1.726	2.048	1.155	1.551
Abstand							
in Euro pro Monat	742	628	485	422	356	354	232
in v.H. des Arbeitn.-Einkommens	51,4%	36,4%	25,5%	19,6%	14,8%	23,5%	13,0%
Absetzbetrag n. § 82 (3) SGB XII***	180	180	180	180	180	180	180
Abstand nach Absetzbetrag	562	448	305	242	177	175	52

** Arbeitnehmeranteil Krankenversicherung: 7,3% plus Zuschlag von 0,9 Prozentpunkten;

Pflegeversicherung: Zuschlag von 0,25 Prozentpunkten bei Kinderlosen

*** in Höhe von 30% des Bruttoeinkommens, maximal 50% des Regelsatzes

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

Aus der Tabelle wird auch ersichtlich, dass der Abstand bei Alleinlebenden 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 Leistungsbezieher der Mindestsicherung besteht, ist aber vor allem von Interesse, für wie viele Leistungsbezieher ein hinreichender Abstand besteht. Der Haushaltstyp eines Ehepaars mit drei Kindern dient der exemplarischen Überprüfung, sein quantitativer Stellenwert ist dagegen eher unbedeutend (lt. Mikrozensus 2008 leben in 3,6% der Haushalte fünf oder mehr Personen). Von

größerer quantitativer Bedeutung sind Alleinlebende, die 54% der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und 74% der Bedarfsgemeinschaften der Hilfe zum Lebensunterhalt ausmachen und für die sich mit 742 € (bzw. 51% des verfügbaren Haushaltseinkommens eines allein lebenden Hilfsarbeiters) ein deutlich höherer Abstand ergab, sowie Paare ohne Kind (Abstandsbetrag 628 €) oder Paare mit einem Kind (Abstandsbetrag 485 €). Für diese Haushaltstypen, die zusammen mehr als drei Viertel aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen, war offensichtlich ein hoher Arbeitsanreiz gegeben.³

3. Fazit

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 Bundesagentur für Arbeit (2009): Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, August 2009, Nürnberg. - Statistisches Bundesamt (2008): Fachserie 13 Reihe 2, Sozialhilfe 2007, Wiesbaden.