

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1075

**Sozialhilfe, Lohnabstand,
Leistungsanreize und
Mindestlohnarbeitslosigkeit**

von

Alfred Boss

September 2001

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit

Zusammenfassung:

Der Abstand zwischen dem potentiellen Nettoarbeitseinkommen und dem Sozialhilfeanspruch (Lohnabstand) wird für verschiedene Haushaltstypen gemessen. Er ist im Jahr 2001 für Haushalte, die aus drei oder mehr Personen bestehen, gering. Der Lohnabstand hat in den vergangenen 40 Jahren abgenommen. Die marginale Belastung des Arbeitseinkommens von Sozialhilfeempfängern ist extrem hoch; sie beträgt in bestimmten Einkommensbereichen 100 Prozent. Die Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger werden daher beträchtlich beeinträchtigt. Das Sozialhilfesystem hat die marktgerechte Anpassung der Löhne von Personen mit einer geringen Qualifikation behindert und zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen.

Abstract:

The difference between the potential net wage income and the social welfare payments is measured for different types of private households in Germany. In 2001, the difference is small for households consisting of at least three persons. For three types of households the difference is calculated for the 1962–2001 period; it turns out that it decreased significantly. The (explicit and implicit) marginal tax rates for wage income of the recipients of social assistance are extremely high (up to 100 percent). Thus, the incentives to work are strongly impaired. The downward adjustment of wages for low skilled workers was impeded by the system of social assistance. As a consequence, unemployment increased.

Schlagworte: Social assistance, Incentives to work, Poverty trap,
Unemployment

JEL Klassifikation: H 31, H 53, E 24

Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: 0431/8814-231

Telefax: 0431/8814-525

E-mail: alfred.boss@ifw.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

A.	Problemstellung	1
B.	Gang der Untersuchung.....	2
C.	Sozialhilfeausgaben und Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen.....	3
	I. Ausgaben für die Sozialhilfe.....	3
	II. Zahl der Empfänger/innen von Sozialhilfe.....	6
D.	Sozialhilfe und Lohnabstand	9
	I. Sozialhilfeanspruch	9
	1. Definition.....	9
	2. Der Regelsatz	11
	3. Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizkosten	15
	4. Kindergeld als neue Leistung.....	19
	5. Einmalige Leistungen	19
	6. Einmaliger Heizkostenzuschuss	21
	7. Der quantifizierte Sozialhilfeanspruch	22
	II. Festlegung des potentiellen Bruttolohns.....	23
	III. Ableitung des potentiellen Nettoeinkommens bei Erwerbstätig- keit durch Berücksichtigung der Steuern, der Sozialversiche- rungsbeiträge und der Transfers	25
	1. Zur Vorgehensweise.....	25
	2. Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, Sozialversicherungs- beiträge	25
	3. Kindergeld	26
	4. Betreuungsfreibetrag	27
	5. Wohngeld	27
	6. Einmaliger Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfänger	29
	IV. Der Lohnabstand	30
	1. Zum Begriff	30
	2. Der Lohnabstand im Zeitablauf	30
	a) Facharbeiterlohn als Vergleichsgröße	30
	aa) Der Lohnabstand im früheren Bundesgebiet	30

II

bb)	Entwicklung des Lohnabstands im früheren Bundesgebiet seit 1962	34
cc)	Relativierung der Ergebnisse für den Lohnabstand im früheren Bundesgebiet	39
dd)	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich zum potentiellen Nettoarbeitseinkommen – Ergebnisse für die neuen Bundesländer	40
ee)	Fazit	48
b)	Der Lohn für Geringqualifizierte als Vergleichsgröße	48
3.	Der Lohnabstand im Jahr 2001: Lohn eines ungelerten Arbeiters als Vergleichsgröße	52
a)	Vorbemerkungen	52
b)	Ergebnisse	53
c)	Resümee	55
4.	Relativierung der Ergebnisse	56
5.	Der Lohnabstand in der Lebenseinkommensperspektive	58
6.	Fazit	59
E.	Sozialhilfe und Tariflöhne: Definiert die Sozialhilfe einen Mindestlohn?	60
F.	Die implizite Belastung zusätzlichen Arbeitseinkommens eines Sozialhilfeempfängers	64
I.	Zur Anrechnung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt	64
II.	Wie verhält es sich mit den Arbeitsanreizen für Arbeitslose, die Ansprüche auf Lohnersatzleistungen haben?	68
G.	Wie lässt sich das Ausmaß der Inanspruchnahme der Sozialhilfe erklären?	71
I.	Gründe für den relativen Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger/innen	71
II.	Was kann der Lohnabstand zur Erklärung der Inanspruchnahme der Sozialhilfe beitragen?	74
III.	Lohnabstand und Sozialhilfebezug – eine Querschnittsbetrachtung	77
IV.	Fazit	78
H.	Wirtschaftspolitische Überlegungen	78
I.	Literaturverzeichnis	81

A. Problemstellung

Die Sozialhilfe hat im deutschen System der sozialen Sicherung die Funktion, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Bundessozialhilfegesetz (BSHG)). „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält“ (§ 2 BSHG).

Es ist unstrittig, dass Sozialhilfe in diesem Sinne notwendig ist. In einer Marktwirtschaft brauchen die Menschen eine Sicherung gegen die größten Risiken, die der wettbewerbliche Prozess für den Einzelnen mit sich bringt. Die Furcht vor dem Scheitern im Wettbewerb darf nicht dazu führen, dass eine den Fortschritt lähmende, existentielle Angst vor dem Risiko entsteht. Es geht darum, möglichst viele Menschen, also auch die risikoscheuen, zum Mitmachen am ergebnisoffenen Marktprozess zu ermutigen (Soltwedel 1997).

Unstrittig sollte sein, dass Unsicherheit und Ungleichheit nicht über das Maß hinaus beseitigt werden, das gesellschaftlich produktiv ist und die potentiellen Gewinne einer vertieften Arbeitsteilung im Marktsystem realisieren hilft. In dieser Hinsicht ist das Sozialhilfesystem vielfältiger Kritik ausgesetzt. Es geht dabei nicht um die Hilfe in besonderen Lebenslagen, sondern um die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.

Die diesbezüglichen Regelungen werden kritisiert, weil sie dazu führten, dass der Abstand zwischen dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit und dem bei Nichterwerbstätigkeit und Inanspruchnahme der Sozialhilfe so gering sei, dass sich Erwerbstätigkeit nicht oder kaum lohne. Kritisiert wird auch, dass bei einer Erwerbstätigkeit mit geringer Entlohnung und gleichzeitigem Anspruch auf (begrenzte) Sozialhilfe die Anreize zu Mehrarbeit oder zu beruflicher Qualifizierung beeinträchtigt würden. Die Sozialhilfegesetzgebung trage dazu bei, dass die Zahl der Leistungsempfänger relativ zur Bevölkerung zunehme und dass die Schattenwirtschaft wachse. Sie habe schädliche Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot.

Hinzu komme ein indirekter Effekt, der möglicherweise noch bedeutsamer sei. Das Niveau der Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt habe den Charakter eines Mindestlohns, der bei Lohnverhandlungen eine Sen-

kung der Tariflöhne für bestimmte Personengruppen verhindere (Siebert 1998a). Ohne eine Verringerung der Tariflöhne für Geringqualifizierte, für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie für Menschen in strukturschwachen Regionen sei es aber nicht möglich, die Arbeitsmarktchancen dieser Personengruppen nennenswert zu erhöhen. Dabei sei zu bedenken, dass der Bedarf an Lohndifferenzierung angesichts der verstärkten Integration der Weltwirtschaft größer geworden ist.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Kritik an den Sozialhilferegulungen berechtigt ist. Fraglich ist auch, wie das System verbessert werden kann.

B. Gang der Untersuchung

In dieser Arbeit werden zunächst die Entwicklung der Aufwendungen für die Sozialhilfe sowie die der Zahl der Empfänger/innen von Sozialhilfe (Personen und Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften) skizziert.

Sodann wird untersucht, wie hoch der Sozialhilfeanspruch im konkreten Fall ist, wie groß das potentielle Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit ist und wie sich der Abstand zwischen diesem und dem Sozialhilfeanspruch (Lohnabstand) darstellt. Es wird aufgezeigt, wie sich der Lohnabstand seit dem Jahr 1962, als die Sozialhilferegulungen eingeführt wurden und das Fürsorgesystem ersetzt, verändert hat; die Analyse wird sich auf drei Gruppen von Haushalten beschränken (Ein-Personen-Haushalt, Drei-Personen-Haushalt, Fünf-Personen-Haushalt). Der Lohnabstand im Jahr 2001 wird für insgesamt zehn Haushaltstypen gemessen.

Nach der Messung des Lohnabstandes wird untersucht, ob durch die Festlegung des Sozialhilfeanspruchs die Tariflöhne für gering qualifizierte Arbeit beeinflusst worden sind und ob so die Zunahme der Beschäftigung beeinträchtigt worden ist.

Danach wird dargestellt, wie sich das Nettoeinkommen eines Beschäftigten, der ein geringes Arbeitsentgelt bezieht und gleichzeitig Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt in Anspruch nimmt, verändert, wenn der Bruttolohn infolge längerer Arbeitszeit oder nach erfolgter Fortbildung zunimmt.

Schließlich wird analysiert, ob die Entwicklung des Lohnabstands zur Ausweitung bzw. zum Rückgang der Zahl der Sozialhilfeempfänger beigetragen hat

und ob das Ausmaß des Lohnabstands bei bestimmten Haushaltstypen die Häufigkeit des Sozialhilfebezugs in diesen Gruppen erklären kann. Einige Reformüberlegungen schließen sich an.

C. Sozialhilfeausgaben und Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen¹

I. Ausgaben für die Sozialhilfe

Die gesamten Sozialhilfeausgaben beliefen sich im Jahr 1999 auf 44,9 Mrd. DM (Tabelle 1). Die Sozialhilfeträger erhalten aber bestimmte Einnahmen, beispielsweise die Erstattungen anderer Sozialleistungsträger. Die reinen Ausgaben, also die Ausgaben abzüglich dieser Einnahmen, betrugen im Jahr 1999 39,9 Mrd. DM; dies sind in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 1,03 Prozent.

Für die Hilfe zum Lebensunterhalt wurden 1999 brutto 19,6 Mrd. DM, für die Hilfe in besonderen Lebenslagen 25,3 Mrd. DM aufgewendet. Die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt waren damit um 4,7 Prozent niedriger als ein Jahr zuvor, die Aufwendungen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen um 3,6 Prozent höher (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. a, hier 1999: 135).

Die Sozialhilfeausgaben sind im Zeitraum 1963 bis 1999 kräftig gestiegen (Schaubild 1). Entscheidend für den Rückgang der Aufwendungen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen in den Jahren 1996 und 1997 ist die Entwicklung bei der Hilfe zur Pflege; für sie waren wegen der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung weniger Mittel notwendig (Seewald 1998). Seit dem 1. April 1995 finanziert die gesetzliche Pflegeversicherung die Leistungen der häuslichen Pflege, seit dem 1. Juli 1996 auch die Leistungen der stationären Pflege (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. a).

Im Jahr 2000 wurden für die Leistungen nach dem BSHG brutto 45,6 Mrd. DM aufgewendet; dies sind 1,6 Prozent mehr als im Jahr 1999 (Statistisches Bundesamt 2001a).

¹ Zu ausführlichen Darstellungen vgl. Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a) sowie (unregelmäßig) Deutsche Bundesbank (1983, 1989, 1996b).

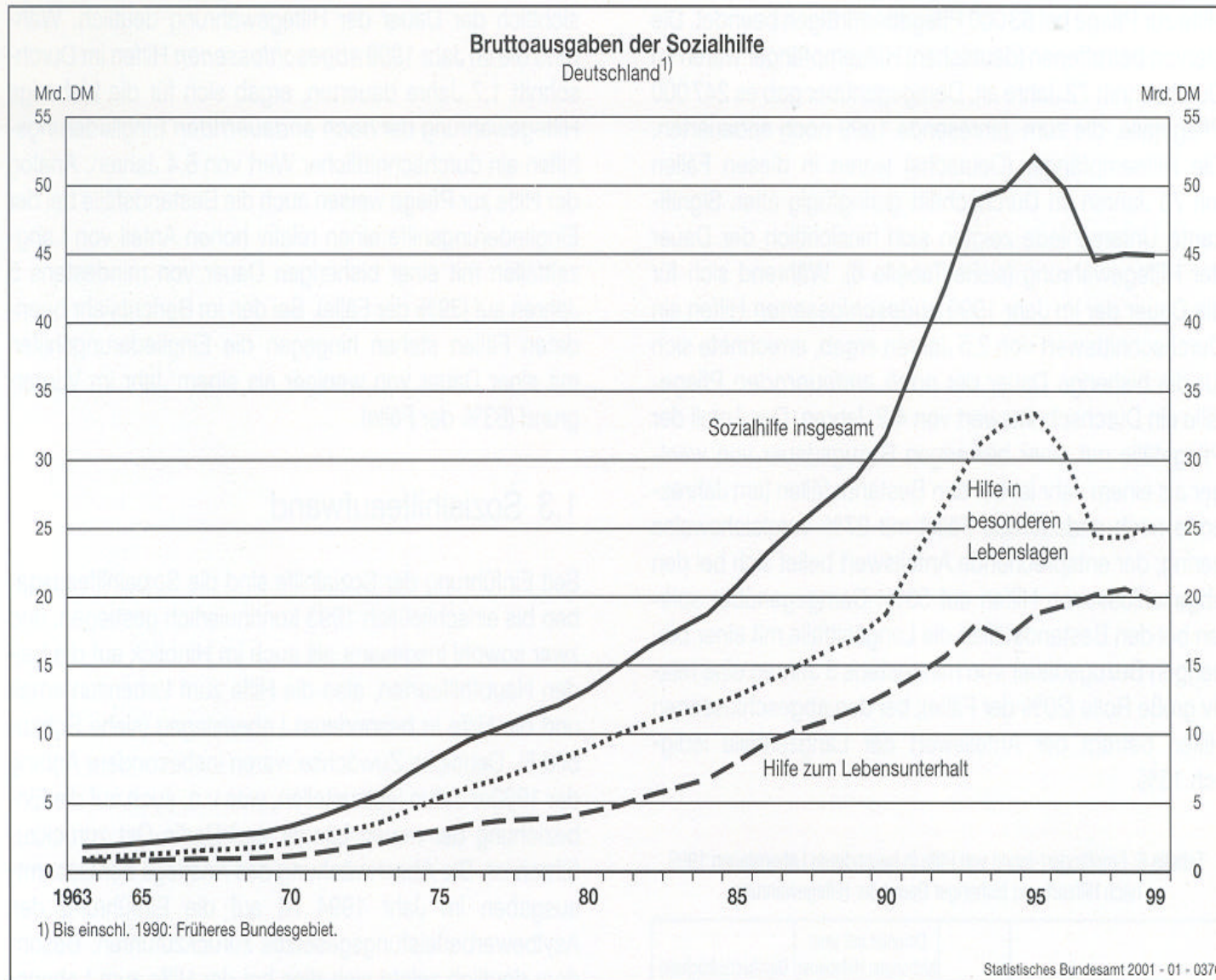
Tabelle 1: Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe^a 1963–1999

	Hilfe zum Lebensunter- halt	Hilfe in besonderen Lebens-lagen	Ausgaben insgesamt	Einnahmen	Reine Ausgaben	
	Mrd. DM					Prozent des Brutto- inlands- produkts
1963	0,9	1,0	1,9	0,4	1,5	0,38
1965	0,8	1,3	2,1	0,5	1,6	0,36
1970	1,2	2,2	3,3	0,7	2,6	0,39
1975	3,0	5,4	8,4	1,8	6,6	0,64
1980	4,3	8,9	13,3	3,1	10,2	0,69
1985	8,0	12,8	20,8	4,6	16,3	1,89
1990	13,0	18,8	31,8	6,5	25,2	1,04
1991	14,2	23,1	37,3	7,0	30,3	1,03
1995	18,8	33,4	52,2	9,5	42,6	1,21
1996	19,4	30,4	49,8	8,8	41,0	1,14
1997	20,2	24,4	44,5	5,9	38,7	1,05
1998	20,6	24,4	45,0	5,4	39,7	1,05
1999	19,6	25,3	44,9	5,0	39,9	1,03

^aBis 1990 früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a; lfd. Jgg. f); eigene Berechnungen.

Schaubild 1:



Quelle: Haustein (2001).

II. Zahl der Empfänger/innen von Sozialhilfe

Ende 1999 gab es 2,79 Millionen Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und 2,81 Mill. Empfänger insgesamt (Tabelle 2). Am 31. Dezember 2000 betrug die Zahl der Leistungsempfänger 2,69 Millionen (Statistisches Bundesamt 2001b).

Tabelle 2: Zahl der Sozialhilfeempfänger nach Hilfearten^a 1963–1999 (1000)

	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen	Insgesamt ^b
1963	·	·	1 491
1970	749	965	1 491
1975	1 190	1 147	2 049
1980	1 322	1 125	2 144
1985	2 063	1 108	2 814
1990	2 890	1 510	3 754
1995 ^c	2 599 ^d	1 485 ^e	·
1996	2 724 ^d	1 409	·
1997	2 919 ^d	1 411	·
1998	2 903 ^d	1 378	·
1999	2 812 ^d	1 402	·

^aBis 1990 früheres Bundesgebiet. — ^bOhne Mehrfachzählungen. — ^cKorrigiert um die Untererfassung in der Statistik. — ^dAm Jahresende. — ^eOhne Empfänger in Bremen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a).

Rund 43 Prozent der Sozialhilfeempfängerhaushalte (Bedarfsgemeinschaften), die es Ende 1999 gab, sind Ein-Personen-Haushalte (Tabelle 3). Rund 24 Prozent der Bedarfsgemeinschaften sind solche von Alleinerziehenden, rund 20 Prozent sind Ehepaare oder nichteheliche Lebensgemeinschaften. Von allen Bedarfsgemeinschaften waren 16 Prozent solche, bei denen Arbeitseinkommen auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wurde, und 14 Prozent solche, bei denen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe angerechnet wurden.

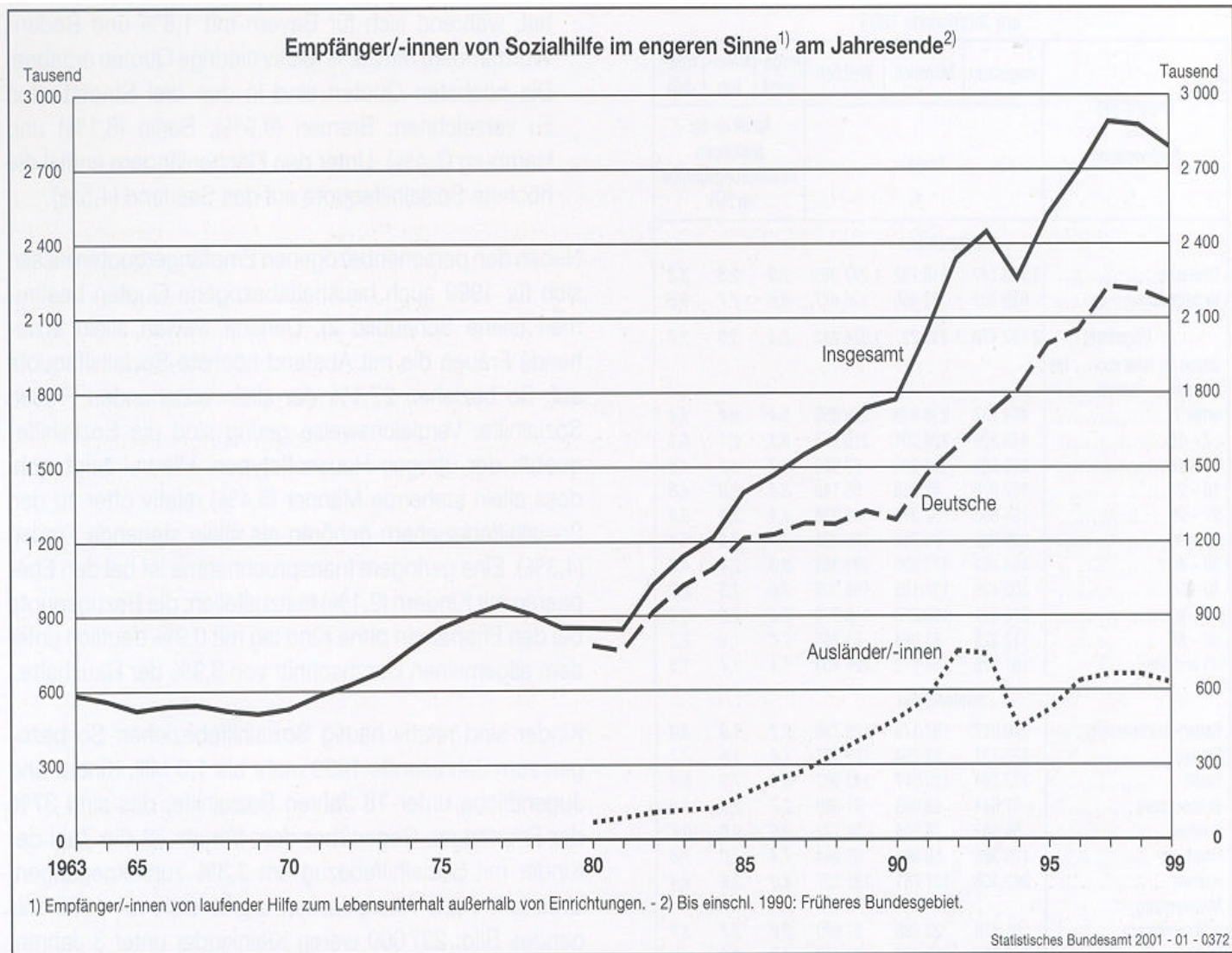
Die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich im Zeitraum 1963–1999 mehr als vervierfacht (Schaubild 2). Dabei ist die Entwicklung in den Jahren 1993 und 1994 dadurch beeinflusst, dass mit dem

Tabelle 3: Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1999 nach ausgewählten angerechneten Einkommensarten und nach dem Typ der Bedarfsgemeinschaft

	Insgesamt	Mit angerechnetem/angerechneter		
		Arbeits- einkommen ^a	Arbeitslosen- geld	Arbeitslosen- hilfe
Einzel nachgewiesene Haushalts- vorstände				
– männlich	289 569	22 675	9 730	29 377
– weiblich	329 738	34 024	10 532	25 912
Ehepaare				
– ohne Kinder unter 18 Jahren	103 843	14 849	4 749	13 856
– mit einem Kind unter 18 Jahren	56 738	17 502	4 921	10 984
– mit zwei Kindern unter 18 Jahren	51 167	17 381	4 983	11 585
– mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	43 443	14 376	4 377	11 643
Nichteheliche Lebensgemein- schaften				
– ohne Kinder unter 18 Jahren	15 109	3 394	1 536	3 429
– mit einem Kind unter 18 Jahren	13 746	4 467	1 842	3 066
– mit zwei Kindern unter 18 Jahren	7 641	2 544	860	1 981
– mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	4 916	1 444	549	1 298
Männliche Haushaltsvorstände mit				
– einem Kind unter 18 Jahren	6 351	969	300	1 048
– zwei Kindern unter 18 Jahren	2 864	524	197	506
– drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	1 306	213	71	200
Weibliche Haushaltsvorstände mit				
– einem Kind unter 18 Jahren	183 701	38 563	5 737	11 314
– zwei Kindern unter 18 Jahren	103 180	23 858	2 899	6 316
– drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	45 372	7 515	831	2 000
Sonstige Bedarfsgemeinschaften ^b	193 955	26 871	3 355	6 780
Insgesamt	1 452 639	231 169	57 469	141 295
^a Einkünfte aus unselbständiger Arbeit. — ^b Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand und anderweitig nicht erfasste Bedarfsgemeinschaften.				

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a, hier 1999: 36–37).

Schaubild 2:



Quelle: Haustein (2001).

Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes (im November 1993) Asylbewerber, abgelehnte Bewerber, die zur Ausreise verpflichtet sind, sowie geduldete Ausländer nicht mehr in der Sozialhilfestatistik erfasst werden.^{2,3}

Die Sozialhilfequote, gemessen als Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) je Einwohner am Jahresende, ist von knapp 1 Prozent Anfang der sechziger Jahre auf 3,8 Prozent im Jahr 1997 gestiegen; seither ist sie leicht rückläufig. Die Quote differiert stark mit dem Alter und dem Geschlecht. Sie ist in den einzelnen Bundesländern sehr verschieden; insbesondere ist sie in den Stadtstaaten höher als in den Flächenstaaten.

Die „haushaltsbezogene“ Sozialhilfequote, gemessen als Relation zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften eines bestimmten Typs und der Zahl aller Haushalte gleichen Typs, variiert deutlich in Abhängigkeit vom Haushaltstyp (Tabelle 4). Im Durchschnitt betrug sie im Jahr 1999 3,7 Prozent.

D. Sozialhilfe und Lohnabstand

I. Sozialhilfeanspruch

1. Definition

Die Sozialhilfe hat im Rahmen des Systems der sozialen Sicherung die Aufgabe, Menschen zu helfen, die in Not geraten sind, sich aus eigener Kraft nicht helfen können und durch Angehörige oder durch staatliche Einrichtungen nicht ausreichend oder überhaupt nicht unterstützt werden. Der Anspruch auf Sozialhilfe setzt Bedürftigkeit in diesem Sinne voraus. Das Niveau der Sozialhilfe in der Form der Hilfe zum Lebensunterhalt wird verfassungsrechtlich „aus dem

² Gemäß dem Asylbewerberleistungsgesetz werden aus dem Anwendungsbereich des BSHG diejenigen Ausländer herausgenommen, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzen (oder beantragt haben) oder vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind. Zudem werden die Ehegatten und die minderjährigen Kinder dieser Personen nicht erfasst. Wer Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beanspruchen kann, erhält keine nach dem BSHG. Erstere sind geringer als die nach dem BSHG.

³ Die Angabe für das Jahr 1993 ist dadurch verzerrt, dass nicht durchgängig die neue Abgrenzung angewendet wurde (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. a, hier 1998: 130).

Menschenwürdebegriff des Grundgesetzes und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet“ (Hanz 1998: 253).

Tabelle 4: Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1999 nach dem Typ der Bedarfsgemeinschaft und Privathaushalte nach dem Haushaltstyp im April 1999

	Bedarfsgemeinschaften		Privat- haushalte
	absolut	relativ ^a	
Einzel nachgewiesene Haushaltsvorstände			
– männlich	289 569	5,13	5 647 000 ^b
– weiblich	329 738	4,21	7 838 000 ^b
Ehepaare			
– ohne Kinder unter 18 Jahren	103 843	1,09	9 492 000 ^c
– mit einem Kind unter 18 Jahren	56 738	1,64	3 452 000 ^c
– mit zwei Kindern unter 18 Jahren	51 167	1,73	2 962 000 ^c
– mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	43 443	4,57	950 000 ^c
Nichteheliche Lebensgemeinschaften			
– ohne Kinder unter 18 Jahren	15 109	1,03	1 460 000
– mit einem Kind unter 18 Jahren	13 746	4,43	594 000
– mit zwei Kindern unter 18 Jahren	7 641		
– mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	4 916		
Männliche Haushaltsvorstände mit			
– einem Kind unter 18 Jahren	6 351	2,75	231 000 ^d
– zwei Kindern unter 18 Jahren	2 864	4,21	68 000 ^d
– drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	1 306	10,05	13 000 ^d
Weibliche Haushaltsvorstände mit			
– einem Kind unter 18 Jahren	183 701	16,95	1 084 000 ^d
– zwei Kindern unter 18 Jahren	103 180	24,00	430 000 ^d
– drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	45 372	36,89	123 000 ^d
Zusammen	1 258 684	3,66	34 344 000
Sonstige Bedarfsgemeinschaften ^e	193 955	.	.
Insgesamt	1 452 639	.	.

^aZur Zahl der Haushalte. — ^bEin-Personen-Haushalte. — ^cFamilien. — ^dFamilien Alleinerziehender. — ^eBedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand und anderweitig nicht erfasste Bedarfsgemeinschaften.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a, hier 1999: 36–37; 2001); eigene Berechnungen.

Das Sozialhilferecht zielt darauf ab, ein „angemessenes Verhältnis“ zwischen dem Fürsorgesatz einerseits und dem Arbeitseinkommen erwerbstätiger Personen andererseits zu wahren. Zwischen dem Bedarf im Rahmen der Hilfe zum

Lebensunterhalt und dem Lohn, der am Markt erwirtschaftet werden kann, soll ein hinreichender Abstand bestehen.

Im Einzelnen war über viele Jahre bei der Festsetzung der Regelsätze „darauf Bedacht zu nehmen, dass sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, bei größeren Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht“ (§ 22 Abs. 3 Satz 2 BSHG in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Mai 1983). Mit der Neufassung des § 22 BSHG durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms, das am 27. Juni 1993 in Kraft trat, wurde die Formulierung geändert (Breuer und Engels 1994: 3). Seit der Reform im August 1996 sind die Regelsätze „so zu bemessen, dass der laufende Bedarf dadurch gedeckt werden kann. Die Regelsatzbemessung hat Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Grundlage sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen“ (§ 22 Abs. 3 BSHG). Eine spezifische Formulierung betrifft Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern (§ 22 Abs. 4 BSHG).

2. Der Regelsatz

Der Regelsatz ist der wichtigste Teil der Hilfe zum Lebensunterhalt. Er wird für ein Bundesland im Rahmen der Regelsatzverordnung durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgesetzt (§ 22 Abs. 5 BSHG). Diese kann die Sozialhilfeträger ermächtigen, auf der Grundlage von Mindestregelsätzen regionale Regelsätze zu bestimmen; nur in Bayern geschieht dies.

Die Regelsätze sind als Eckregelsatz für einen Haushaltsvorstand bzw. für Alleinstehende und als abgeleitete Regelsätze für Haushaltsangehörige festgelegt. Die abgeleiteten Regelsätze stehen in einem bestimmten Verhältnis zum Eckregelsatz; sie betragen nach der Regelsatzverordnung des Bundes für Personen

- bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres grundsätzlich 50 Prozent, beim Zusammenleben mit einer Person, die allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgt, aber 55 Prozent,
 - vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 65 Prozent,
 - vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 90 Prozent und
 - vom Beginn des 19. Lebensjahres an 80 Prozent
- des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand.

Die Regelsätze in den einzelnen Bundesländern weichen nur wenig voneinander ab (Tabelle 5). Im früheren Bundesgebiet beträgt der Regelsatz seit dem 1. Juli 2001 im (ungewogenen) Durchschnitt 560 DM je Monat, in den neuen Bundesländern beläuft er sich – ebenfalls im Durchschnitt – auf 541 DM je Monat.

Die Regelsatzsumme für einen Haushalt mit Kindern variiert bei gegebener Kinderzahl mit dem Alter der zu berücksichtigenden Kinder. Zur Berechnung dieser Summe für Haushalte mit einer bestimmten Kinderzahl sind deshalb die Alter der einzelnen Kinder oder ein durchschnittliches Alter und damit ein durchschnittlicher Regelsatz festzulegen.

Eine Möglichkeit, Letzteres zu tun, besteht darin, alle Altersjahrgänge mit dem gleichen Gewicht einzubeziehen. Es ergibt sich dann für ein Kind im Alter bis zu 18 Jahren ein Regelsatzanteil von 64,72 Prozent. Für zwei Kinder beträgt die Relation 129,44 Prozent, für drei Kinder 194,16 Prozent. Für ein Ehepaar mit einem Kind beträgt sie mithin 244,72 Prozent, für ein Ehepaar mit drei Kindern beläuft sie sich auf 374,16 Prozent.

Tabelle 5: Regelsätze (DM je Monat) nach § 22 des Bundessozialhilfegesetzes (vom 1.7.2001 bis zum 30.6.2002)

Land/Region	Haushaltsvorstände und Alleinstehende	Sonstige Haushaltsangehörige				
		bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres	bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres beim Zusammen- leben mit einer Person, die allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgt	vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres	vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres	vom Beginn des 19. Lebensjahres an
Baden-Württemberg	562	281	309	365	506	450
Bayern*	543	272	299	353	489	434
Berlin	561	281	309	365	505	449
Brandenburg	537	269	295	349	483	430
Bremen	561	281	309	365	505	449
Hamburg	561	281	309	365	505	449
Hessen	562	281	309	365	506	450
Mecklenburg-Vorpommern	535	268	294	348	482	428
Niedersachsen	561	281	309	365	505	449
Nordrhein-Westfalen	561	281	309	365	505	449
Rheinland-Pfalz	561	281	309	365	505	449
Saarland	561	281	309	365	505	449
Sachsen	535	268	294	348	482	428
Sachsen-Anhalt	540	270	297	351	486	432
Schleswig-Holstein	561	281	309	365	505	449
Thüringen	535	268	294	348	482	428
Früheres Bundesgebiet	560	280	308	364	504	448
Neue Bundesländer und Berlin-Ost	541	271	298	352	487	433

*Von der obersten Landesbehörde festgesetzte Mindestbeträge. Die örtlichen Träger der Sozialhilfe bestimmten die Höhe der Regelsätze.

Quelle: Eigene Berechnungen; entsprechend der gesetzlich geregelten Anpassungsvorschrift.

Bei der Analyse des Lohnabstands für verschiedene Haushaltstypen im Jahr 2001 werden unter anderem diese Relationen zugrunde gelegt. Zu beachten ist, dass es für bestimmte Personengruppen – wie z.B. allein erziehende Väter und Mütter oder ältere Menschen – Mehrbedarfszuschläge gibt. Für Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren oder mit zwei oder drei Kindern unter sechzehn Jahren wird ein Mehrbedarf eingeräumt, der sich auf 40 Prozent des maßgebenden Regelsatzes beläuft (§ 23 Abs. 2 BSHG); bei vier oder mehr Kindern erhöht sich der Mehrbedarf auf 60 Prozent des maßgebenden Regelsatzes. Für Alleinerziehende mit einem Kind wird unterstellt, dass das Kind unter sieben Jahre alt ist und Leistungen in Höhe von 55 Prozent des Regelsatzes bezieht; in diesem Fall besteht ein Anspruch auf den Mehrbedarfszuschlag. Unter den skizzierten Annahmen lassen sich für einzelne Haushaltstypen die Regelsatzleistungen im Jahr 2001 errechnen (Tabelle 6).

Bei der Untersuchung des Sozialhilfebedarfs und des Lohnabstands im Zeitablauf werden konkrete Werte für das Alter der Kinder verwendet. Es wird angenommen, dass die Kinder, die einem Empfängerhaushalt angehören, 8, 10 oder 16 Jahre alt sind; die Wahl dieser Werte für das Alter hat zur Konsequenz, dass über den gesamten Zeitraum konstante Anteile für die Regelsatzleistungen zugrunde gelegt werden können, ohne dass nennenswerte Verzerrungen auftreten.⁴ Für einen Drei-Personen-Haushalt mit einem Kind (im Alter von 8 Jahren) beträgt dann die Summe der Regelsatzanteile 245 (anstatt 244,72) Prozent, für einen Fünf-Personen-Haushalt mit drei Kindern (im Alter von 8, 10 und 16 Jahren) 400 (anstatt 374,16) Prozent.

⁴ Die Anteile für Kinder in einem anderen Alter haben sich seit Einführung der Sozialhilferegeln in der gegenwärtigen Struktur, also seit 1962, teilweise nennenswert geändert. Bis zum Jahr 1971 waren die Altersabstufungen und die Prozentsätze für die einzelnen Altersgruppen (Hauser, Cremer-Schäfer, Nouvertné 1981: 39) geringfügig anders als gegenwärtig; für Kinder im Alter bis zu 21 Jahren ergibt sich bis zum Jahr 1971 ein gewogener Durchschnitt von 68,2 Prozent. Für den Zeitraum 1972 bis 1989 beträgt der gewogene Durchschnitt 67,4 Prozent. Zur Jahresmitte 1990 wurde der Prozentsatz für Kinder unter 7 Jahren von 45 auf 50 angehoben, der für 11 bis unter 14 Jahre alte Kinder um 10 Punkte auf 65 Prozent gesenkt, der für 14 bis unter 15 Jahre alte Kinder um 15 Punkte auf 90 Prozent erhöht und der für 19 bis unter 21 Jahre alte Personen um 10 Punkte auf 80 Prozent reduziert; der durchschnittliche Prozentsatz für Personen bis zum Alter von 21 (18) Jahren beträgt seither 66,9 (64,7) Prozent. Bei der Gewichtung werden durchgängig gleiche Besetzungszahlen für alle Altersjahrgänge zugrunde gelegt.

Tabelle 6: Regelsatz bzw. Regelsatzsumme für ausgewählte Arten von Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2001 (DM je Monat)

	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Berlin-Ost
Ein-Personen-Haushalt	555	536
Ehepaar ohne Kinder	999	965
Ehepaar mit		
– einem Kind	1 358	1 312
– zwei Kindern	1 717	1 659
– drei Kindern	2 077	2 005
Alleinerziehende mit		
– einem Kind	860	831
– zwei Kindern	1 273	1 230
– drei Kindern	1 633	1 577

Quelle: Eigene Berechnungen.

3. Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizkosten

Neben den nach Regelsätzen festgelegten Leistungen umfasst die Hilfe zum Lebensunterhalt als wichtige Komponente die Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizkosten. Daten über die tatsächlich im Durchschnitt für einzelne Gruppen von Sozialhilfeempfängern aufgewendeten öffentlichen Mittel liegen für den Zeitraum 1962 bis 2001 nicht vor.⁵ Schätzwerte für die Kosten der Unterkunft und der Heizung lassen sich aber anhand der Ergebnisse der Statistik der laufenden Wirtschaftsrechnungen ausgewählter privater Haushalte gewinnen (Reddies 1965a, 1965b; Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. b und lfd. Jgg. d). Hier werden die Ausgaben, die ein Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mit mittlerem Einkommen für die Wohnungsnutzung (einschließlich Energie) aufwendet, zugrunde gelegt und auf die einzelnen Haushaltsgrößen umgerechnet.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen für den Haushaltstyp 2 und dabei die Ausgaben für Wohnungsmieten und Energie (ohne Kraftstoffe). Es wird angenommen, dass die Ausgaben des Haushaltstyps 2, der aus vier Personen (darunter 2 Kindern)

⁵ Für die Jahre, für die die Sozialhilfestatistik in der gegenwärtigen Form erstellt wird, gibt es für die einzelnen Typen von Bedarfsgemeinschaften Angaben über die so genannte anerkannte Bruttokaltmiete (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. a). Die Wohngeldstatistik liefert seit 1991 verwertbare Angaben.

besteht und dessen Haushaltsvorstand Alleinverdiener mit einem mittleren Einkommen ist, zu folgenden Anteilen für die einzelnen Personen getätigt werden:

Haushaltsvorstand	50 Prozent
Ehegatte	20 Prozent
1. Kind	15 Prozent
2. Kind	15 Prozent

Wenn diese Anteile die tatsächlichen Verhältnisse korrekt widerspiegeln, dann lassen sich die Ausgaben für Wohnungsnutzung und Energie (ohne Kraftstoffe) für die einzelnen Haushaltsgrößen in Relation zu den Ausgaben des Haushaltstyps 2 anhand folgender Prozentsätze errechnen:

Ein-Personen-Haushalt	50 Prozent
Zwei-Personen-Haushalt	70 Prozent
Drei-Personen-Haushalt	85 Prozent
Vier-Personen-Haushalt	100 Prozent

Wenn für die Ausgaben der fünften und der sechsten Person in einem Haushalt in Relation zu den Ausgaben des Haushaltstyps 2 10 Prozent bzw. 5 Prozent unterstellt werden, dann resultieren in bezug auf den Haushaltstyp 2 folgende Relationen für große Haushalte:

Fünf-Personen-Haushalt	110 Prozent
Sechs-Personen-Haushalt	115 Prozent

Die Ausgaben für Miete und Mietnebenkosten, die ein Sozialhilfeempfängerhaushalt aufwendet, dürften niedriger sein als die eines Arbeitnehmerhaushalts des Typs 2, weil das verfügbare Einkommen des Sozialhilfeempfängerhaushalts geringer ist als das des Arbeitnehmerhaushalts. Dies wird berücksichtigt, indem die insoweit abgeleiteten Relationen für die einzelnen Haushaltsgrößen um 20 Prozent verringert werden. Ein Abschlag von 20 Prozent lässt sich mit Blick auf die Ergebnisse der Wohngeldstatistik (für Empfänger des Tabellenwohngeldes) als plausibel begründen.

Insgesamt resultieren die folgenden Relationen der (geschätzten) Kosten der Unterkunft und Heizung zu den Ausgaben des Haushaltstyps 2 für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe):

Ein-Personen-Haushalt	40 Prozent
Zwei-Personen-Haushalt	56 Prozent

Drei-Personen-Haushalt	68 Prozent
Vier-Personen-Haushalt	80 Prozent
Fünf-Personen-Haushalt	88 Prozent
Sechs-Personen-Haushalt	92 Prozent

Aus den Relationen und den Ergebnissen der laufenden Wirtschaftsrechnungen für die Jahre bis zum Jahr 1998 lassen sich Beträge für die Kosten der Unterkunft samt Heizkosten sowohl für das frühere Bundesgebiet als auch für die neuen Bundesländer (einschließlich Ostberlin) berechnen (Tabelle 7).

Tabelle 7: Ausgaben für Miete und Mietnebenkosten sowie Kosten der Unterkunft und Heizung in den Jahren 1996–1998 (DM je Monat)

	1996	1997	1998
<i>Früheres Bundesgebiet</i>			
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 2 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	1 228	1 263	1 318
Kosten der Unterkunft und Heizung (eigene Schätzung)			
– Ein-Personen-Haushalt	491	505	527
– Zwei-Personen-Haushalt	688	707	738
– Drei-Personen-Haushalt	835	859	896
– Vier-Personen-Haushalt	982	1 010	1 054
– Fünf-Personen-Haushalt	1 081	1 111	1 160
Nachrichtlich:			
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 1 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	858	891	897
<i>Neue Bundesländer und Ostberlin</i>			
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 2 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	820	881	896
Kosten der Unterkunft und Heizung (eigene Schätzung)			
– Ein-Personen-Haushalt	328	352	358
– Zwei-Personen-Haushalt	459	493	502
– Drei-Personen-Haushalt	558	599	609
– Vier-Personen-Haushalt	656	705	717
– Fünf-Personen-Haushalt	722	775	788
Nachrichtlich:			
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 1 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	656	687	711

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. b); eigene Berechnungen.

Bei der skizzierten Vorgehensweise – insbesondere der gewählten Aufteilung der Ausgaben des Haushaltstyps 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen auf die einzelnen Personen eines Haushalts – ergeben sich für die Aufwendungen für Miete und Energie im Jahr 1998 Werte, die denen recht ähnlich sind, die sich für dieses Jahr anhand anderer Quellen als Summe aus Bruttokaltmieten und Heizkosten ermitteln lassen (Tabelle 8). Die unterschiedlich berechneten Werte sind als Varianten A bzw. B gekennzeichnet.

Tabelle 8: Alternative Schätzwerte für die Warmmiete für Wohnungen von Sozialhilfeempfängerhaushalten im Jahr 1998 (DM je Monat)

	Westen		Osten	
	Variante A ^a	Variante B ^b	Variante A ^a	Variante B ^b
Ein-Personen-Haushalt	535	527	391	358
Zwei-Personen-Haushalt ^c	707	738	531	502
Drei-Personen-Haushalt ^c	834	896	644	609
Vier-Personen-Haushalt ^c	933	1 054	730	717
Fünf-Personen-Haushalt ^c	1 034	1 160	798	788

^aAnerkannte Bruttokaltmiete zuzüglich geschätzte Heizkosten im Jahr 1998. — ^bSchätzung anhand der Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen für das Jahr 1998. — ^cHaushalt eines Ehepaares ohne Kinder bzw. mit Kindern.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a, hier 1998); eigene Berechnungen.

Die auf der Basis der laufenden Wirtschaftsrechnungen für das Jahr 1998 ermittelten (als Variante B gekennzeichneten) Beträge für das frühere Bundesgebiet sind auch denen recht ähnlich, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA 1999: 32) für den Juli 1999 errechnet worden sind (Tabelle 9). Für die neuen Bundesländer einschließlich Ostberlin ergeben sich etwas größere Differenzen.

Insgesamt zeigt sich, dass die anhand der Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen errechneten Schätzwerte für die Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten eine geeignete Basis für die Modellrechnungen darstellen. Für die Jahre 1999 bis 2001 werden die Ausgaben im Sinne der laufenden Wirtschaftsrechnungen in Anlehnung an die Ergebnisse der Preisstatistik (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. c) geschätzt; dann werden die abgeleiteten Relationen genutzt, um Schätzwerte für die Miet- und Heizkosten der einzelnen Haushaltstypen zu errechnen.

Tabelle 9: Alternative Schätzwerte für die Warmmiete für Wohnungen von Sozialhilfeempfängerhaushalten nach der Haushaltsgröße (DM je Monat)

	Westen		Osten	
	Variante B ^a	BMA ^b	Variante B ^a	BMA ^b
Ein-Personen-Haushalt	527	548	358	414
Zwei-Personen-Haushalt ^c	738	730	502	575
Drei-Personen-Haushalt ^c	896	853	609	677
Vier-Personen-Haushalt ^c	1 054	939	717	760
Fünf-Personen-Haushalt ^c	1 160	1 046	788	822

^a1998. — ^b1. Juli 1999. — ^cHaushalt eines Ehepaares ohne Kinder bzw. mit Kindern.

Quelle: BMA (1999); eigene Berechnungen (Tabelle 8).

Bei den Lohnabstandsberechnungen für zehn Haushaltstypen im Jahr 2001 werden für die Kosten der Unterkunft die (mit Hilfe der Ergebnisse der Preisstatistik) fortgeschriebenen Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 1999 für die so genannte anerkannte Bruttokaltmiete angesetzt. Für die Heizkosten werden Schätzwerte in Anlehnung an BMA (1999) zugrunde gelegt.

4. Kindergeld als neue Leistung

Kindergeld, das Sozialhilfeempfängern grundsätzlich zusteht, wurde bis zum Jahr 1999 voll auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet. Seit dem 1. Januar 2000 darf für minderjährige unverheiratete Kinder ein Betrag in Höhe von monatlich 20 DM (bei einem Kind) oder 40 DM (bei zwei oder mehr Kindern) vom anzurechnenden Einkommen abgesetzt werden (§ 76 Abs. 2 Nr. 5 BSHG; befristet bis 30. Juni 2002); damit kommt die Kindergelderhöhung (von jeweils 250 auf 270 DM für das 1. und 2. Kind ab Jahresbeginn 2000) Sozialhilfeempfängern zugute. Das empfangene Kindergeld (als Teil des anzurechnenden Einkommens) wird also befristet nicht in vollem Ausmaß, sondern nur in Höhe der bis 1999 geltenden Beträge angerechnet. Der nicht angerechnete Teil des Kindergeldes stellt eine zusätzliche Leistung dar.

5. Einmalige Leistungen

In (regelmäßigen oder unregelmäßigen) Abständen erhalten Sozialhilfeempfänger bestimmte einmalige Leistungen, beispielsweise für die Beschaffung und Instandhaltung von Hausrat, für Kleidung, für Wäsche und für Schuhe.

Weihnachtsbeihilfen werden seit 1985 ausgezahlt (Deutscher Verein 1994: 287). Sie betrugen im Jahr 1994 für Haushaltsvorstände und allein Stehende 136 DM, für Haushaltsangehörige 68 DM (1991: 124 DM bzw. 62 DM). Nach 1994 wurden die Beträge nicht an die Preisentwicklung angepasst; auch Ende 2000 wurden sie vom Deutschen Verein unverändert mit der Begründung empfohlen, eine Anhebung sei angesichts der Preisentwicklung bei den relevanten Gütern nicht erforderlich (Deutscher Verein 2000: 320).

Die einmaligen Leistungen werden häufig auf 15 bis 20 Prozent des Regelsatzes bzw. – bei Mehr-Personen-Haushalten – der Regelsatzsumme geschätzt (Deiningner 1981, 1984, Seffen 1993). Aktuelle Schätzwerte⁶ verwendet Gebel (2000: 7); sie entsprechen den Ergebnissen in BMA (1999) bzw. in Breuer und Engels (1998: 24). Für Alleinlebende setzt er 16 Prozent des Regelsatzes an, für einen Ehepartner 17 Prozent des zustehenden Regelsatzes, für Kinder generell 20 Prozent des zustehenden Regelsatzes; für Haushalte der Alleinerziehenden unterstellt er einmalige Leistungen, die für den Haushaltsvorstand 16 Prozent des Regelsatzes und für Kinder 20 Prozent des Regelsatzes betragen. Diese Anteile für die einmaligen Leistungen werden den Modellrechnungen für das Jahr 2001 zugrunde gelegt. Es ergeben sich dann Absolutbeträge für die einmaligen Leistungen (Tabelle 10).

Die Einbeziehung einmaliger Leistungen in den Sozialhilfeanspruch bei den Berechnungen zum Lohnabstand für das Jahr 2001 muss natürlich Konsequenzen für die Messung des potentiellen Einkommens bei Erwerbstätigkeit haben; außergewöhnliche Lohn- und Gehaltszahlungen wie z.B. Urlaubsgeld müssen dem regelmäßig gezahlten (dem „normalen“) Lohn zugeschlagen werden.

Bei der Berechnung des Lohnabstands für den Zeitraum 1962 bis 2001 werden dagegen die einmaligen Leistungen und die Sonderzahlungen vernachlässigt. Dies verringert den Rechenaufwand erheblich, beeinträchtigt die Aussagekraft der Ergebnisse aber wohl nur wenig.

⁶ Alle Analysen stützen sich auf die Ergebnisse einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1991 (Bechtold et al. 1993).

Tabelle 10: Einmalige Leistungen an Sozialhilfeempfängerhaushalte nach Haushaltstypen und Regionen in den Jahren 2000 und 2001 (DM je Monat)

	Früheres Bundesgebiet		Neue Bundesländer	
	2000	2001	2000	2001
Alleinlebende	88	89	85	86
Ehepaar ohne Kinder	162	164	157	159
Ehepaar mit einem Kind	233	236	225	228
Ehepaar mit zwei Kindern	304	308	294	297
Ehepaar mit drei Kindern	375	380	362	367
Alleinerziehender mit einem Kind	148	150	143	145
Alleinerziehender mit zwei Kindern	229	232	222	225
Alleinerziehender mit drei Kindern	300	304	290	294

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen in Anlehnung an BMA (1999), Breuer und Engels (1998) sowie Gebel (2000).

6. Einmaliger Heizkostenzuschuss

Anspruch auf einen einmaligen Heizkostenzuschuss für die Heizperiode 2000/2001 haben nach Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses (*BGBI.* 2000b: 1846–1847) „allein stehende Personen und Haushaltsvorstände,

1. denen für die Zeit vom 1. Oktober 2000 bis zum 31. März 2001 für mindestens drei aufeinander folgende Kalendermonate Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz bewilligt worden ist, oder
2. bei denen das monatliche Einkommen der im Haushalt lebenden Personen während dreier aufeinander folgender Kalendermonate für den in Nummer 1 genannten Zeitraum im Monatsdurchschnitt den Betrag von 1 650 Deutsche Mark nicht übersteigt; dieser Betrag erhöht sich um 650 Deutsche Mark für die zweite und um 550 Deutsche Mark für jede weitere im Haushalt lebende Person“ (§ 2 des Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses). „Das Einkommen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 bestimmt sich nach den §§ 76 bis 78 des Bundessozialhilfegesetzes“ (ebenda).

„Der Zuschuss beträgt 5 Deutsche Mark je Quadratmeter Wohnfläche“ (ebenda). Unter bestimmten Annahmen über die durchschnittliche Wohnfläche lassen

sich Heizkostenzuschüsse in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße errechnen (Tabelle 11).

Tabelle 11: Durchschnittliche Wohnfläche der Empfänger von Tabellenwohngeld nach der Haushaltsgröße am 31.12.1998 und Höhe des einmaligen Heizkostenzuschusses

	Wohnfläche (qm)	Heizkostenzuschuss je Monat (DM)
Haushalte mit 1 Person	48,7	20
Haushalte mit 2 Personen	62,0	26
Haushalte mit 3 Personen	70,6	29
Haushalte mit 4 Personen	83,8	35
Haushalte mit 5 Personen	92,8	39
Haushalte mit 6 oder mehr Personen	102,7	43
Insgesamt	64,2	27

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. b, hier 1998: 71); eigene Berechnungen.

7. Der quantifizierte Sozialhilfeanspruch

Der Regelsatz der Sozialhilfe für eine Einzelperson beträgt im früheren Bundesgebiet im Jahr 2001 im Durchschnitt 555 DM im Monat. Die Regelsätze für Haushaltsangehörige sind – altersabhängig – in Prozent dieses Betrags festgesetzt. Für einen Drei-Personen-Haushalt mit einem Kind im Alter von 8 Jahren beläuft sich die Regelsatzsumme im früheren Bundesgebiet auf 1 360 DM je Monat, für einen Fünf-Personen-Haushalt mit drei Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren ergeben sich 2 220 DM je Monat. Einschließlich des Kindergeldes sowie der Erstattung der Mietkosten und der Heizkosten ist der Sozialhilfeanspruch wesentlich größer (Tabelle 12).

Für Haushalte in den neuen Bundesländern ist der Sozialhilfeanspruch generell geringer. Zum einen ist der Regelsatz niedriger (536 DM je Monat), zum anderen liegen die (geschätzten) Mieten samt Heizkosten unter dem Niveau im früheren Bundesgebiet.

Tabelle 12: Sozialhilfebedarf^a (Sozialhilfeanspruch) ausgewählter Haushaltstypen im Jahr 2001 (DM je Monat)

	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
Ein-Personen-Haushalt	1 119	924
Drei-Personen-Haushalt ^b	2 339	1 993
Fünf-Personen-Haushalt ^c	3 502	3 038

^aOhne einmalige Leistungen; einschließlich Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizung. — ^bEin Kind (8 Jahre). — ^cDrei Kinder (8, 10, 16 Jahre).

Quelle: Eigene Berechnungen.

II. Festlegung des potentiellen Bruttolohns

Wenn der Sozialhilfeanspruch an dem potentiellen Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit gemessen werden soll, dann ist es notwendig, dieses zu bestimmen. Dabei ist zunächst der Bruttolohn festzulegen.

Vermutlich sind die Löhne wenig qualifizierter Arbeitskräfte die adäquaten Referenzlöhne; für die Integration der Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt kommen in der Regel wohl nur Beschäftigungsverhältnisse in Betracht, die eine Ausbildung nicht voraussetzen. Konkret dürfte der Lohn ungelernter Arbeiter im produzierenden Gewerbe in vielen Fällen relevant sein; auch könnte der Lohn für einfache Dienstleistungen maßgeblich sein. Hier wird aber der Facharbeiterlohn im produzierenden Gewerbe als potentieller Lohn zugrunde gelegt. Er dürfte zwar in aller Regel von einem Sozialhilfeempfänger nicht erzielt werden können; nimmt man ihn als Referenzwert, so können aber bei der Berechnung des Lohnabstandes (regional differenzierte) Wohngeldansprüche vernachlässigt werden, so dass die Ergebnisse überschaubar bleiben. Bei der Würdigung der Ergebnisse ist freilich zu berücksichtigen, dass der Lohnabstand bei der gewählten Vorgehensweise überhöht ausgewiesen wird.

Laufende Verdiensterhebungen gibt es in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten. „Die deutsche Leistungsgruppengliederung gliedert Angestellten- und Arbeitertätigkeiten nach den erforderlichen Fachkenntnissen, bei Angestellten zusätzlich nach Verantwortlichkeit und Dispositionsbefugnis“ (Alexandre et al. 1998: 380). Bei den Arbeitern zählen zur Leistungsgruppe 1 (Facharbeiter) Arbeiter mit einer abgeschlossenen Lehre von drei Jahren, zur Leistungsgruppe 2 (angelernte Arbeiter) Arbeiter, die ihre Befähigung meist im Rahmen einer

Anlernzeit von wenigstens drei Monaten Dauer erworben haben, und zur Leistungsgruppe 3 (ungelernte Arbeiter) Arbeiter, deren Tätigkeit Hilfsarbeiten umfasst, für die keinerlei fachliche Ausbildung erforderlich ist (ebenda: 381). Die Verdiensterhebung für die Arbeiter bezieht sich auf die Sektoren Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, verarbeitendes Gewerbe, Energie- und Wasserversorgung sowie Hoch- und Tiefbau; die Erhebung für die Angestellten erfasst zusätzlich die Löhne im Handel sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe.

„Der Bruttoverdienst umfasst alle Beträge, die ... in jeder Lohnabrechnungsperiode gezahlt werden, das ist der tariflich oder frei vereinbarte Lohn einschließlich tariflicher und außertariflicher Leistungs-, Sozial- und sonstiger Zulagen und Zuschläge“ (Statistisches Bundesamt lfd. Jgg. e). „Der Bruttojahresverdienst umfasst die laufenden (monatlichen) Zahlungen ... sowie die in größeren zeitlichen Abständen regelmäßig und unregelmäßig – auch einmalig – gezahlten Beträge (Sonderzahlungen) wie z.B. Weihnachtsgeld, zusätzliches Urlaubsgeld, Gewinnbeteiligungen, Jahresprämien...“ (Statistisches Bundesamt lfd. Jgg. e).

Der Bruttomonatsverdienst eines Arbeiters im produzierenden Gewerbe belief sich 1999 im früheren Bundesgebiet auf 5 084 DM, wenn er der Leistungsgruppe 1 zugeordnet war; der Lohn in der Leistungsgruppe 3 betrug 3 993 DM je Monat. Die Frauenlöhne lagen im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt deutlich unter den Männerlöhnen. In den neuen Bundesländern sowie in Ostberlin waren die Löhne der Arbeiter und Arbeiterinnen durchweg niedriger als im früheren Bundesgebiet. Für das produzierende Gewerbe insgesamt ergeben sich je nach Leistungsgruppe Relationen von 75 bis 80 Prozent.

Die Bruttolöhne im Jahr 2000 werden aus den Werten für das Jahr 1999 und den Ergebnissen der Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes für die Veränderungsraten der Löhne im Jahr 2000 errechnet. Damit werden die Löhne allerdings etwas überzeichnet. Der Übergang zu einem aktualisierten Berichtskreis hat nämlich ergeben, dass die Löhne für das Jahr 1999 nach altem Berichtskreis zu hoch ausgewiesen wurden (Hake und Kaukewitsch 2001: 391–395). Für männliche Arbeiter im früheren Bundesgebiet wird für Oktober 1999 für den neuen Berichtskreis (für alle Leistungsgruppen im Durchschnitt) ein um 0,7 Prozent niedrigerer Lohn ausgewiesen, für männliche Arbeiter in den neuen Bundesländern liegt der revidierte Lohn im Oktober 1999 um 2,6 Prozent unter

dem Lohn nach altem Berichtskreis. Für das Jahr 2001 wird unterstellt (Boss et al. 2001), dass die Löhne im Westen um 2,0 Prozent über ihrem Niveau im Vorjahr liegen; für den Osten wird ein Anstieg um ebenfalls 2,0 Prozent angenommen.

III. Ableitung des potentiellen Nettoeinkommens bei Erwerbstätigkeit durch Berücksichtigung der Steuern, der Sozialversicherungsbeiträge und der Transfers

1. Zur Vorgehensweise

Aus den ausgewählten Bruttolöhnen werden die Nettoverdienste der ausgewählten Haushaltstypen abgeleitet; potentielle Transfers werden berücksichtigt, um das verfügbare Einkommen der Haushalte zu ermitteln.

2. Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, Sozialversicherungsbeiträge

Die Bruttolöhne werden durch die Lohnsteuer, den Solidaritätszuschlag (seit 1998: 5,5 Prozent auf die Lohnsteuerschuld) und die Sozialversicherungsbeiträge belastet. Die entsprechenden Gesetze gelten – mit zwei Ausnahmen – bundesweit. In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind die Beitragssätze unterschiedlich; im Folgenden wird nur nach West- und Ostdeutschland differenziert. Die Beitragsbemessungsgrenzen sind in einigen Zweigen der Sozialversicherung (z.B. in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)) im Westen höher als im Osten; dies hat freilich bei den hier relevanten Löhnen keine Konsequenzen. Gegenwärtig beträgt die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge rund 41 Prozent (Tabelle 13).

Tabelle 13: Sozialabgabenbelastung im Jahr 2001

	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Ostberlin
Beitragssatz (Prozent des Bruttoarbeitsentgelts)		
Gesetzliche Rentenversicherung	19,1	19,1
Gesetzliche Krankenversicherung	13,6 ^a	13,8 ^a
Arbeitslosenversicherung	6,5	6,5
Pflegeversicherung	1,7	1,7
Beitragsbemessungsgrenze (DM je Jahr)		
Gesetzliche Rentenversicherung	104 400	87 600
Gesetzliche Krankenversicherung	78 300	78 300
Arbeitslosenversicherung	104 400	87 600
Pflegeversicherung	78 300	78 300
^a Eigene Schätzung.		

Quelle: DATEV (lfd. Jgg., hier 2001).

3. Kindergeld

Kindergeld wird nach den Bestimmungen des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) von den „Familienkassen“ gezahlt, die beim Arbeitsamt angesiedelt sind. Kinder im Sinne des § 2 BKGG sind insbesondere leibliche und adoptierte Kinder sowie Pflegekinder, soweit sie das 18. Lebensjahr nicht vollendet haben. Für Kinder bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres besteht dann ein Kindergeldanspruch, wenn sie sich in der Ausbildung befinden. Der Kindergeldanspruch erlischt, wenn ein Kind eigenes Einkommen, das zur Bestreitung des Unterhalts oder der Berufsausbildung geeignet ist, in bestimmter Höhe (mehr als 14 040 DM im Jahr 2001) bezieht.

Das Kindergeld beträgt im Jahr 2001 monatlich

- für das 1. und das 2. Kind je 270 DM,
- für das 3. Kind 300 DM und
- für jedes weitere Kind 350 DM (§ 6 BKGG).

Seit der Reform im Jahr 1996 werden die Familien entweder über das Kindergeld oder den Kinderfreibetrag gefördert (Tabelle 14). Wenn der Kindergeldbetrag kleiner ist als die Steuerentlastung, die durch eine entsprechende Zahl von Kinderfreibeträgen bewirkt wird, dann ist Letztere maßgeblich; das gezahlte Kindergeld wird dann mit der Einkommensteuerschuld verrechnet.

Tabelle 14: Kindergeld und Kinderfreibetrag im Jahr 2001 (DM je Jahr)

	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Ostberlin
Kindergeld für das		
1. Kind	3 240	3 240
2. Kind	3 240	3 240
3. Kind	3 600	3 600
4., 5., ... Kind	4 200	4 200
Kinderfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung im Fall der Zusammenveranlagung	6 912	6 912

Quelle: DATEV (2001).

4. Betreuungsfreibetrag

Ehepaare mit Kindern profitieren ab dem Jahr 2000 nicht nur vom Kinderfreibetrag, sondern auch von dem Kinderbetreuungsfreibetrag. Dieser beträgt 3 024 DM je Jahr für Kinder im Alter bis zu 16 Jahren. Das Kindergeld wird allerdings (wie bei der Bemessung des Effekts des Kinderfreibetrags auf die Einkommensteuerschuld) auf die resultierende Steuerersparnis der Familien mit Kindern angerechnet. Dies bedeutet, dass eine zusätzliche Entlastung der Haushalte mit einem Kind oder mit zwei Kindern erst bei Einkommen eintritt, die einem Grenzsteuersatz von rund 33 Prozent unterliegen.

5. Wohngeld⁷

Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach dem Gesamteinkommen, der Haushaltsgröße und der Höhe der zuschussfähigen Unterkunftsaufwendungen. Für die zu berücksichtigende Miete oder Belastung gibt es Höchstbeträge. Sie sind abhängig von der Haushaltsgröße, dem durchschnittlichen Mietniveau in der Region sowie dem Alter (und teilweise der Ausstattung) der Wohnung. Letztlich ergibt sich der Wohngeldebetrag aus den Tabellen im Anhang des Wohngeldgesetzes.

Gesamteinkommen ist die Summe der Jahreseinkommen der einzelnen Haushaltsmitglieder abzüglich bestimmter Abzugs- und Freibeträge (DATEV 2001:

⁷ Vgl. die Neufassung des Wohngeldgesetzes (BGBl. 2000a: 449–524).

232–233). Zum Jahreseinkommen zählen grundsätzlich alle Einnahmen. Abgesetzt werden können Werbungskosten und Pauschbeträge für die Einkommensteuer und für die Sozialversicherungsbeiträge. Außerdem gibt es Freibeträge für besondere Personengruppen (z.B. Schwerbehinderte).

Als Werbungskosten werden für die Beschäftigten die Pauschbeträge gemäß dem Einkommensteuergesetz (2 000 DM je Jahr bzw. 167 DM je Monat) zugrunde gelegt. Es werden pauschal abgezogen jeweils 10 Prozent für die Leistung von Steuern vom Einkommen, von Pflichtbeiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie von Pflichtbeiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung.

Der pauschale Abzug beträgt mithin 30 Prozent bei Familienmitgliedern, die einkommensteuerpflichtig sind und Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur Rentenversicherung zahlen, 20 Prozent bei Familienmitgliedern, die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichten oder einkommensteuerpflichtig sind und Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder zur Rentenversicherung zahlen, 10 Prozent bei jenen, die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder Rentenversicherungsbeiträge oder Steuern vom Einkommen entrichten, 6 Prozent schließlich dann, wenn nur Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen wird (DATEV 2001: 233).

Das folgende Schema veranschaulicht die für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung relevanten Rechenschritte.

Schema zur Ermittlung des Einkommens eines Familienmitglieds im Jahr 2001

- Lohn
- Werbungskosten
 - Pauschaler Abzug

Beitrag zum Familieneinkommen

Um den Wohngeldanspruch der einzelnen Haushalte überprüfen und das Wohngeld für das Jahr 2001 berechnen zu können, sind angesichts der Komplexität der gesetzlichen Regelung vereinfachende Annahmen erforderlich. Es wird unterstellt, dass bei Wohnungen in den Flächenstaaten des früheren Bun-

desgebiets die Mietstufe III (durchschnittliches Mietniveau) vorliegt^{8,9} und dass der betreffende Wohnraum nach dem 1. Januar 1966, aber vor dem 1. Januar 1992 bezugsfertig geworden ist. Für die neuen Bundesländer wird angenommen, dass in den Wohnungen eine Sammelheizung vorhanden ist. Dann resultieren — in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße — für das Jahr 2001 Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete (Tabelle 15).

Tabelle 15: Höchstbetrag für die bei der Wohngeldberechnung zu berücksichtigende Miete/Belastung nach der Haushaltsgröße im Jahr 2001^a (DM je Monat)

	2001
Ein-Personen-Haushalt	479,18
Zwei-Personen-Haushalt	645,42
Drei-Personen-Haushalt	762,77
Vier-Personen-Haushalt	889,90
Fünf-Personen-Haushalt	1 017,03

^aErläuterung der Annahmen (u.a. Mietstufe III in den Flächenstaaten des Westens) im Text.

Quelle: BGBl. (1993; 2000a).

Die Beträge gelten für die Bruttokaltmiete im Sinne des § 5 des Wohngeldgesetzes; dies bedeutet, dass die Heizkosten sowie die Kosten für die Warmwasserversorgung außer Ansatz bleiben. Als Kaltmiete, die Erwerbstätigenhaushalte mit Wohngeldanspruch zahlen, werden bei den Abstandsberechnungen die Ergebnisse der Wohngeldstatistik 1999 für jene Wohngeldempfänger verwendet, die nicht pauschaliertes Wohngeld beziehen. Die Mieten im Jahr 2001 werden generell errechnet unter der Annahme, dass der Anstieg im Jahr 2000 1,2 und im Jahr 2001 1,4 Prozent beträgt.

6. Einmaliger Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfänger

Anspruch auf einen einmaligen Heizkostenzuschuss für die Heizperiode 2000/2001 haben u.a. „allein stehende Personen und Haushaltsvorstände, ...

⁸ Im Jahr 1998 war die Mietstufe III im früheren Bundesgebiet am dichtesten besetzt (Haustein 2000).

⁹ Für die einzelnen Stadtstaaten gilt eine spezifische Mietstufe (Hamburg: Stufe V, Berlin-West: Stufe II, Bremen: Stufe IV), für die neuen Bundesländer gilt generell Mietstufe VII.

denen für die Zeit vom 1. Oktober 2000 bis zum 31. März 2001 für mindestens drei aufeinander folgende Kalendermonate Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz bewilligt worden ist“ (BGBl. 2000b: 1846–1847). „Der Zuschuss beträgt 5 Deutsche Mark je Quadratmeter Wohnfläche“ (ebenda). Die Zuschussbeträge hängen von der Haushaltsgröße ab.

IV. Der Lohnabstand

1. Zum Begriff

Im Folgenden wird unter Lohnabstand die Differenz zwischen einem in bestimmter Weise definierten Nettoarbeitseinkommen (gegebenenfalls zuzüglich bestimmter Sozialleistungen wie z.B. Kindergeld) und einem Sozialhilfeanspruch verstanden. Diese Differenz wird auf das Nettoarbeitseinkommen bezogen. Änderungen des Lohnabstands werden an Änderungen der Relation des Sozialhilfeanspruchs zum Nettoarbeitseinkommen gemessen.

2. Der Lohnabstand im Zeitablauf

a) *Facharbeiterlohn als Vergleichsgröße*

aa) *Der Lohnabstand im früheren Bundesgebiet*

Die Unterstützungszahlungen, die Einzelpersonen im früheren Bundesgebiet in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen können, belaufen sich im Jahr 2001 auf 1 119 DM je Monat (Tabelle 16) bzw. 35,4 Prozent des Nettoverdienstes eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie.¹⁰ Bei dem Vergleich sind die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger nicht einbezogen worden. Die Relation ist aber gleichwohl aussagekräftig, weil die Nennergröße, der Nettoverdienst, bestimmte – insbesondere unregelmäßige – Lohnzahlungen nicht enthält. Wenn die einmaligen Leistungen 15 bis 20 Prozent der Regelsatzsumme ausmachen (Klein 1989; Deininger 1981; Seffen 1993) und wenn die zusätzlichen

¹⁰ Angaben über den Nettoverdienst von Facharbeitern mit einem bestimmtem Familienstand werden vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung regelmäßig veröffentlicht (BMA, lfd. Jgg.). Die Ergebnisse für die Jahre 2000 und 2001 beruhen auf eigenen Schätzungen des Bruttolohns und der Anwendung der Regeln des Abgaben- und Transfersystems (vgl. u.a. DATEV (lfd. Jgg.) und Luchterhand (lfd. Jgg.)).

Lohnbestandteile rund 10 Prozent betragen¹¹, dann trifft die Relation die tatsächlichen Verhältnisse recht genau.¹²

Tabelle 16: Sozialhilfeleistungen und potentiell Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe ^a	534	539	543	548	555
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b	505	527	534	549	564
Insgesamt	1 039	1 066	1 077	1 097	1 119
In Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines ledigen Facharbeiters in der Industrie	37,4	37,4	36,7	36,2	35,4
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	4 823	4 962	5 084	5 236	5 340
Abzüge	2 044	2 110	2 154	2 205	2 176
Durchschnittlicher Nettoverdienst ^{c,d}	2 779	2 853	2 930	3 031	3 164

^aHilfe zum Lebensunterhalt. — ^bGeschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^cSchätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^dKein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (lfd. Jgg.); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

¹¹ Der Bruttojahresverdienst eines männlichen Arbeiters im produzierenden Gewerbe überstieg im Jahr 1999 den (mit dem Faktor 4,345 aus dem Bruttowochenverdienst errechneten) Monatslohn um 10,3 Prozent, im Jahr 1978 war er um 8,1 Prozent größer. In den Jahren dazwischen belief sich der Abstand auf 8 ½ bis 11 Prozent (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg e; eigene Berechnungen).

¹² Unterstellt man für den zusätzlichen Nettoverdienst 10 Prozent und nimmt man für die einmaligen Leistungen 17 Prozent des Regelsatzes an, so lautet die (erweiterte) Relation für das Jahr 2001 34,9 Prozent.

Die Sozialhilfeleistungen, die Mehr-Personen-Haushalte erhalten können, reichen nicht selten an die (für Haushalte der jeweils gleichen Größe) bei Erwerbstätigkeit möglichen Nettoeinkommen heran. Die laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die ein Drei-Personen-Haushalt (in einer bestimmten Zusammensetzung) bei Bedürftigkeit Anspruch hat, betragen im Jahr 2001 im früheren Bundesgebiet rund 1 380 DM je Monat (Tabelle 17); dabei ist der nicht angerechnete Teil des Kindergeldes einbezogen. Zusätzlich

Tabelle 17: Sozialhilfeleistungen und potentiell Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe ^a					
Haushaltsvorstand	534	539	543	548	555
Ehegatte (80 Prozent)	427	431	434	438	444
Kind, 8 Jahre (65 Prozent)	347	350	353	356	361
Kindergeld	0	0	0	20	20
Insgesamt	1 308	1 320	1 330	1 362	1 380
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b	859	896	907	933	959
Insgesamt	2 167	2 216	2 237	2 295	2 339
In Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	61,2	61,0	59,3	58,6	57,8
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	4 823	4 962	5 084	5 236	5 340
Abzüge	1 501	1 551	1 559	1 589	1 564
Durchschnittlicher Nettoverdienst ^{c,d}	3 322	3 411	3 525	3 647	3 777
Kindergeld	220	220	250	270	270
^a Hilfe zum Lebensunterhalt. — ^b Geschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^c Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^d Kein Wohngeldanspruch.					

Quelle: BMA (lfd. Jgg.); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

werden die Kosten der Unterkunft und der Heizung erstattet. Für die Miet- und Heizkosten des Drei-Personen-Haushalts eines Sozialhilfeempfängers werden Ausgaben in Höhe von 959 DM je Monat zugrunde gelegt. Zusammen mit den laufenden Leistungen ergibt sich dann für das Jahr 2001 ein Sozialhilfeanspruch von 2 339 DM je Monat.

Der durchschnittliche Nettoverdienst eines verheirateten Facharbeiters mit einem Kind dürfte im Jahr 2001: 3 777 DM je Monat betragen; zu diesem kommen 270 DM Kindergeld hinzu. Der Sozialhilfeanspruch des vergleichbaren Drei-Personen-Haushalts erreicht demnach 57,8 Prozent des Nettoverdienstes (einschließlich Kindergeld). Bei dem Vergleich sind wiederum die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger ebenso wenig einbezogen worden wie die zusätzlichen Lohnzahlungen, die Beschäftigte z.B. in Form der Treueprämien erhalten.¹³ In einem Sozialhilfeempfänger-Haushalt mit einem Kind im Alter von acht Jahren lässt sich im Jahr 2001 das verfügbare Einkommen durch Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstandes oder des Ehegatten um rund 73 Prozent über das Niveau der Sozialhilfeleistungen steigern, wenn eine Facharbeiterqualifikation vorliegt.

Eine analoge Berechnung für Fünf-Personen-Haushalte ergibt, dass der Abstand des Sozialhilfeanspruchs zum Erwerbseinkommen wesentlich geringer ist (Tabelle 18). Der Sozialhilfeanspruch beläuft sich im Jahr 2001 auf 75,8 Prozent des potentiellen Nettoverdienstes. Das Einkommen lässt sich durch Erwerbstätigkeit um nur 32 Prozent erhöhen.

¹³ Werden Schätzwerte (17 Prozent für die einmaligen Leistungen und 10 Prozent für den Nettoverdienst) unterstellt, so ergibt sich für das Jahr 2001 eine Relation von 58,1 Prozent anstatt 57,8 Prozent.

Tabelle 18: Sozialhilfeleistungen und potentiell Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe ^a					
Haushaltsvorstand	534	539	543	548	555
Ehegatte (80 Prozent)	427	431	434	438	444
Kind, 8 Jahre (65 Prozent)	347	350	353	356	361
Kind, 10 Jahre (65 Prozent)	347	350	353	356	361
Kind, 16 Jahre (90 Prozent)	481	485	489	493	500
Kindergeld	0	0	0	40	40
Insgesamt	2 136	2 155	2 172	2 231	2 261
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b	1 111	1 160	1 174	1 207	1 242
Insgesamt	3 247	3 315	3 346	3 438	3 503
In Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	79,6	79,7	77,3	76,5	75,8
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	4 823	4 962	5 084	5 236	5 340
Abzüge	1 483	1 545	1 553	1 580	1 560
Durchschnittlicher Nettoverdienst ^c	3 341	3 417	3 531	3 656	3 781
Kindergeld ^d	740	740	800	840	840

^aHilfe zum Lebensunterhalt. — ^bGeschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^cSchätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^dDrei Kinder; kein Wohngeldanspruch.

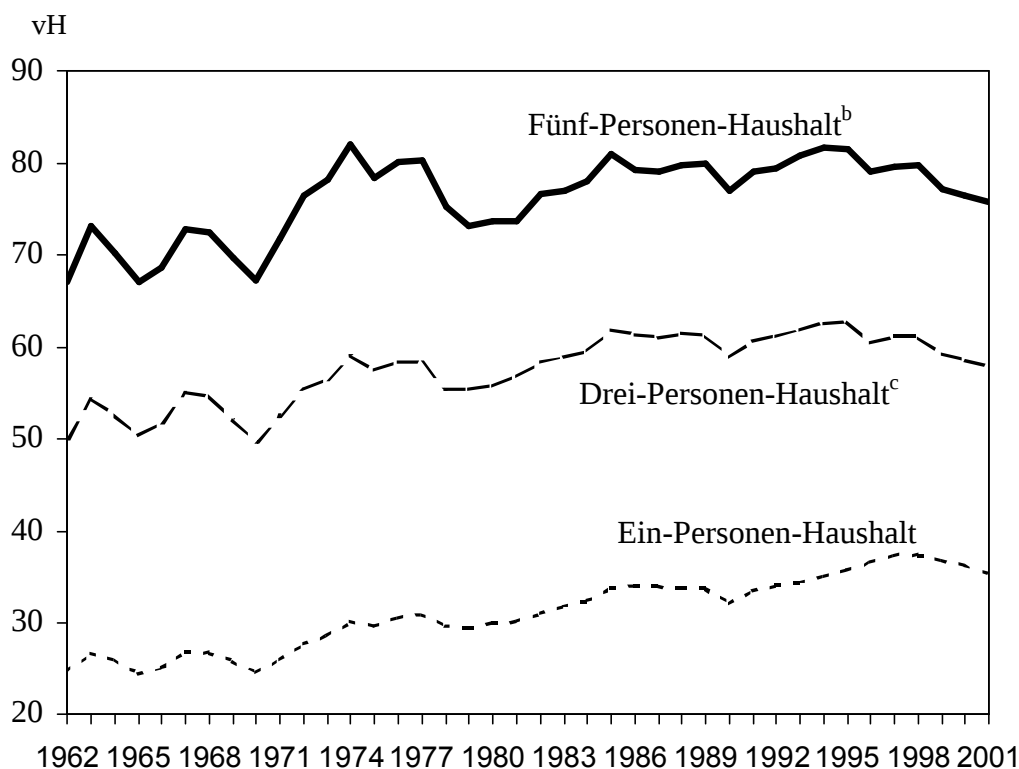
Quelle: BMA (lfd. Jgg.); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

bb) Entwicklung des Lohnabstands im früheren Bundesgebiet seit 1962

Zur Messung des Lohnabstandes in den Jahren 1962 bis 2001 werden neben den Daten für die Regelsätze und den (geschätzten) Werten für die erstatteten Kosten der Unterkunft und der Heizung die Angaben über die Nettoverdienste ausgewählter Haushaltstypen herangezogen, die vom Bundesministerium für Arbeit regelmäßig veröffentlicht werden (BMA, lfd. Jgg.); die Werte für die Nettoverdienste in den Jahren 2000 und 2001 beruhen auf eigenen Berechnungen.

Die Relation des Sozialhilfeanspruchs zu dem potentiellen Erwerbseinkommen, die sich für die verschiedenen Haushaltstypen errechnen lässt, hat seit der Einführung der Sozialhilfe in der heutigen Form im Jahr 1962¹⁴ – bei gewissen (vor allem konjunkturbedingten) Schwankungen – zugenommen (Schaubild 3); besonders ausgeprägt war die Zunahme in den frühen siebziger Jahren. Seit 1997 bzw. 1998 nimmt die Relation für alle Haushaltstypen – teilweise bedingt durch die Kindergelderhöhung – etwas ab. Insgesamt ist die Erwerbstätigkeit im Laufe der Jahrzehnte finanziell weniger attraktiv geworden.

Schaubild 3: Sozialhilfeanspruch^a ausgewählter Personengruppen in Relation zum potentiellen Nettolohn – Früheres Bundesgebiet



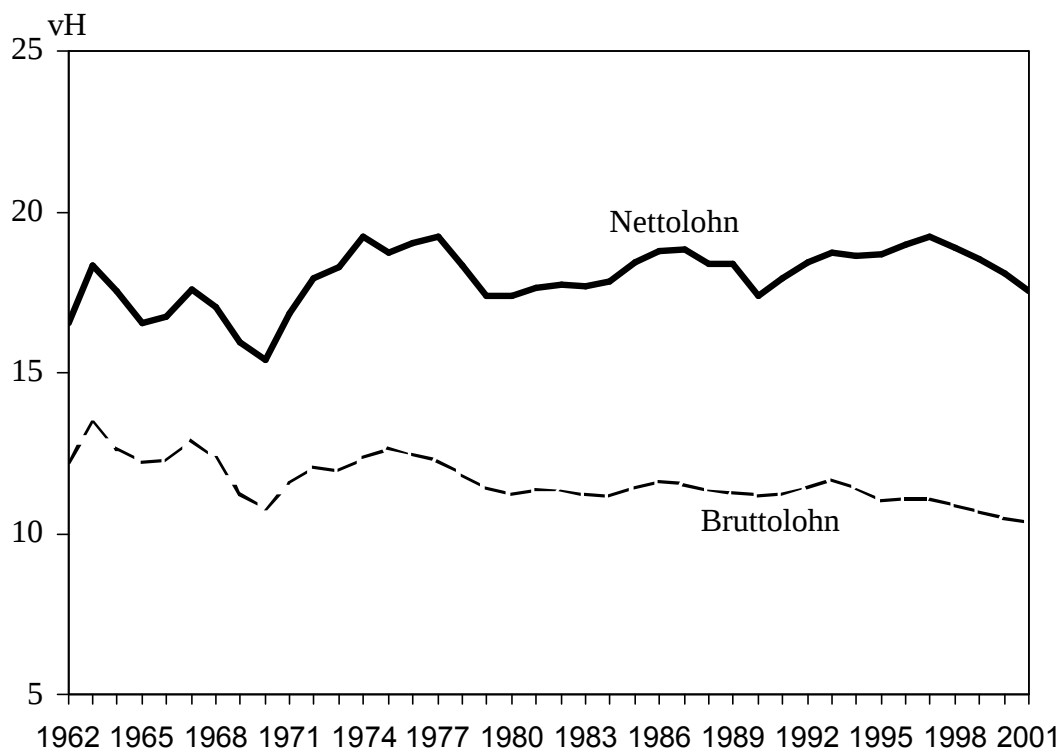
^aEinschließlich der Erstattung der Kosten der Unterkunft; ohne einmalige Leistungen. – ^bEhepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. – ^cEhepaar mit Kind im Alter von 8 Jahren.

Die Relation des Sozialhilfeanspruchs zu dem potentiellen Erwerbseinkommen setzt sich (bei der hier gewählten Vorgehensweise) aus zwei Komponenten zusammen, dem relativen Regelsatz und der relativen Erstattung der Kosten der

¹⁴ Bis dahin wurden Bedürftige im Rahmen der öffentlichen Fürsorge unterstützt.

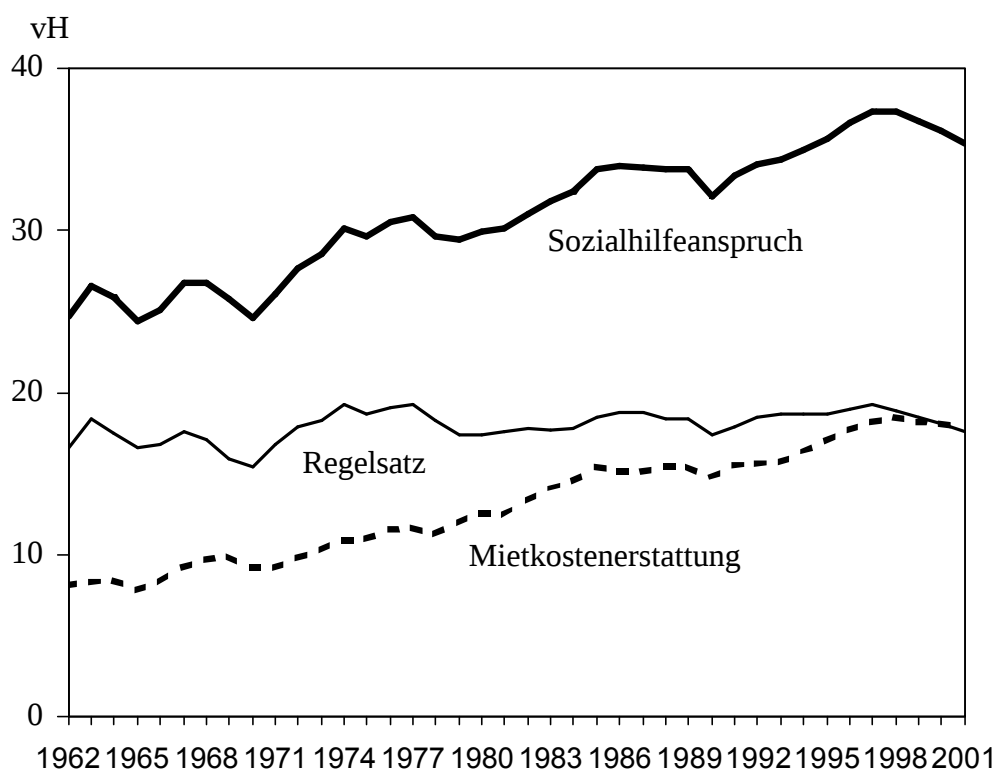
Unterkunft und der Heizung. Bei Ein-Personen-Haushalten beruht der Anstieg der Relation im Verlauf der Jahrzehnte nicht – wie man meinen könnte – darauf, dass der Regelsatz im Vergleich zum Bruttolohn zugenommen hat, vielmehr ist die Relation zwischen Regelsatz und Bruttolohn gesunken (Schaubild 4). Der Regelsatz ist aber im Vergleich zum Nettolohn eines männlichen Facharbeiters – bei gewissen Schwankungen – gestiegen, weil die Abgabenbelastung zugenommen hat; Einzelpersonen, die Sozialhilfe erhalten, wurden von der steigenden Steuer- und Sozialabgabenbelastung nicht voll getroffen. Noch stärker als der relative Regelsatz hat die relative Mietkostenerstattung zugenommen (Schaubild 5).

Schaubild 4: Regelsatz in Relation zum Bruttolohn und zum Nettolohn eines männlichen Facharbeiters in der Industrie – Früheres Bundesgebiet



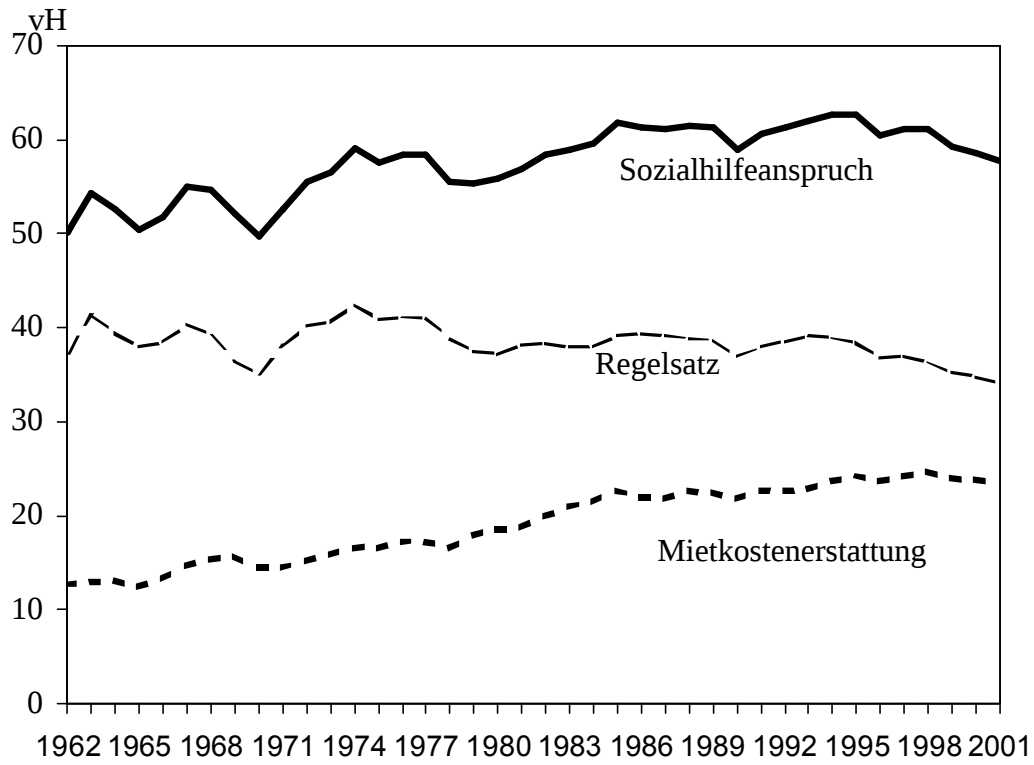
Für Mehr-Personen-Haushalte ergibt sich, dass der relative Regelsatz gesunken ist, die Kosten der Unterkunft und der Heizung aber überproportional gestiegen sind (Schaubilder 6 und 7). Diese werden dem Sozialhilfeempfängerhaushalt erstattet, der Erwerbstätigenhaushalt hat dagegen mit dieser „strukturellen“ Änderung selbst fertig zu werden, soweit er – wie in den Modellrechnungen angesichts der Höhe des Nettolohns richtigerweise unterstellt – keinen Wohngeldanspruch hat.

Schaubild 5: Sozialhilfeanspruch^a einer Einzelperson in Relation zum Nettolohn^b eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie – Früheres Bundesgebiet



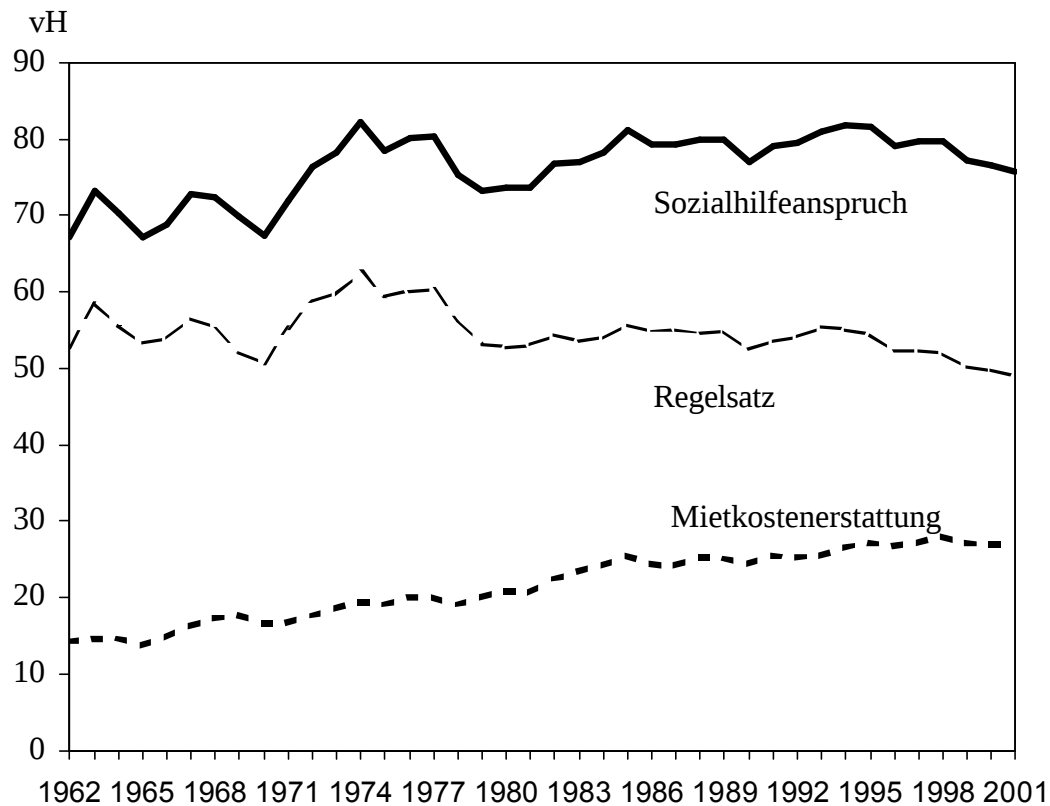
^aEinschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. – ^bOhne Sonderzahlungen.

Schaubild 6: Sozialhilfeanspruch^a eines Drei-Personen-Haushalts^b in Relation zum Netto-lohn^c eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie mit einem Kind – Früheres Bundesgebiet



^aEinschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. – ^bEhepaar mit einem Kind im Alter von 8 Jahren. – ^cOhne Sonderzahlungen; zuzüglich Kindergeld.

Schaubild 7: Sozialhilfeanspruch^a eines Fünf-Personen-Haushalts^b in Relation zum Netto-lohn^c eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie mit drei Kindern – Früheres Bundesgebiet



^aEinschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. – ^bEhepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. – ^cOhne Sonderzahlungen; zuzüglich Kindergeld.

cc) Relativierung der Ergebnisse für den Lohnabstand im früheren Bundesgebiet

Bei dem Vergleich der Sozialhilfeleistungen mit dem potentiellen Nettoarbeitsentgelt zuzüglich Transfers ist einerseits zu berücksichtigen, dass der durchschnittliche Nettoverdienst eines Facharbeiters (einschließlich der Transfers) als Vergleichsbasis insofern zu niedrig sein kann, als die Sonderzahlungen nicht im Brutto- und damit nicht im Nettoverdienst enthalten sind. Andererseits erscheint das Vergleichseinkommen als hoch, weil es für einen Beschäftigten mit einer hohen Qualifikation gilt, die ein Sozialhilfeempfänger im Allgemeinen wohl nicht aufweist. Gleichzeitig beinhaltet der Zähler der berechneten Relationen nicht die einmaligen Leistungen, die Sozialhilfeempfänger erhalten (z.B. für

Möbel, sonstigen Hausrat, Kleidung). Insgesamt dürften die Relationen die relevanten Verhältnisse wohl eher unter- als überschätzen.

Aus den Ergebnissen für den Lohnabstand im früheren Bundesgebiet lässt sich schließen, dass die Leistungsanreize für erwerbsfähige Personen im Zeitablauf geschwächt worden sind. Bei der Beurteilung der Entwicklung der Leistungsanreize ist allerdings zu bedenken, dass die durchschnittliche Arbeitszeit tendenziell abgenommen hat; das bei Erwerbstätigkeit mögliche Arbeitseinkommen lässt sich also bei mehr Freizeit als früher realisieren. Dies macht Erwerbstätigkeit – für sich genommen – attraktiv.

dd) Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich zum potentiellen Nettoarbeitseinkommen – Ergebnisse für die neuen Bundesländer

Am 1. Juli 1990 wurde im Gebiet der ehemaligen DDR (im Zusammenhang mit der Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion) mit dem „Gesetz über den Anspruch auf Sozialhilfe“ ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe eingeführt (Breuer/Engels 1994: 81). Das BSHG trat am 1. Januar 1991 im Beitrittsgebiet in Kraft. Die Ausführungsgesetze der Länder folgten mit Verzögerung.¹⁵ Die Regelsätze wurden relativ hoch festgesetzt (Tabelle 19), nachdem zuvor im Rahmen des Sozialhilfegesetzes der DDR ein einheitlicher Satz von 400 DM gegolten hatte.

Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit in den neuen Bundesländern ein Lohnabstand besteht. Beispielhaft wird hier – wie im Abschnitt über das frühere Bundesgebiet – auf einen Ein-Personen-Haushalt, einen Drei-Personen-Haushalt sowie auf einen Fünf-Personen-Haushalt abgestellt.

Tabelle 19: Regelsatz der Sozialhilfe in den neuen Bundesländern (DM je Monat)

	1.7. 1990 bis 30.6. 1991	1.7. 1991
Brandenburg	400	450
Mecklenburg-Vorpommern	400	440
Sachsen	400	435
Sachsen-Anhalt	400	449
Thüringen	400	440
Berlin, östliche Bezirke	400	468

Quelle: Wienand (1997: 44–45).

¹⁵ Zu Einzelheiten des Übergangs vgl. Wienand (1997).

Für einen Ein-Personen-Haushalt in den neuen Bundesländern ergibt sich für das Jahr 2001 ein Sozialhilfeanspruch, der 36,1 Prozent des potentiellen Netto-lohns ausmacht (Tabelle 20). Für das frühere Bundesgebiet beträgt die Relation 35,4 Prozent.

Tabelle 20: Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmer-haushalts (neue Bundesländer) – Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe ^a	516	520	524	529	536
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b	352	358	363	376	388
Insgesamt	868	878	887	905	924
in Prozent des durchschnittli- chen Nettoverdienstes eines ledigen Facharbeiters in der Industrie	38,9	38,4	37,5	36,8	36,1
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	3 641	3 737	3 837	3 950	4 028
Abzüge	1 409	1 447	1 471	1 493	1 468
Durchschnittlicher Netto- verdienst ^{c,d}	2 232	2 290	2 366	2 457	2 560

^aHilfe zum Lebensunterhalt. — ^bGeschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirt-schaftsrechnungen (Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^cSchätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungs-beiträgen. — ^dKein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (lfd. Jgg.); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Der Sozialhilfeanspruch eines Drei-Personen-Haushalts bestimmter Struktur beträgt im Jahr 2001 in den neuen Bundesländern rund 1 993 DM je Monat (Tabelle 21). Dies entspricht 60,1 Prozent des Nettolohns eines Facharbeiters, der einem Haushalt gleicher Größe und gleicher Struktur vorsteht; dabei ist das Kindergeld als Einnahme des Facharbeiter-Haushalts berücksichtigt. Die entspre-chende Relation für das frühere Bundesgebiet beträgt 57,8 Prozent.

Tabelle 21: Sozialhilfeleistungen und potentiell Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (neue Bundesländer) – Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe ^a					
Haushaltsvorstand	516	520	524	529	536
Ehegatte (80 Prozent)	413	416	419	423	429
Kind, 8 Jahre (65 Prozent)	335	338	341	344	348
Kindergeld	0	0	0	20	20
Insgesamt	1 264	1 274	1 284	1 316	1 333
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b	599	609	617	639	660
Insgesamt	1 863	1 883	1 901	1 955	1 993
in Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	64,1	63,3	61,1	60,5	60,1
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	3 641	3 737	3 837	3 950	4 028
Abzüge	952	984	975	991	980
Durchschnittlicher Nettoverdienst ^{c,d}	2 689	2 753	2 862	2 959	3 048
Kindergeld	220	220	250	270	270

^aHilfe zum Lebensunterhalt. — ^bGeschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^cSchätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^dKein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (lfd. Jgg.); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Für einen Fünf-Personen-Haushalt in den neuen Bundesländern beläuft sich der Sozialhilfeanspruch in Relation zum Nettoverdienst (einschließlich Kindergeld) im Jahr 2001 auf rund 78 Prozent (Tabelle 22). Wiederum ergibt sich ein größerer Wert als für das frühere Bundesgebiet (75,8 Prozent).

Insgesamt ist für die neuen Bundesländer angesichts der in vielen Fällen geringen Abstände zwischen potentiell Nettoerwerbseinkommen und Sozialhilfeanspruch zu vermuten, dass die Leistungsanreize erheblich beeinträchtigt werden. Das Anreizproblem ist in den neuen Bundesländern größer als im früheren Bundesgebiet, weil die Lohnabstände in aller Regel geringer sind.

Tabelle 22: Sozialhilfeleistungen und potentiell Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (neue Bundesländer) – Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

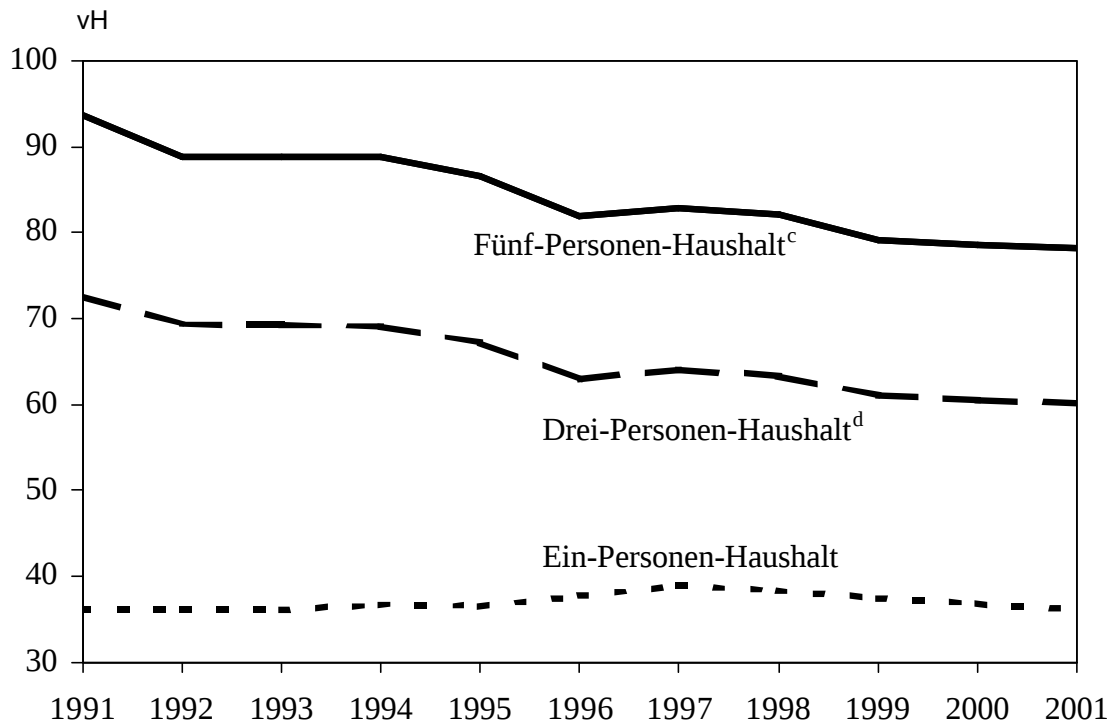
	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe ^a					
Haushaltsvorstand	516	520	524	529	536
Ehegatte (80 Prozent)	413	416	419	423	429
Kind, 8 Jahre (65 Prozent)	335	338	341	344	348
Kind, 10 Jahre (65 Prozent)	335	338	341	344	348
Kind, 16 Jahre (90 Prozent)	464	468	472	476	482
Kindergeld	0	0	0	40	40
Insgesamt	2 063	2 080	2 097	2 156	2 183
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b	775	788	799	826	854
Insgesamt	2 838	2 868	2 896	2 982	3 037
in Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	82,8	82,1	79,1	78,5	78,2
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	3 641	3 737	3 837	3 950	4 028
Abzüge	952	984	975	991	980
Durchschnittlicher Nettoverdienst ^c	2 689	2 753	2 862	2 959	3 048
Kindergeld ^d	740	740	800	840	840
^a Hilfe zum Lebensunterhalt. — ^b Geschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^c Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^d Drei Kinder; kein Wohngeldanspruch.					

Quelle: BMA (lfd. Jgg.); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Das Problem war freilich unmittelbar nach der deutschen Vereinigung gravierender (Schaubild 8). Bei der Übertragung des Sozialhilferechts auf die ostdeutschen Bundesländer zum Jahresbeginn 1991 wurde nämlich der Regelsatz auf 400 DM je Monat festgesetzt; der Einstieg in die Garantie eines Mindestlebensstandards erfolgte angesichts der zwischen den beiden Teilen Deutschlands

bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede auf sehr hohem Niveau (Seffen 1993).

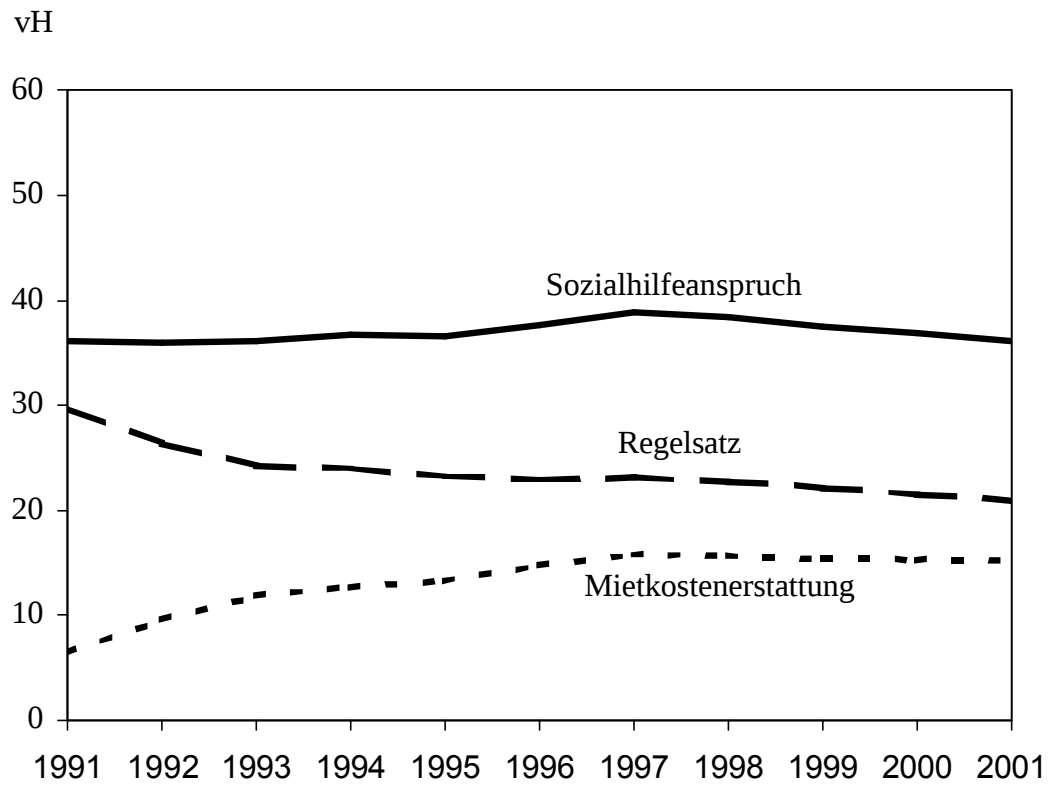
Schaubild 8: Sozialhilfeanspruch^a ausgewählter Personengruppen in Relation zum potentiellen Nettolohn^b – Neue Bundesländer



^aEinschließlich der Erstattung der Kosten der Unterkunft; ohne einmalige Leistungen. – ^bOhne Sonderzahlungen, ggf. zuzüglich Kindergeld. – ^cEhepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. – ^dEhepaar mit einem Kind im Alter von 8 Jahren.

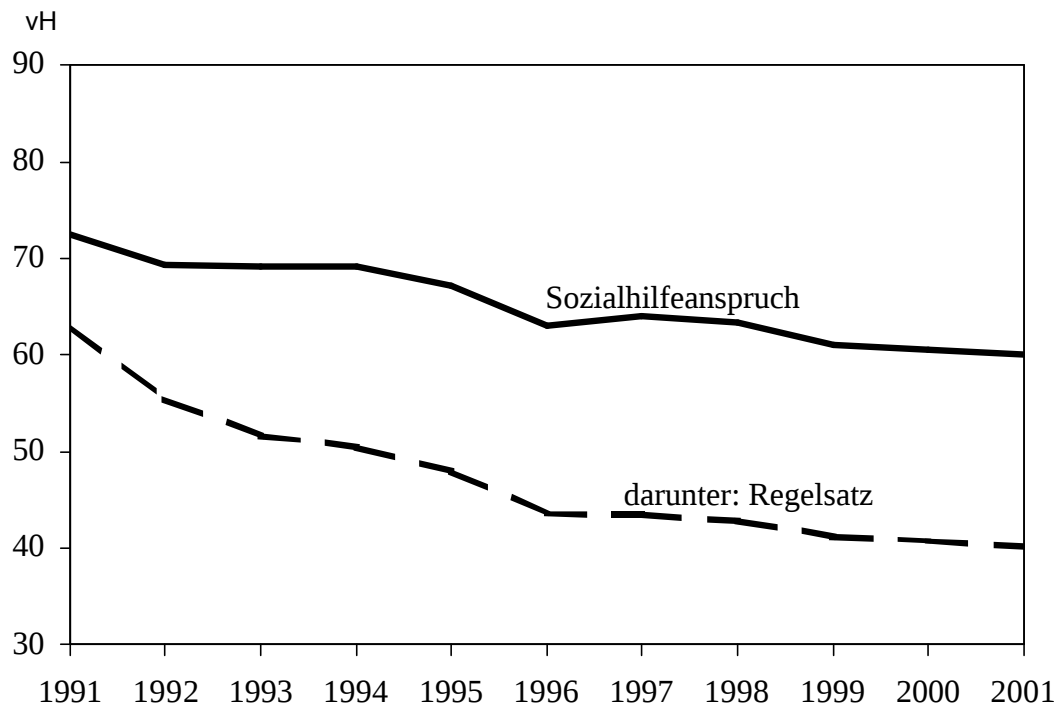
Nach 1991 wurde der Regelsatz regelmäßig angehoben, er beträgt im Durchschnitt der neuen Bundesländer (einschließlich Ostberlin) im Jahr 2001 knapp 97 Prozent des Regelsatzes im Westen. Im Vergleich zu den Nettoverdiensten nahm der Regelsatz bei den drei untersuchten Haushaltstypen aber ab. Demgegenüber stiegen die relativen Mietkostenerstattungen zugunsten der drei Haushaltstypen deutlich (Schaubilder 9, 10 und 11).

Schaubild 9: Sozialhilfeanspruch^a einer Einzelperson in Relation zum Nettolohn^b eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) – Neue Bundesländer



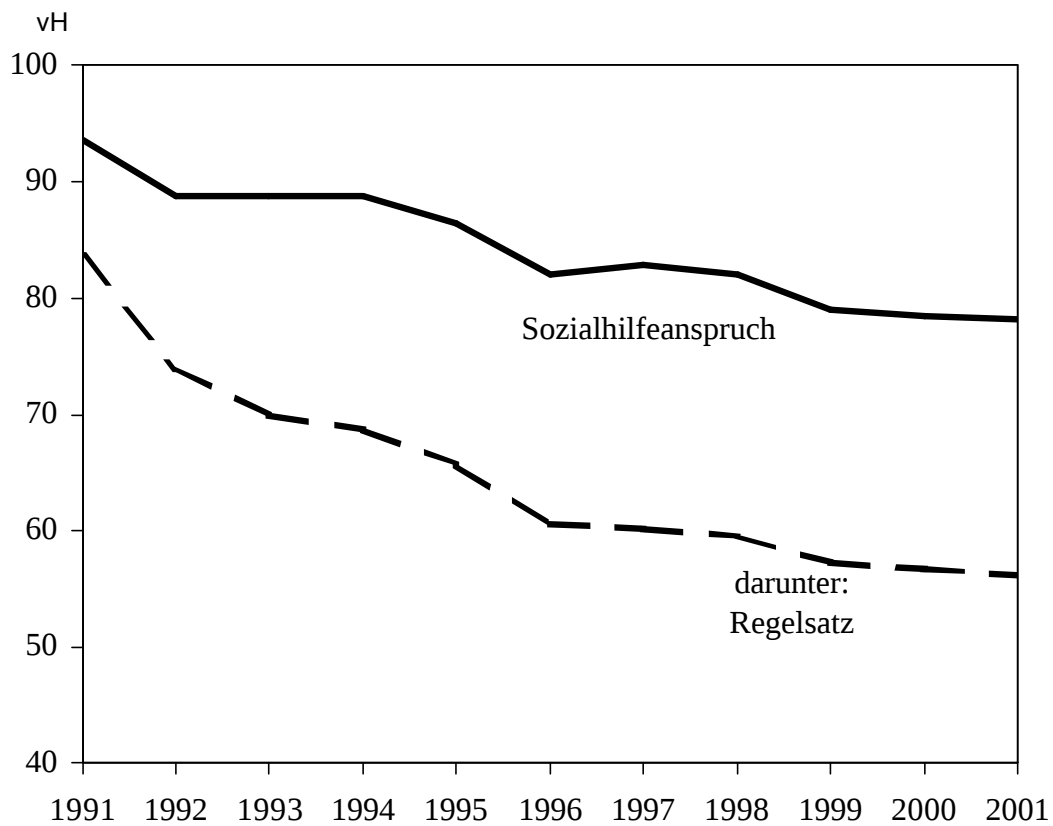
^aEinschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. – ^bOhne Sonderzahlungen.

Schaubild 10: Sozialhilfeanspruch^a eines Drei-Personen-Haushalts^b in Relation zum Netto-lohn^c eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) – Neue Bundesländer



^aEinschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. – ^bEhepaar mit einem Kind im Alter von 8 Jahren. – ^cOhne Sonderzahlungen; zuzüglich Kindergeld.

Schaubild 11: Sozialhilfeanspruch^a eines Fünf-Personen-Haushalts^b in Relation zum Netto-lohn^c eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) – Neue Bundesländer



^aEinschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. – ^bEhepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. – ^cOhne Sonderzahlungen; zuzüglich Kindergeld.

ee) *Fazit*

Der Sozialhilfeanspruch ist im früheren Bundesgebiet bis weit in die neunziger Jahre hinein (bei gegebener Haushaltsgröße und -struktur) im Vergleich zum Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit als Facharbeiter gestiegen;^{16,17} seit vier Jahren nimmt er – gemessen am Nettoarbeitseinkommen einschließlich Kindergeld – ab, weil die Abgabenbelastung etwas reduziert wurde und weil Familien mit Kindern von der Anhebung des Kindergeldes profitieren.¹⁸ Dies hat das Arbeitsangebot der betreffenden Personengruppen tendenziell reduziert;¹⁹ dieser Effekt dürfte für die einzelnen Personengruppen angesichts der unterschiedlich großen Verringerung des Lohnabstands verschieden groß gewesen sein. Allerdings ist bei der Beurteilung der Entwicklung der Leistungsanreize zu bedenken, dass die durchschnittliche Arbeitszeit trendmäßig abgenommen hat; das bei Erwerbstätigkeit mögliche Arbeitseinkommen lässt sich also bei mehr Freizeit als früher realisieren.

In den neuen Bundesländern hat der Lohnabstand im vergangenen Jahrzehnt zugenommen. Er war freilich bei Einführung der Sozialhilferegulungen Anfang der neunziger Jahre sehr klein gewesen. Er ist gegenwärtig regelmäßig geringer als im früheren Bundesgebiet.

b) *Der Lohn für Geringqualifizierte als Vergleichsgröße*

Der bisherigen Untersuchung liegen Facharbeiterlöhne als Vergleichslöhne zugrunde. Es stellt sich die Frage, wie sich der Lohnabstand entwickelt hat, wenn

¹⁶ Das Facharbeitereinkommen ist als Referenzgröße für Lohnabstandsberechnungen zwar nur begrenzt geeignet, nur für dieses sind aber lange Reihen zum Lohnabstand verfügbar (vgl. hierzu Boss 1999). Dies beruht wohl darauf, dass in diesem Fall – regional unterschiedliche – Wohngeldansprüche vernachlässigt werden können.

¹⁷ Die Entwicklung des Lohnabstands im Zeitablauf wird unterschiedlich beurteilt. Einen abnehmenden Abstand ermitteln von Loeffelholz et al. (1997), Boss (1999) und Walwei (1999:55); zum gegenteiligen Ergebnis kommen Breuer und Engels (1998), BMA (1999) und Breuer (2001).

¹⁸ Die der Senkung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung (in der Wirkung auf das Budget des Staates) im Wesentlichen entsprechende Anhebung der Mineralöl- und der Stromsteuer bleibt bei der Berechnung des Lohnabstands unberücksichtigt; sie belastet – wenngleich unterschiedlich – Erwerbstätigenhaushalte und Sozialhilfeempfängerhaushalte.

¹⁹ Zur Arbeitsangebotselastizität vgl. Andreß und Strengmann-Kuhn (1997). „Die Annahme eines sinkenden Arbeitsangebotes mit steigendem Nichterwerbseinkommen bestätigt sich im Westen für staatliche und private Transfers bei allen Personengruppen, im Osten nur für die staatlichen Transfers“ (Andreß und Strengmann-Kuhn 1997: 520).

Löhne der weniger Qualifizierten als Referenzlöhne verwendet werden. Die folgenden Ausführungen hierzu beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.

Das Tempo der Lohnsteigerung war für die verschiedenen Beschäftigtengruppen in den einzelnen (mit Blick auf die konjunkturelle Situation abgegrenzten) Phasen des Zeitraums 1960 bis 2001 zwar nicht gleich, aber doch ähnlich. Im Zeitraum 1960 bis 1973 sind die Löhne für männliche Arbeiter in der Industrie jahresdurchschnittlich um rund 8 ½ Prozent gestiegen; für die Leistungsgruppe 1 beträgt die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 8,5 Prozent, für die Leistungsgruppe 3 8,4 Prozent. Im Zeitraum 1973 bis 1985 sind die Effektivverdienste der ungelernten Arbeiter in der Industrie (Leistungsgruppe 3) etwas schneller als die der Facharbeiter (Leistungsgruppe 1) gestiegen (Gundlach 1987: 81–82). Im Zeitraum 1985 bis 2001 betrugen die Veränderungsrate der Arbeiterlöhne in den Leistungsgruppen 1 und 3 3,2 bzw. 3,0 Prozent. Im gesamten Zeitraum 1960 bis 2001 war das Tempo des Lohnanstiegs für Männer in den Leistungsgruppen 1 und 3 der Industrie bzw. des produzierenden Gewerbes²⁰ sehr ähnlich (Schaubild 12); der jahresdurchschnittliche Lohnanstieg betrug in beiden Leistungsgruppen 5,4 Prozent. Die Lohnstruktur hat sich wenig verändert.^{21,22}

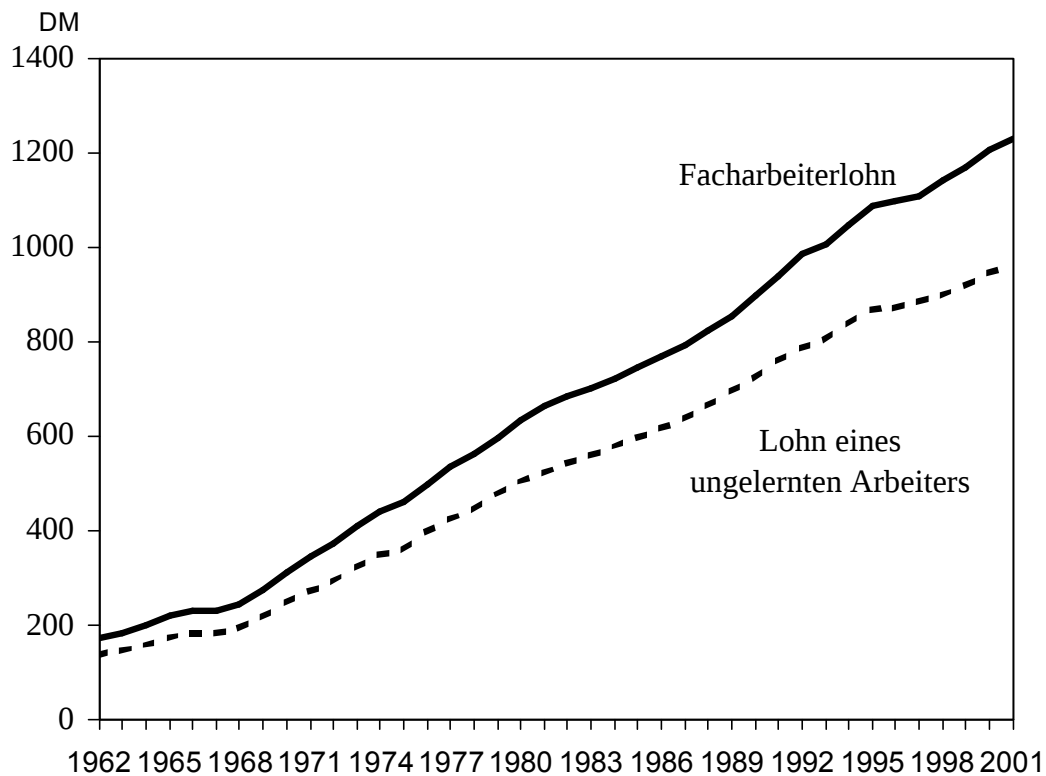
In einer anderen Abgrenzung (auf der Basis des sozioökonomischen Panels) ist der Lohn für gering Qualifizierte von 1984 bis 1995 im Vergleich zu den Löhnen anderer Gruppen von Beschäftigten gestiegen (Christensen und

²⁰ Im Folgenden ist häufig vereinfachend von der Industrie die Rede.

²¹ Diese Bewertung deckt sich mit der des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. „Auf Basis aggregierter Daten des Statistischen Bundesamtes sind in Westdeutschland die durchschnittlichen Bruttoverdienste der einzelnen Leistungsgruppen der Arbeiter und der Angestellten seit dem Jahre 1970 annähernd parallel angestiegen; im Ergebnis ist die Lohnstruktur über diese Leistungsgruppen nahezu stabil geblieben“ (Sachverständigenrat 1999: 170).

²² Zur Lohnstruktur und zur Lohndifferenzierung – auch im internationalen Vergleich – vgl. Siebert (1998a: 123–144).

Schaubild 12: Bruttowochenverdienst eines männlichen Facharbeiters und eines männlichen ungelernten Arbeiters im produzierenden Gewerbe – Früheres Bundesgebiet



Schimmelpfennig 1998). Dies ergibt sich, wenn man den Median der Bruttostundenlöhne inklusive Zuschläge und Zusatzleistungen unter Berücksichtigung der tatsächlich vergüteten Arbeitszeit für die drei Qualifikationsgruppen berechnet. Die Differenzierung der Löhne, durch Streuungsmaße gemessen, „ist nach empirischen Studien auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels ... zurückgegangen. Die Lohnrelation hat sowohl zwischen höher Qualifizierten (beispielsweise Hochschulabsolventen) und weniger Qualifizierten (insbesondere Personen ohne Ausbildung) als auch zwischen einfach Qualifizierten und weniger Qualifizierten abgenommen“ (Sachverständigenrat 1999: 170). Gleichwohl gilt: „Insgesamt hat sich die qualifikatorische Lohnstruktur ... in Westdeutschland wenig verändert“ (Franz 1999: 2).

Wegen der recht ähnlichen Entwicklung der Bruttolöhne in den Leistungsgruppen 1 und 3 dürfte sich der Abstand zwischen dem (Netto-)Arbeitslohn für ungelernte Arbeiter in der Industrie und der Sozialhilfe im Zeitraum 1962 bis 2001 insgesamt etwa in dem Maße verändert haben, das beim Vergleich der

(Netto-)Facharbeiterlöhne mit den Sozialhilfeansprüchen dargestellt worden ist; der Abstand ist freilich – notwendigerweise – geringer als der am Facharbeiterlohn gemessene Abstand. Die Ergebnisse der Berechnungen für ausgewählte Jahre belegen dies (Tabellen 23 und 24). Offenbar sind die Leistungsanreize im Zeitablauf – unabhängig von dem gewählten Referenzlohn – beeinträchtigt worden.

Tabelle 23: Der Lohnabstand im früheren Bundesgebiet – Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe	534	539	543	548	555
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung	505	527	534	549	564
Insgesamt	1 039	1 066	1 077	1 097	1 119
In Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines ledigen ungelerten Arbeiters in der Industrie (Leistungsgruppe 3)	44,5	45,0	44,2	43,3	42,4
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	3 850	3 911	3 993	4 106	4 189
Abzüge	1 517	1 541	1 557	1 572	1 547
Durchschnittlicher Nettoverdienst ^a	2 333	2 370	2 436	2 534	2 642
^a Kein Wohngeldanspruch.					

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. e); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 24: Der Lohnabstand im früheren Bundesgebiet – Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1997–2001 (DM je Monat)

	1997	1998	1999	2000	2001
Regelsatz der Sozialhilfe					
Haushaltsvorstand	534	539	543	548	555
Ehegatte (80 Prozent)	427	431	434	438	444
Kind, 8 Jahre (65 Prozent)	347	350	353	356	361
Kindergeld	0	0	0	20	20
Insgesamt	1 308	1 320	1 330	1 362	1 380
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung	859	896	907	933	959
Insgesamt	2 167	2 216	2 237	2 295	2 339
In Prozent des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten ungelernten Arbeiters in der Industrie (Leistungsgruppe 3) einschließlich Kindergeld ^a	71,4	72,1	69,9	69,1	68,5
Nachrichtlich:					
Bruttolohn	3 850	3 911	3 993	4 106	4 189
Abzüge	1 035	1 058	1 043	1 056	1 044
Durchschnittlicher Nettoverdienst	2 815	2 853	2 950	3 050	3 145
Kindergeld	220	220	250	270	270
^a Kein Wohngeldanspruch.					

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. e); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

3. Der Lohnabstand im Jahr 2001: Lohn eines ungelernten Arbeiters als Vergleichsgröße

a) Vorbemerkungen

Im Folgenden werden für insgesamt zehn Haushaltstypen Sozialhilfeansprüche und potentielle Nettoverdienste im Jahr 2001 verglichen. Der Untersuchung des Abstandes zwischen dem Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit und dem Sozialhilfeanspruch werden die Löhne der Leistungsgruppe 3 im produzierenden Gewerbe zugrunde gelegt. Unregelmäßig gezahlte Lohnbestandteile werden – anders als bei den bisherigen Vergleichen für die Jahre 1962 bis 2001 – ebenso wie die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger einbezogen.

Es wird angenommen, dass die Mietausgaben eines Haushalts, dessen Vorstand als Arbeiter entsprechend der Leistungsgruppe 3 in dem produzierenden Gewerbe entlohnt wird, den Mietausgaben eines hinsichtlich der Haushaltsgröße und -struktur vergleichbaren Wohngeldempfängerhaushalts entsprechen. Die Mietausgaben können einen Wohngeldanspruch begründen. Bei der Überprüfung des Wohngeldanspruchs wird unterstellt, dass außer dem Arbeitslohn kein Einkommen bezogen wird.

b) *Ergebnisse*

Die gesamten Unterstützungszahlungen, die männliche Einzelpersonen im früheren Bundesgebiet in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen können, belaufen sich im Jahr 2001 auf 1 185 DM je Monat (Tabelle 25) bzw. rund 42 Prozent des Nettoverdienstes eines ledigen männlichen Arbeiters in der Industrie, der der Leistungsgruppe 3 zugeordnet ist. Die Sozialhilfeleistungen, die Mehr-Personen-Haushalte im früheren Bundesgebiet erhalten können, reichen in bestimmten Fällen an die (für Haushalte der jeweils gleichen Größe) bei Erwerbstätigkeit möglichen Nettoeinkommen heran. So belaufen sich die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die ein Ehepaar mit einem Kind bei Bedürftigkeit Anspruch hat, im Jahr 2001 auf rund 2 500 DM je Monat. Der durchschnittliche Nettoverdienst eines Arbeiters in der Leistungsgruppe 3, der verheiratet ist und ein Kind hat, dürfte im Jahr 2001 rund 3 390 DM je Monat betragen; zu diesem kommen 270 DM Kindergeld hinzu. Der Sozialhilfeanspruch erreicht demnach reichlich 68 Prozent des Nettoverdienstes (einschließlich Kindergeld). Eine analoge Berechnung für Fünf-Personen-Haushalte ergibt, dass der Abstand des Sozialhilfeanspruchs zum Erwerbseinkommen wesentlich geringer ist (81 Prozent). Das Einkommen lässt sich dann durch Erwerbstätigkeit nur um rund 23 Prozent erhöhen.

Tabelle 25: Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (produzierendes Gewerbe insgesamt, Arbeiter/Arbeiterinnen, Leistungsgruppe 3) im Jahr 2001 – Früheres Bundesgebiet

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfe- bezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig - mit			Allein Erziehende		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	nur Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	mit 2 Kindern	3 Kindern
Monatslohn einschl. Sonderzahlungen	4 618	3 850	4 618	3 850	4 618	4 618	4 618	3 850	3 850	3 850
Sozialversicherungsbeiträge	942	785	942	785	942	942	942	785	785	785
Lohnsteuer	789	553	288	117	288	288	288	420	420	420
Solidaritätszuschlag	43	30	–	–	–	–	–	15	–	–
Nettolohn	2 844	2 482	3 388	2 948	3 388	3 388	3 388	2 630	2 645	2 645
Kindergeld	–	–	–	–	270	540	840	270	540	840
Wohngeld (einschließlich einmaliger Heizkostenzuschuss)	0	0	0	0	0	121	266	0	0	276
Einkommen	2 844	2 482	3 388	2 948	3 658	4 049	4 494	2 900	3 185	3 761
Miete	503	503	662	662	793	904	1 002	662	793	904
Werbungskosten	167	167	167	167	167	167	167	167	167	167
Regelsatz	555	555	999	999	1 358	1 717	2 077	860	1 273	1 633
Mehrbedarfszuschlag	–	–	–	–	–	–	–	222	222	222
Mieterstattung	456	513	643	643	761	868	995	662	788	903
Heizkostenerstattung	85	85	116	116	129	130	156	116	129	142
Einmalige Leistungen	89	89	164	164	236	308	380	150	232	304
Kindergeld	–	–	–	–	20	40	40	20	40	40
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	1 185	1 242	1 922	1 922	2 504	3 063	3 648	2 030	2 684	3 244
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe										
– – – DM	1 659	1 240	1 466	1 026	1 154	986	846	870	501	517
– – – Prozent	140,0	99,8	76,3	53,4	46,1	32,2	23,2	42,9	18,7	15,9

Quelle: Eigene Berechnungen.

Noch extremer sind die Verhältnisse in anderen Fällen. Der potentielle Nettoverdienst im Hotel- und Gaststättengewerbe ist im früheren Bundesgebiet für viele Haushaltstypen mit dem Sozialhilfeanspruch praktisch identisch; einen Lohnabstand gibt es nicht.

In den neuen Bundesländern ergibt sich für einen Ein-Personen-Haushalt ein Sozialhilfeanspruch, der im Jahr 2001 rund 50 Prozent des potentiellen Nettolohns eines Arbeiters der Leistungsgruppe 3 im produzierenden Gewerbe ausmacht (für Männer: 46 Prozent, für Frauen 54 Prozent). Der Sozialhilfeanspruch eines Drei-Personen-Haushalts bestimmter Struktur beträgt – ebenfalls im Jahr 2001 – im Durchschnitt rund 2 260 DM (Ehepaar mit einem Kind) bzw. rund 2 460 DM (Alleinerziehende mit zwei Kindern) je Monat. Dies entspricht 75 bzw. 85 Prozent des Nettoeinkommens eines Arbeiters in der Leistungsgruppe 3, der einem Haushalt gleicher Größe und gleicher Struktur vorsteht. Für einen Fünf-Personen-Haushalt (Ehepaar mit drei Kindern) mit gleicher Qualifikation des Haushaltsvorstands beläuft sich der Sozialhilfeanspruch in Relation zum Nettoverdienst (wiederum einschließlich Kindergeld) im Jahr 2001 auf rund 85 Prozent.

Auch in den neuen Bundesländern reicht der Sozialhilfeanspruch bei bestimmten Haushaltstypen an das verfügbare Einkommen bei Erwerbstätigkeit heran. Wie im Westen übersteigt das verfügbare Einkommen den Sozialhilfeanspruch am wenigsten bei Ehepaaren (ein Einkommensbezieher) mit drei Kindern und bei Alleinerziehenden mit drei Kindern. Extrem sind die Verhältnisse zwischen Sozialhilfe und Nettoverdienst dann, wenn das Einkommen bei einer Erwerbstätigkeit in Teilbereichen der Landwirtschaft, im privaten Verkehrsgewerbe oder im Hotel- und Gaststättengewerbe zum Vergleich herangezogen wird. In einigen Fällen liegt der Nettoverdienst dann unter dem Sozialhilfeanspruch; in diesen Fällen haben die Erwerbstätigenhaushalte allerdings Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe.

c) *Resümee*²³

Die Berechnungen für die unterschiedenen Haushaltstypen ergeben – vereinfachend – folgendes Bild:

²³ Vgl. hierzu auch Boss (1999) sowie (mit Bezug auf Boss (1999)) Paqué (1999).

1. Das sozialhilfebedingte Mindesteinkommen variiert stark. Es hängt vor allem von der Größe des Haushalts ab.
2. Es unterscheidet sich bei gegebener Haushaltsgröße in Abhängigkeit davon, ob es sich um Haushalte von Ehepaaren oder solche von Alleinerziehenden handelt.
3. Bei Ein-Personen-Haushalten ist der Lohnabstand für Männer größer als für Frauen. Maßgeblich dafür ist, dass die Löhne der Frauen in der Regel niedriger sind und dass die Kosten der Unterkunft bei Frauen höher als bei Männern sind.
4. Das Verhältnis des sozialhilfebedingten Mindesteinkommens zum potentiellen Arbeitseinkommen, das sich bei bestimmten Annahmen über alternative Verdienstmöglichkeiten ergibt, liegt
 - für Fünf-Personen-Haushalte durchweg in einem Bereich, der im Hinblick auf die Leistungsanreize als kritisch angesehen werden kann,
 - für Drei-Personen-Haushalte mindestens dann in einem kritischen Bereich, wenn die Arbeit relativ niedrig entlohnt wird (z.B. bei einfachen Dienstleistungen), und
 - für Ein-Personen-Haushalte in der Regel nicht im kritischen Bereich.
5. Die Relation der Sozialhilfe zum Nettoverdienst (einschließlich Transfers) ist bei gegebener Haushaltsgröße in den neuen Bundesländern generell höher als im früheren Bundesgebiet.

4. Relativierung der Ergebnisse

Die Berechnungen auf der Grundlage der Löhne für Facharbeiter sowie der für ungelernte Arbeiter zeigen, dass der Lohnabstand in vielen Fällen gering ist. Er ist noch kleiner, wenn einige zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden.

Erstens: Die Sozialhilfeempfänger sind tendenziell jünger als die Beschäftigten.²⁴ Weil die Löhne mit zunehmendem Alter in den meisten Branchen steigen,²⁵ sind die Durchschnittslöhne der Beschäftigten für einen nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger im Durchschnitt nicht erreichbar. Durchschnittslöhne der Beschäftigten überzeichnen den Lohn, den ein Sozialhilfeempfänger erreichen kann (vgl. auch Thimann 1996: 314).

Zweitens: Die Löhne steigen mit zunehmender Dauer der Betriebszugehörigkeit (Kaukewitsch 1998: 55). Sie sind bei Eintritt in ein Unternehmen niedriger als bei durchschnittlich langer Betriebszugehörigkeit. Der potentielle Lohn eines

²⁴ Die (am 30. Juni 1999) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter bis unter 65 Jahre waren im Durchschnitt 38,8 Jahre alt (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2000: 116; eigene Berechnungen); das Durchschnittsalter der (im April 1999) als abhängig Beschäftigte Erwerbstätigen im Alter bis unter 65 Jahre betrug 39,1 Jahre. Das Durchschnittsalter eines (tatsächlich oder potentiell erwerbstätigen) Sozialhilfeempfängers lässt sich anhand der Angaben über die Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen errechnen (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. a). Am 31. Dezember 1999 gab es 1 258 684 solche Bedarfsgemeinschaften mit einem Haushaltsvorstand. Davon hatten 1 111 450 einen Haushaltsvorstand im Alter von 18 bis unter 65 Jahren; im Durchschnitt war der Haushaltsvorstand (nach eigener Berechnung) 39,2 Jahre alt. Weil der Haushaltsvorstand in aller Regel älter als die sonstigen im Haushalt lebenden Personen ist, die (tatsächlich oder potentiell) erwerbstätig sind, lässt sich schließen, dass das Durchschnittsalter der in Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen, für die grundsätzlich Erwerbstätigkeit die Alternative zum Sozialhilfebezug ist, unter dem Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt. Diese Aussage wird dadurch gestützt, dass einige Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt erwerbstätig sind, (angerechnetes) Arbeitseinkommen beziehen und deshalb bei der Berechnung des Durchschnittsalters der Beschäftigten (mit einem relativ niedrigen Alter) einbezogen werden.

Es lässt sich nicht feststellen, ob die Aussage, dass die Sozialhilfeempfänger tendenziell jünger als die Beschäftigten sind, für jeden Haushaltstyp oder unter Umständen für einzelne Typen in besonderem Maße gilt.

²⁵ Nach der Lohn- und Gehaltsstrukturhebung für Oktober 1995 (Kaukewitsch 1998: 53) belief sich der Bruttomonatsverdienst der vollzeitbeschäftigten Arbeiter der Leistungsgruppe 3 im früheren Bundesgebiet auf 3 788 DM. Für unter 25 Jahre alte Männer betrug er 3 487 DM, für 25 bis unter 30 Jahre alte Männer 3 720 DM; für die übrigen Altersgruppen lag der Bruttomonatsverdienst bei 3 800 DM oder darüber. Ähnlich ist der – relative – Befund für die Arbeiter in den Leistungsgruppen 1 und 2 und – mit gewissen Einschränkungen – für die weiblichen Beschäftigten in den einzelnen Leistungsgruppen sowie für die einzelnen Arbeiter- bzw. Arbeiterinnengruppen in den neuen Bundesländern sowie in Ostberlin. Das beschriebene Muster lässt sich – eher noch deutlicher – bei den Monatsverdiensten der Angestellten erkennen (Kaukewitsch 1998: 54). In allen unterschiedenen Personengruppen liegt der Durchschnittsverdienst der unter 25 Jahre alten Personen – meistens deutlich – unter dem Durchschnitt für alle Beschäftigten.

Sozialhilfeempfängers ist daher – selbst bei einem mit dem durchschnittlichen Alter eines Beschäftigten vergleichbaren Alter – vermutlich geringer als der Durchschnittslohn der Beschäftigten.

5. Der Lohnabstand in der Lebenseinkommensperspektive

Hauser (1995) argumentiert, dass bei der Messung des Lohnabstands die Sozialhilfeansprüche mit dem Nettoarbeitseinkommen vor Abzug der Rentenversicherungsbeiträge verglichen werden sollten, da diese Beiträge einen Anspruch darstellten, der Teil des Lebenseinkommens sei, also anders als z.B. die Lohnsteuer zu behandeln seien. Dies mag man tun, dann muss man aber bei der Messung des Lohnabstands für die Zeit nach der tatsächlichen oder potentiellen Erwerbstätigkeit, also für die Zeit des Rentenalters, den Anspruch auf Sozialhilfe einer Null-Rente gegenüberstellen und nicht einer Rente, die beitrags- und damit lohnbezogen ist. Nur dann wird eine „Doppelzählung“ vermieden.

Aus dem gewogenen Durchschnitt der Lohnabstände zur Zeit der Erwerbstätigkeit und derjenigen im Rentenalter kann man auf die eine oder auf die andere Weise einen Einkommensabstand für die gesamte Lebenszeit errechnen. Bei beiden Vorgehensweisen zeigt sich, dass der Lohnabstand in der Lebenseinkommensperspektive²⁶ geringer und nicht – wie postuliert – größer ist, als die obigen Modellrechnungen für die Erwerbsphase anzeigen. Es spricht – anders als von Hauser (1995) behauptet – nichts dagegen, für die Phase der Erwerbstätigkeit wie oben beschrieben vorzugehen und für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben die Altersrente mit dem Sozialhilfeanspruch im Alter zu vergleichen und dann den Lohnabstand auf Lebenszeitbasis zu messen.

Die Rentenreform führt dazu, dass die Zahl der Versicherungsjahre, die – bei gegebenem Einkommen – erforderlich ist, um eine Rente in Höhe des Sozialhilfeanspruchs im Alter zu erreichen, steigt. Alternativ ist – bei gegebener Versicherungszeit – ein höheres Durchschnittseinkommen in der Zeit der Erwerbstätigkeit nötig, um diesen Rentenanspruch zu erwerben. Erwerbstätigkeit wird daher in

²⁶ Bei solchen Berechnungen wird unterstellt, dass es sich bei der Sozialversicherung um eine wirkliche Versicherung handelt. Es wird vernachlässigt, dass z.B. die Gesetzliche Rentenversicherung Einkommensumverteilung bewirkt und dass, soweit dies nicht der Fall ist, die Versicherungselemente – demographisch bedingt – nur unzureichend zum Tragen kommen.

der Lebenseinkommensperspektive weniger attraktiv. Dem wirkt die Förderung des privaten Zusatzsparens zwar entgegen; per saldo dürften aber die Leistungsanreize – insbesondere für Geringqualifizierte – beeinträchtigt werden.

6. Fazit

Das relativ hohe Niveau der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland mag aus sozialpolitischen Gründen für wünschenswert gehalten werden. Es birgt aber die Gefahr, dass die Anreize, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, gemindert werden; denn die Relation zwischen „Markteinkommen“ und „Sozialleistung bei freiwilliger Arbeitslosigkeit“ ist für das individuelle Entscheidungskalkül wichtig. Auch bringt Erwerbstätigkeit Aufwendungen (z.B. für die Fahrt zum und vom Arbeitsplatz) mit sich, die sonst nicht anfallen; sie sind ein Element des finanziellen Aspekts, das in den Beispielrechnungen vernachlässigt wird. Zudem haben Arbeitssuche und Arbeit nichtfinanzielle Kosten zur Folge. Auch haben sie Einfluss auf den Tagesablauf, sind also mit persönlichen Unannehmlichkeiten verbunden; dieser Faktor wiegt wohl umso mehr, je länger Sozialhilfe (ohne Arbeit oder bei gelegentlicher Arbeit) bezogen wird. Ferner spielt in dem individuellen Kalkül eine Rolle, dass es sonstige Vorteile (z.B. Verzicht auf Wohnungswechsel) gibt, die bei Nicht-Erwerbstätigkeit zu erzielen sind. Zudem bieten sich Erwerbsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft (Siebert 1998a). Zu dieser zählt die Schwarzarbeit; Schwarzarbeit ist nicht nur wegen der fehlenden Steuer- und Beitragsbelastung interessant, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass das erzielte Einkommen nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird. Neben der Schwarzarbeit gibt es als Alternative zur Arbeit in der offiziellen Wirtschaft legale Aktivitäten wie Arbeiten in der eigenen Wohnung oder im eigenen Garten. Schließlich ist es möglich, Einkommen zu erzielen, die zwar legal sind, aber widerrechtlich nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet werden (Sachverständigenrat 1998, Ziffer 416).

Auf einen zusätzlichen Gesichtspunkt sei hingewiesen. Die Leistungsbereitschaft anderer Personengruppen als der Leistungsempfänger wird dadurch beeinträchtigt, dass die Finanzierung der Sozialhilfeausgaben eine Steuerbelastung erfordert, die höher ist, als sie sonst sein könnte.

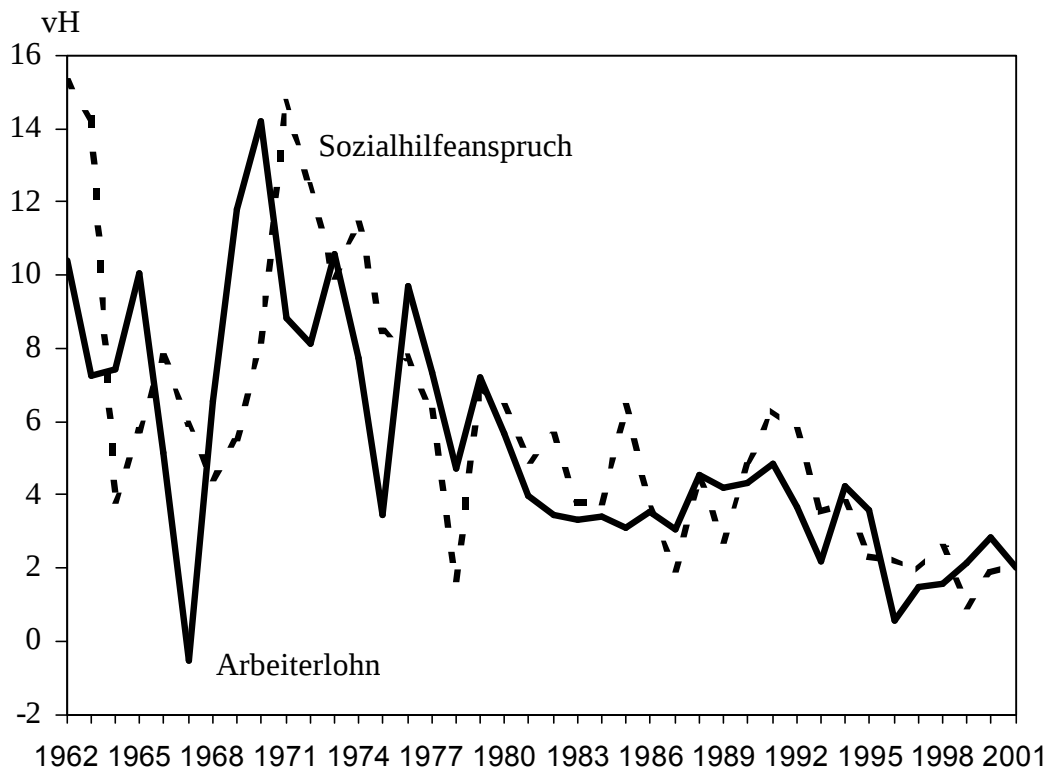
E. Sozialhilfe und Tariflöhne: Definiert die Sozialhilfe einen Mindestlohn?

Es stellt sich die Frage, ob es neben den Effekten der Sozialhilfe auf die Leistungsanreize Wirkungen auf die Löhne der weniger qualifizierten Beschäftigten gibt. Es geht darum, ob ein Zusammenhang zwischen den Löhnen dieser Beschäftigten und den Sozialhilfeleistungen besteht, ob insbesondere die Sozialhilfeleistungen die Löhne der Geringqualifizierten nach oben getrieben haben²⁷ und ob damit negative Auswirkungen der Sozialhilferegulungen auf die Beschäftigung – und somit zusätzliche Arbeitslosigkeit – entstanden sind. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf männliche Arbeiter bzw. männliche Sozialhilfeempfänger im früheren Bundesgebiet.

Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen dem Sozialhilfeniveau und dem Lohn für ungelernte Arbeiter (Schaubild 13). Grundsätzlich ist es möglich, dass die Sozialhilfesätze die Lohnsätze in unteren Qualifikationsgruppen nach oben getrieben – mindestens deren Rückgang im Vergleich zum Facharbeiterlohn, der angesichts der veränderten Angebots- und Nachfrageverhältnisse erforderlich gewesen wäre, verhindert – haben (1. Hypothese); die Folge wäre eine erhöhte Arbeitslosigkeit der betreffenden Personengruppen. Umgekehrt könnten die Löhne in den unteren Gruppen die Sozialhilfesätze nach oben gezogen haben – in dem Sinne, dass Politiker den Bedarf im Sinne der Sozialhilfe höher festsetzen durften und mussten, wenn sie den Kontakt zum Lohnniveau wahren wollten (2. Hypothese).

²⁷ „Eine zu inflexible qualifikatorische Lohnstruktur und eine zu geringe berufliche Mobilität stehen häufig an vorderster Front, wenn es um die Nennung potentieller Ursachen für die hohe und persistente Arbeitslosigkeit insbesondere in Deutschland geht“ (Franz 1999: 1).

Schaubild 13: Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson und Lohn eines Arbeiters im produzierenden Gewerbe in der Leistungsgruppe 3 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr) – Früheres Bundesgebiet



Anhand der Veränderungen des Sozialhilfeanspruchs einer Einzelperson und der des Lohns eines ungelernten Arbeiters lässt sich nicht ohne weiteres zwischen den beiden Hypothesen entscheiden. Es sind zusätzliche Informationen heranzuziehen. Die zweite Hypothese könnte man dann nicht verwerfen, wenn die Entwicklung der Löhne wenig Qualifizierter das Ergebnis von Marktprozessen wäre. Tatsächlich ist sie das aber nicht, sondern sie ging einher mit steigenden Arbeitslosenquoten für die betreffenden Personengruppen und, was entscheidend ist für die Ablehnung der zweiten Hypothese, mit überproportional steigenden Arbeitslosenquoten für diese Gruppen (Siebert 1998a: 137; Christensen und Schimmelpfennig 1998). „Insgesamt haben die weniger Qualifizierten nach Mikrozensus und nach der Strukturerhebung der Bundesanstalt für Arbeit eine höhere Arbeitslosenquote; die Arbeitslosenquote für die Gruppe der Personen ohne berufliche Ausbildung liegt nach den jüngsten verfügbaren Daten in Westdeutschland bei 24 Prozent, sie ist seit dem Jahre 1980 deutlich stärker angestiegen als die Arbeitslosenquote insgesamt. Auch hat der Anteil der Vollzeitarbeitskräfte, die weniger als zwei Drittel des Medians der Arbeitsverdienste erhalten, in Deutschland abge-

nommen“ (Sachverständigenrat 1999: 170). „Gemessen an dem vom weltwirtschaftlichen Umbruch geprägten Strukturwandel und an den tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitswelt bestehen, auch im internationalen Vergleich, Indizien dafür, daß die Lohndifferenzierung in Deutschland nicht stark genug ausgeprägt ist“ (Sachverständigenrat 1999: 171).

Die Notwendigkeit eines relativen Zurückbleibens der Marktlöhne für gering Qualifizierte (also einer Zunahme, die kleiner ist als die der Löhne für andere Personengruppen) lässt sich mit einer relativ rückläufigen Nachfrage nach einfacher Arbeit erklären. Zwei Aspekte werden dabei „hervorgehoben ...: die zunehmende Internationalisierung der Märkte und der arbeitssparende technische Fortschritt“ (Franz 1999: 2). Dabei „favorisiert die Literatur ... die Hypothese eines den Einsatz gering qualifizierter Arbeit sparenden technischen Fortschritts“ (Franz 1999: 3); dieser schlägt sich beispielsweise in Form einer Automatisierung routinemäßiger Produktionsabläufe nieder.

Die Tatsache, dass das Angebot wenig qualifizierter Arbeit langfristig rückläufig war, widerspricht nicht der Einschätzung, dass Bedarf an Lohndifferenzierung entstanden ist. Zwar gab es bei sinkendem Arbeitsangebot *ceteris paribus* eine Tendenz zu einem Anstieg der relativen Löhne für gering Qualifizierte, diese Tendenz wurde aber überkompensiert von der (relativen) Entwicklung auf der Nachfrageseite des Marktes für gering qualifizierte Arbeit.

Eine stärkere Lohndifferenzierung, die marktgerecht gewesen wäre, konnte sich offenbar nicht durchsetzen. Institutionelle Regelungen spielen dabei eine Rolle. „Nach unten inflexible Löhne – bedingt etwa durch Insider-Outsider-Verhalten – verhindern, daß die Lohnstruktur stärker gespreizt (wird (A.B.)) und damit Beschäftigungsverluste abgemildert werden“ (Franz 1999: 3).

Insgesamt ergibt sich, dass das Sozialhilfeniveau mindestens dazu beigetragen hat, dass das Lohnniveau für die Beschäftigten mit geringer Qualifikation über das Marktniveau hinaus erhöht wurde. In den betreffenden Tariflohnverhandlungen scheint der Abstand zu den Sozialhilfeleistungen eine Rolle zu spielen. „Nach aller Erfahrung legen die Tarifparteien Wert darauf, den Lohn der unteren Lohngruppen von dem Einkommen aus sozialer Absicherung nach oben abzuheben ... Hier wirkt das Einkommen aus sozialer Absicherung wie ein Mindestlohn“ (Siebert 1998a: 199–200). „Die Sozialhilfe erzeugt eine Lohnuntergrenze. Da niemand arbeitet, wenn der Lohn unter den Sozialhilfesätzen liegt, ist das Niveau

der untersten Tariflohngruppe festgezurr. Deutschland hat gesetzliche Mindestlöhne, auch wenn der Jurist den Paragraphen nicht zu nennen vermag“ (Sinn 1998: 53).

Diese Einschätzung deckt sich mit derjenigen, zu der die OECD für viele Industrieländer gelangte. „The availability of social welfare provisions intervenes in wage-setting by reducing the supply of workers willing to take up low-paid jobs and by discouraging wage moderation. This is an area where the conflict between market efficiency and social equity is most acute“ (OECD 1994: 53).

Empirische Untersuchungen zeigen, „daß es ... einen Zusammenhang zwischen der Beschäftigung der weniger Qualifizierten einerseits und der Nivellierung der Lohnstruktur zu ihren Gunsten andererseits gegeben hat“ (Sachverständigenrat 1999: 169). Bei Untersuchungen der Beschäftigungswirkung veränderter Lohnrelationen werden die Verschiebung der relativen Löhne zu Gunsten der niedrig Qualifizierten und die Ersetzung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte durch höher qualifizierte Arbeitskräfte gegenübergestellt. „Dabei werden zwei Effekte erfasst, zum einen die Substitution niedrig qualifizierter Arbeitskräfte durch höher Qualifizierte, zum anderen die Substitution vergleichsweise einfacher Arbeit durch Kapital. ... Im Allgemeinen finden sich Substitutionselastizitäten zwischen minus 0,5 und minus 1. Eine Erhöhung des Lohns der niedrig Qualifizierten relativ zum Facharbeiterlohn um 1 Prozent führt ... zu einer Verringerung der Beschäftigung der niedrig Qualifizierten relativ zu den Qualifizierten um 0,5 Prozent bis 1 Prozent. Eine Panelanalyse der einzelnen Zweige des Verarbeitenden Gewerbes zeigt eine Substitutionselastizität zwischen Facharbeitern und Nichtfacharbeitern in Höhe von minus 1,4“ (Sachverständigenrat 1999: 170).

Dieser Befund ist wenig umstritten. „Wesentliches Ergebnis der meisten Schätzungen sind beträchtliche Substitutionsbeziehungen zwischen qualifizierter und gering qualifizierter Arbeit“ (Franz 1999: 4). Die Sozialhilferegeln haben demnach dazu beigetragen, dass die Beschäftigung gering Qualifizierter beeinträchtigt wurde. Die Beschäftigung nähme zu, wenn Korrekturen bei der Sozialhilfe mehr Lohndifferenzierung mit sich brächten.

F. Die implizite Belastung zusätzlichen Arbeitseinkommens eines Sozialhilfeempfängers

I. Zur Anrechnung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt

Bezieher niedriger Arbeitseinkommen haben ebenso wie Nichterwerbstätige bei Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt.²⁸ Bei Erwerbstätigkeit steht einem Sozialhilfeempfänger ein Freibetrag beim Arbeitseinkommen zu, das insoweit nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird. „Von dem Einkommen sind ... Beträge in ... angemessener Höhe abzusetzen für Erwerbstätige“ (§ 76 Abs. 2a BSHG). Damit ergibt sich bei Erwerbstätigen mit geringem Einkommen die Sozialhilfeleistung als Differenz aus dem Anspruch bei Nichterwerbstätigkeit (dem Bedarf) und dem angemessen geminderten Nettoeinkommen.²⁹

Der Freibetrag besteht aus einem Basisbetrag und einem Steigerungsbetrag. Der Basisbetrag wird – wie schon seit Ende der siebziger Jahre und (gemäß einer Umfrage bei den zuständigen Landesministerien) praktisch ohne Unterschiede zwischen den Bundesländern – in Höhe des monatlichen Erwerbseinkommens, soweit dieses 25 Prozent des Regelsatzes nicht übersteigt, festgesetzt. Der Steigerungsbetrag beläuft sich auf 15 Prozent des Betrages, um den das Erwerbseinkommen den Betrag von 25 Prozent des Regelsatzes übertrifft. Maximal dürfen 50 Prozent des Regelsatzes als Freibetrag abgesetzt werden.³⁰

Im Folgenden werden die Zusammenhänge formelmäßig dargestellt (BMF 1995). Dabei bezeichnen

- *R* den Regelsatz,
- *W* die Warmmiete,
- *Y* das Arbeitseinkommen (netto und abzüglich Werbungskosten) und

²⁸ Die Bezieher geringer Einkommen haben in der Regel auch einen Anspruch auf Wohngeld. Sofern Wohngeld gezahlt wird, verringert sich aber der Sozialhilfeanspruch (im Ausmaß des Anspruchs auf Wohngeld).

²⁹ Den abzusetzenden Betrag kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen (§ 76 BSHG). Sie hat es bislang nicht getan.

³⁰ Bei Alleinerziehenden betragen der Basisfreibetrag ein Drittel des Regelsatzes, der Steigerungssatz 25 Prozent und der maximale Freibetrag zwei Drittel des Regelsatzes (Peter 2000: 64).

– SH die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.

Es müssen angesichts der skizzierten Regelung drei Einkommensbereiche unterschieden werden:

1. Bereich: $Y < 0,25 R$

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt

$$SH = R + W$$

$$\frac{dSH}{dY} = 0$$

Eine Erhöhung des Nettoarbeitseinkommens verändert die Sozialhilfe nicht.

2. Bereich:

Untere Grenze: $0,25 R$

Obere Grenze: Y°

Die obere Grenze Y° für das Einkommen, bis zu der 15 Prozent des überschüssigen Einkommens nicht angerechnet werden, ergibt sich aus der Bedingung

$$0,25 R + (Y^\circ - 0,25 R) * 0,15 = 0,50 R$$

$$0,15 Y^\circ = -0,25 R + 0,15 * 0,25 * R + 0,50 R$$

$$0,15 Y^\circ = 0,2875 R$$

$$Y^\circ = 1,917 R$$

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt

$$SH = R + W - (Y - 0,25 R - (Y - 0,25 R) * 0,15)$$

$$\begin{aligned} SH &= R (1 + 0,25 - 0,0375) + W - Y + 0,15 Y \\ &= 1,2125 R + W - 0,85Y \end{aligned}$$

$$\frac{dSH}{dY} = -0,85$$

Ein zusätzliches Nettoarbeitseinkommen von 100 DM mindert demnach die Sozialhilfe um 85 DM.

3. Bereich:

Untere Grenze: Y°

Obere Grenze: $Y^{\max}$

Das Einkommen $Y^{\max}$, bis zu dem maximal Sozialhilfe bezogen werden kann, weil SH dem anzurechnenden Einkommen gleicht, ergibt sich aus der Bedingung

$$SH = R + W - (Y^{\max} - 0,25 R - (1,917 R - 0,25 R) * 0,15) = 0$$

$$= R + W - (Y^{\max} - 0,5 R) = 0$$

$$Y^{\max} = 1,5 R + W$$

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt

$$SH = 1,5 R + W - Y$$

$$\frac{dSH}{dY} = -1$$

Ein zusätzliches Nettoarbeitseinkommen wird voll angerechnet. Der implizite Steuersatz beträgt 100 Prozent.

Die Praxis bei der Anrechnung von Nettoarbeitseinkommen wird anhand eines Beispiels beschrieben. Es betrifft eine Einzelperson, der ein Regelsatz von 520 DM je Monat zusammen mit einer Mietkostenerstattung (einschließlich Heizkostenerstattung) von 370 DM je Monat zusteht.

Bei Nettoarbeitseinkommen bis zu 25 Prozent des Regelsatzes, also bis zu 130 DM pro Monat, wird die Sozialhilfe in voller Höhe (890 DM einschließlich der erstatteten Kosten der Unterkunft) ausgezahlt. Das verfügbare Einkommen nimmt in diesem Bereich in gleichem Ausmaß zu wie das Nettoarbeitseinkommen (Tabelle 26). Die implizite Belastung des Nettoarbeitseinkommens ist Null.

Bei einem Nettoarbeitseinkommen zwischen 130 und 997 DM je Monat (Einkommensbereich 2) sinkt die Sozialhilfeleistung um 0,85 DM, wenn das Einkommen um 1 DM zunimmt. Das verfügbare Einkommen steigt also nur um 0,15 DM. Die implizite Belastung beträgt 85 Prozent, berechnet auf der Basis des Nettoarbeitseinkommens.

Erhöht der Sozialhilfeempfänger sein Nettoarbeitseinkommen auf mehr als 997 DM (Einkommensbereich 3), dann sinkt die Sozialhilfe genau in dem Maße, in dem das Nettoarbeitseinkommen steigt.³¹ Die implizite Belastung beträgt also 100 Prozent.

³¹ Der Betrag, der das Nettoeinkommen angemessen verringert, darf maximal 50 Prozent des Regelsatzes, also 260 DM, betragen. Bei einem Nettoeinkommen von 997 DM ist diese Grenze erreicht (25 Prozent des Regelsatzes: 130 DM; 15 Prozent der Differenz zwischen 997 und einem Viertel des Regelsatzes (130 DM): 130 DM). Die Sozialhilfeleistung beträgt 153 DM (890 minus (997 minus 260)).

Tabelle 26: Zusammenhang zwischen Nettoarbeitseinkommen, Sozialhilfe und verfügbarem Einkommen einer Einzelperson (ohne Kinder) – DM je Monat

Nettoarbeits- einkommen	Sozialhilfe ^a	Verfügbares Einkommen	Änderung des		Implizite marginale Belastung ^b
			Nettoarbeits- einkommens	verfügbaren Einkommens	
0	890	890	.	.	}
20	890	910	20	20	
40	890	930	20	20	
60	890	950	20	20	
80	890	970	20	20	
100	890	990	20	20	
120	890	1 010	20	20	
130	890	1 020	10	10	}
140	881,5	1 021,5	10	1,5	
160	864,5	1 024,5	20	3,0	
180	847,5	1 027,5	20	3,0	
200	830,5	1 030,5	20	3,0	
300	745,5	1 045,5	100	15	
400	660,5	1 060,5	100	15	
500	575,5	1 075,5	100	15	
600	490,5	1 090,5	100	15	
700	405,5	1 105,5	100	15	
800	320,5	1 120,5	100	15	
900	235,5	1 135,5	100	15	
997	153,0	1 150,0	97	14,5	}
1 050	100	1 150	53	0	
1 100	50	1 150	50	0	
1 150	0	1 150	50	0	}
1 175	0	1 175	25	25	
1 200	0	1 200	25	25	
1 300	0	1 300	100	100	
1 400	0	1 400	100	100	
1 500	0	1 500	100	100	
1 600	0	1 600	100	100	

^aRegelsatz 520 DM; Erstattung der Kosten der Unterkunft 370 DM; Einkommensfreibetrag bei Erwerbstätigkeit entsprechend der gegenwärtigen Praxis. — ^bBelastung des Nettoarbeits-einkommens durch dessen Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei einem Nettoeinkommen von 1 150 DM je Monat wird Sozialhilfe nicht mehr gezahlt, weil das angemessen (um 260 DM) geminderte Einkommen 890 DM beträgt, also mit dem Sozialhilfeanspruch bei Nichterwerbstätigkeit identisch ist. Ab dieser Grenze steigt das verfügbare Einkommen im Einklang mit dem Nettoarbeitseinkommen. Die implizite Belastung eines zusätzlichen Nettoarbeitseinkommens durch die Kürzung der Sozialhilfe beträgt Null.

II. Wie verhält es sich mit den Arbeitsanreizen für Arbeitslose, die Ansprüche auf Lohnersatzleistungen haben?

Im vorangehenden Abschnitt ging es um die Anreize, denen sich ein Sozialhilfeempfänger oder die Personen, die zu seinem Haushalt gehören, ganz allgemein ausgesetzt sehen. Die Lage stellt sich anders dar, wenn Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bestehen. Sie soll im Folgenden dargestellt werden, weil sie aus zwei Gründen bedeutsam ist. Zum einen gab es (am 31. Dezember 1999) unter den 1,453 Millionen Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 57 Tausend, bei denen Arbeitslosengeld angerechnet wurde, und 141 Tausend, bei denen Arbeitslosenhilfe angerechnet wurde. Zum anderen wird häufig unter dem Stichwort „Kombilohn“ über Änderungen der Anrechnungsregeln für Arbeitseinkommen der Arbeitslosenhilfeempfänger bzw. allgemein der Langzeitarbeitslosen diskutiert.

Arbeitslose haben, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, Anspruch auf Arbeitslosengeld, das grundsätzlich aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird und also eine Versicherungsleistung ist. Nach dem Ablauf der (vom Alter und von der Beitragszeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit abhängigen) Bezugsdauer erhalten Arbeitslose – allerdings nur bei Bedürftigkeit – Arbeitslosenhilfe; diese wird aus Steuereinnahmen des Bundes finanziert.

Bemessungsgrundlage der genannten Leistungen ist das Bruttoarbeitsentgelt, das ein Antragsteller durchschnittlich in den letzten zwölf Monaten vor dem Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis erzielt hat. Da die Entgeltersatzleistungen das Nettoentgelt (teilweise) ersetzen sollen, werden die gewöhnlich anfallenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt. Es werden dabei nicht die individuellen Abzüge angesetzt, die sich nach den Angaben auf

der Lohnsteuerkarte und nach der Höhe der Sozialversicherungsbeitragssätze, insbesondere abhängig von dem Krankenkassenbeitragssatz, ergeben würden; vielmehr wird für jedes Bruttoarbeitsentgelt ein typischer Pauschalbetrag zugrunde gelegt, der für jedes Kalenderjahr aufgrund der geltenden Steuer- und Beitragssätze ermittelt wird. Aus den pauschalierten Nettoarbeitsentgelten werden die Leistungen nach den im Gesetz festgelegten Vomhundertsätzen (67 bzw. 60 Prozent beim Arbeitslosengeld und 57 bzw. 53 Prozent bei der Arbeitslosenhilfe) ermittelt.

Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe, die weniger als 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind, (gelten als arbeitslos und) behalten ihren Anspruch auf Unterstützung. Ihr Arbeitseinkommen wird allerdings nach bestimmten Regeln auf den Leistungsanspruch angerechnet (SGB (2000), Drittes Buch, § 141). Einkommen (nach Abzug der Lohnsteuer, der Sozialversicherungsbeiträge und der Werbungskosten) in Höhe von 20 Prozent des Arbeitslosengeldes, mindestens aber je Monat ein Betrag von 315 DM, bleibt unberücksichtigt; der Rest wird auf das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe angerechnet. Bezieht ein Arbeitsloser Arbeitslosengeld (Arbeitslosenhilfe), so ergibt sich demnach sein verfügbares Einkommen bei kurzzeitiger Beschäftigung als Summe aus Arbeitslosengeld (Arbeitslosenhilfe) und Nettoarbeitseinkommen abzüglich angerechnetem Einkommen.³²

Bezeichnen Y_t^v das verfügbare Einkommen, Y_{t-1}^e das Einkommen zur Zeit der Erwerbstätigkeit, Y_t^k das Einkommen aus kurzzeitiger Beschäftigung und AL das Arbeitslosengeld, so gilt für einen Arbeitslosen ohne Kind nach Überschreiten des Festbetrages von 315 DM:

$$Y_t^v = 0,60Y_{t-1}^e + Y_t^k - (Y_t^k - 0,20AL).$$

Der Klammerausdruck misst den Betrag, der auf den Arbeitslosengeldanspruch angerechnet wird und das verfügbare Einkommen im Vergleich zur völligen Nichtanrechnung mindert; das Produkt aus 0,20 und AL darf den Betrag von 315 DM nicht unterschreiten.

³² Es wird angenommen, dass Einkommen, das nicht Arbeitseinkommen ist, nicht vorliegt.

Für einen Arbeitslosen ohne Kinder beträgt das Arbeitslosengeld 60 Prozent des früheren Nettoarbeitsentgelts. Daher ist AL in diesem Fall gleich $0,60$ mal Y_{t-1}^e . Somit gilt:

$$Y_t^v = 0,60Y_{t-1}^e + 0,20 \cdot 0,60Y_{t-1}^e = 0,72Y_{t-1}^e$$

Dies bedeutet: Übersteigt das Arbeitseinkommen bei kurzzeitiger Beschäftigung den Betrag von 315 DM oder den Betrag $0,20 AL$, wenn dieser größer als 315 DM ist, so bleibt das verfügbare Einkommen bei zusätzlicher Erwerbstätigkeit unverändert; es hängt nur vom früheren Einkommen ab. Der Anrechnungssatz beträgt 100 Prozent; es gibt keinen finanziellen Anreiz, das Einkommen aus kurzzeitiger Beschäftigung über diesen kritischen Wert zu steigern.³³ Für Einkommen bis zu dem kritischen Wert ist der Anreiz allerdings groß. Er wird nur beeinträchtigt, wenn Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge relevant werden und Sozialhilfeansprüche reduziert werden.

Für Arbeitslosengeldempfänger mit Kindern ergeben sich andere Werte für das verfügbare Einkommen im Vergleich zum früheren Nettoarbeitsentgelt (Tabelle 27). Wiederum anders sind die Werte für Arbeitslosenhilfeempfänger.

Tabelle 27: Nettoersatzrate und verfügbares Einkommen der Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe

Art der Leistung	Nettoersatzrate ^a	Verfügbares Einkommen in Prozent des früheren Nettoentgelts ^b
Arbeitslosengeld		
Arbeitsloser ohne Kind	60 Prozent	72,0 Prozent
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	67 Prozent	80,4 Prozent
Arbeitslosenhilfe		
Arbeitsloser ohne Kind	53 Prozent	63,6 Prozent
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	57 Prozent	68,4 Prozent
^a Leistung in Prozent des früheren Nettoarbeitsentgelts. — ^b Bei kurzzeitiger Beschäftigung und Überschreiten der Mindestbeträge für das nicht anzurechnende Einkommen.		

Quelle: SGB (2000), Drittes Buch; eigene Berechnungen.

³³ Es gibt aber bei Erwerbstätigkeit einen Anreiz, ein hohes Einkommen zu erzielen, damit im Falle künftiger Arbeitslosigkeit ein großer Betrag nicht angerechnet wird. Über die Relevanz dieses Anreizes lässt sich trefflich streiten.

Das Arbeitslosengeld (ohne Sozialversicherungsbeiträge) je Empfänger belief sich im ersten Halbjahr 2001 auf 1 423 DM je Monat, die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe auf 985 DM. Ein Leistungsempfänger im Durchschnitt kann daher ein anrechnungsfreies Einkommen von 285 bzw. 197 DM geltend machen. Diese Beträge liegen unter dem Mindestbetrag. Möglicherweise ist dieser mit Blick auf die durchschnittlichen Leistungen an Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeempfänger festgesetzt worden.

Insgesamt gilt: Schon bei vergleichsweise geringen Arbeitseinkommen wird zusätzliches Arbeitseinkommen voll auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe angerechnet; der implizite Steuersatz beträgt 100 Prozent. Der auf einen potentiellen Sozialhilfeanspruch anzurechnende Betrag ergibt sich als Summe aus Nettoarbeitseinkommen und Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Das Arbeitseinkommen eines Sozialhilfeempfängers wird demnach auch dann extrem hoch besteuert, wenn ein Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe besteht.

G. Wie lässt sich das Ausmaß der Inanspruchnahme der Sozialhilfe erklären?

I. Gründe für den relativen Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger/innen

Für die drastische Zunahme der Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je Einwohner werden zahlreiche Gründe angeführt (Deutsche Bundesbank 1983: 38; Habermann 1985; Deutsche Bundesbank 1989 und 1996b; Boss 1999):

- Die Arbeitslosenquote ist gestiegen; Arbeitslose ohne oder mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erhalten bei Bedürftigkeit Sozialhilfe.
- Die Zuwanderung von Ausländern (z.B. von Asylbewerbern und von Menschen deutscher Volkszugehörigkeit) hat expandiert.
- Der Kreis der Anspruchsberechtigten wurde ausgeweitet.³⁴

³⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (1983) und Streppel (1981) zu Angaben über Leistungsrechtsänderungen in den Jahren 1969 und 1974.

- Die familiären Beziehungen haben sich gelockert. Es gibt mehr Ein-Personen-Haushalte als früher, die wegen eines im Vergleich zum Einkommen größeren Bedarfs einen Sozialhilfeanspruch haben. Die Zahl der Haushalte Alleinerziehender hat überproportional zugenommen.
- Die natürliche Solidarität der gegebenen Selbsthilfegemeinschaften wurde geschwächt. Zwar müssen junge Menschen sich an ihre Eltern wenden, bevor sie Hilfe erhalten, auch haben Erwachsene ihre Eltern zu unterstützen; es hängt aber von den spezifischen Umständen ab, ob dies tatsächlich geschieht (OECD 1996b). Selbst der kleine Kreis der Unterhaltspflichtigen (Ehegatten, Eltern, Kinder) kann nur dann „zur Kasse gebeten“ werden, wenn dies zumutbar ist. Eltern müssen z.B. ihre Kinder nicht unterstützen, wenn die Hilfe für sie unzumutbar ist (OECD 1996b).
- Die Bindung der öffentlichen Hilfe an den vorherigen Einsatz privaten Einkommens oder Vermögens wurde tendenziell eingeschränkt. Zwar ist das gesamte verwertbare Vermögen des Hilfesuchenden einzusetzen, eine Reihe von Vermögensgegenständen ist aber ausgenommen. „Kleine“ Vermögen werden geschont; dabei wurde ein „kleines“ Vermögen zunehmend großzügig definiert. So wurde im Jahr 1990 der Katalog der Ausnahmen von der Pflicht zur Einsetzung oder Verwertung des Vermögens dahin gehend erweitert, dass statt eines bis dahin kleinen nunmehr ein angemessenes Hausgrundstück und in bestimmten Fällen ein sonstiges Vermögen, solange es zur baldigen Beschaffung oder Erhaltung eines solchen bestimmt ist, als Schonvermögen gelten (§ 88 Abs. 2 Nr. 2 und 7 BSHG).
- Die Rückerstattungspflicht nach dem Ende der Notlage wurde zwar prinzipiell schon im Jahr 1963 aufgehoben, in den Jahren 1969 und 1974 wurden die Regelungen aber geändert. Die Regeln über die Haftung der Erben eines Sozialhilfeempfängers sind moderat.³⁵
- Die Vorschrift, dass ein Sozialhilfeempfänger, der sich beharrlich weigert, zumutbare Arbeit aufzunehmen, zur Arbeit gezwungen werden kann, wurde 1974 gestrichen. Die diesbezüglich relevanten §§ 18 bis 20 BSHG wurden

³⁵ Sie wurden 1993 etwas verschärft (§ 92c BSHG). Es soll ausgeschlossen werden, dass der Nachlass dem Zugriff des Trägers der Sozialhilfe dadurch entzogen werden kann, dass der Erbe vor Geltendmachung der Kostenersatzforderung durch den Sozialhilfeträger den Nachlass auf einen Dritten überträgt.

danach mehrmals geändert; teils wurden die Regeln großzügiger, teils restriktiver formuliert. Mit der Änderung im Jahre 1993 wurde die Verpflichtung eines Hilfesuchenden stärker betont, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen; es wurde zudem die Verpflichtung des Trägers der Sozialhilfe verstärkt, im Zusammenwirken insbesondere mit den Arbeitsämtern Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Im Jahr 1996 wurden die Regeln nochmals verschärft; bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit wird seither der Regelsatz um mindestens 25 Prozent gekürzt.³⁶

- Ein demütigendes Hilfsgesuch bleibt dem Bedürftigen – wenigstens in der Theorie, vielleicht nicht immer in der Praxis – erspart, weil es einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe gibt.
- Die psychologischen Vorbehalte gegen die Inanspruchnahme der „Fürsorge“ haben abgenommen. Früher habe der Sozialhilfe das Stigma³⁷ der Armenfürsorge angehaftet, heute fehle es häufig daran. Ein Indiz veränderter Wertvorstellungen könnten die Änderungen der altersspezifischen Empfängerquoten sein. Diese Quoten (Zahl der Empfänger in einem bestimmten Alter je Einwohner in derselben Altersgruppe) folgten bis in die siebziger Jahre hinein einer U-Verteilung. Es gab „Häufungen bei den Kindern und Jugendlichen sowie bei den älteren Menschen. Eine solche Verteilung ist bis in die siebziger Jahre hinein typisch für beide Geschlechter“ (Deininger 1981: 105). Seitdem sind gravierende Veränderungen eingetreten. Die Häufigkeit des Bezugs laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hat bei den Personen im Alter zwischen 18 und 50 Jahren stark zugenommen; noch stärker sind in den vergangenen 20 Jahren die Quoten für die jungen Altersjahrgänge gestiegen. Für ältere Menschen hat sich die Empfängerquote kaum verändert.
- Ganz allgemein könnte die Bereitschaft, Sozialhilfe zu beantragen, größer als früher sein. Wenn Anspruchsberechtigte keinen Antrag auf Hilfe zum Lebens-

³⁶ Die Verschärfung der Vorschriften im Jahr 1996 dürfte dazu beigetragen haben, dass die Zahl der Leistungsempfänger seit 1997 sinkt.

³⁷ Zum Begriff Stigma vgl. Wüstenbecker (1996). Stigma ist eigentlich ein Merkmal am menschlichen Körper; es war in der Antike ein in die Haut eingebranntes Zeichen, das der Umwelt signalisieren sollte, der damit Behaftete sei in irgendeiner Form minderwertig (z.B. Sklave oder Verbrecher). Heutzutage hat der Stigma-Begriff auch eine psychische oder soziale Dimension (Wüstenbecker 1996: 2).

unterhalt stellen, dann kann dies verschiedene Gründe haben. So können die Anspruchsberechtigten unzureichend informiert sein. Auch besteht möglicherweise Angst vor einer Rückzahlungsverpflichtung. Ferner könnte Angst vor der Inanspruchnahme regresspflichtiger Eltern oder Kinder vorliegen. Schließlich mag der Nutzen aus dem Bezug der Sozialhilfe gering sein im Vergleich zu den Kosten, die anfallen; zu diesen Kosten zählt der Aufwand bei der Antragstellung.

II. Was kann der Lohnabstand zur Erklärung der Inanspruchnahme der Sozialhilfe beitragen?

Einige der skizzierten Begründungen dafür, dass der Anteil der Sozialhilfeempfänger gestiegen ist, überzeugen nur teilweise. Wenn z.B. auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit verwiesen wird, so ist zu fragen, warum diese zugenommen hat.³⁸

Es stellt sich daher die Frage, wie eine bessere Erklärung möglich ist. Insbesondere ist fraglich, ob Änderungen bzw. Nichtänderungen des Sozialhilferechts, die angesichts der Entwicklung der Nettoeinkommen der Beschäftigten Konsequenzen für die Leistungsanreize hatten und sich als Veränderungen des Lohnabstands darstellen, bewirkt haben, dass die Zahl der Empfänger bzw. Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Relation zur Bevölkerungszahl gestiegen ist.³⁹ Hinzu kommt etwas anderes. Wenn die Sozialhilfe den Tariflohn für Arbeit, die wenig Qualifikation voraussetzt, beeinflusst hat, so hat sie in diesem Segment des Arbeitsmarkts Mindestlohnarbeitslosigkeit erzeugt und zum Anstieg der Arbeitslosigkeit insgesamt beigetragen. Dies wiederum könnte das Ausmaß der Inanspruchnahme der Sozialhilfe beeinflusst haben.

Der Lohnabstand – gemessen für eine Einzelperson⁴⁰ – hat einen Einfluss auf die Empfängerquote (Schaubild 14). Allerdings ist die Empfängerquote in den siebziger Jahren langsamer und im Zeitraum 1981 bis 1997 rascher gestiegen, als

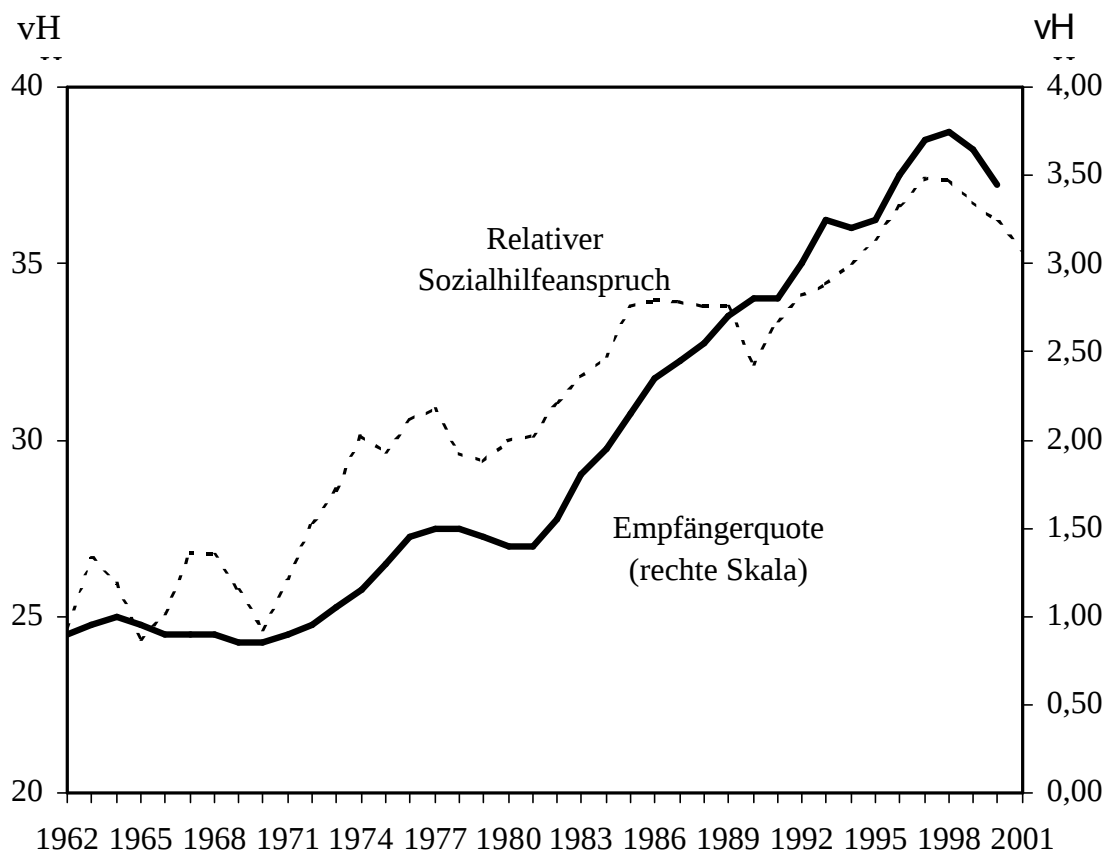
³⁸ Eine Analyse dieser Frage hat – auf Europa bezogen – Siebert (1997) vorgelegt.

³⁹ Formale Analysen der Effekte von Mindesteinkommensregelungen auf das Arbeitsangebot liefern z.B. Killingsworth (1983) und Siebert und Stähler (1995).

⁴⁰ Der Lohnabstand für Drei-Personen-Haushalte und der für Fünf-Personen-Haushalte haben sich sehr ähnlich zu dem für Ein-Personen-Haushalte entwickelt.

der Lohnabstand abgenommen hat. Seit 1997 sinkt die Empfängerquote bei zunehmendem Lohnabstand. Der Lohnabstand im Jahr 2001 lässt erwarten, dass die Empfängerquote im Jahr 2001 niedriger als im Jahr 2000 sein wird.

Schaubild 14: Anteil der Sozialhilfeempfänger^a an der Wohnbevölkerung und Sozialhilfeanspruch^b eines Ein-Personen-Haushalts in Relation zum potentiellen Nettolohn – Früheres Bundesgebiet

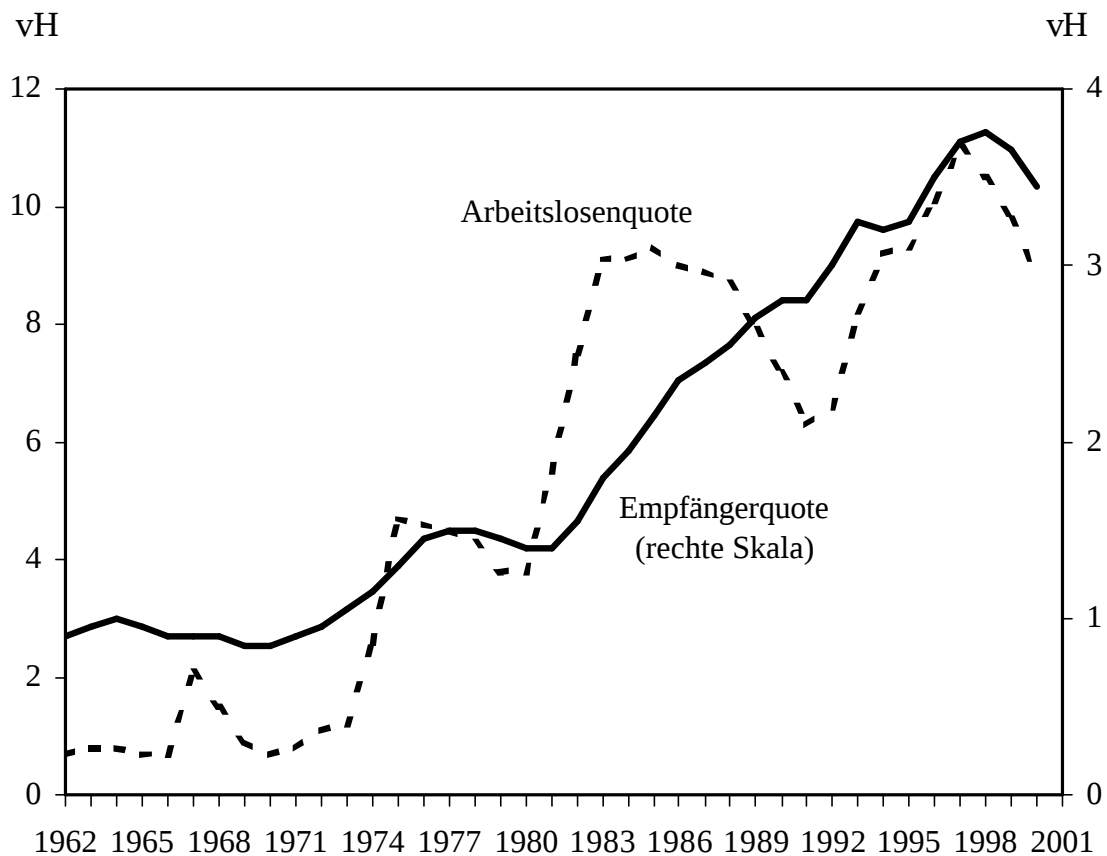


^aEmpfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. –

^bEinschließlich der Erstattung der Kosten der Unterkunft; ohne einmalige Leistungen.

Ein Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote (Arbeitslose im Verhältnis zur Zahl der abhängigen Erwerbspersonen (ohne Soldaten) im Jahresdurchschnitt) und dem Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung im Jahresdurchschnitt⁴¹ besteht (Schaubild 15). Dabei sind die zyklischen Schwankungen der Arbeitslosenquote wesentlich größer als die der Sozialhilfeempfängerquote. Es ist nicht unplausibel zu vermuten, dass die Arbeitslosenquote die Sozialhilfeempfängerquote beeinflusst.

Schaubild 15: Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Wohnbevölkerung^a und Arbeitslosenquote^b – Früheres Bundesgebiet



^aEmpfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 100 Einwohner (Jahresdurchschnitt). – ^bArbeitslose in Relation zu den abhängigen Erwerbspersonen (ohne Soldaten); Prozent.

⁴¹ Die verwendeten Daten entstammen den Publikationen des Statistischen Bundesamts (1984, 1995, 1999, lfd. Jgg. a). Die jahresdurchschnittliche Empfängerquote wird als Mittel der Werte zum Jahresende errechnet.

Insgesamt lässt sich die Hypothese, dass die Sozialhilferegeln direkt und indirekt (über die Wirkung auf die Tariflöhne und die Effektivlöhne Geringqualifizierter) das Ausmaß der Inanspruchnahme der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt beeinflussen, nicht verwerfen.

III. Lohnabstand und Sozialhilfebezug – eine Querschnittsbetrachtung

Wenn der Lohnabstand in gewissem Ausmaß zur Erklärung der relativen Häufigkeit des Sozialhilfebezugs beiträgt, dann stellt sich die Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen dem Lohnabstand und der Inanspruchnahme der Sozialhilfe auch dann gibt, wenn verschiedene Haushaltstypen betrachtet werden. Es zeigt sich, dass für die Gruppen Ehepaare und Alleinerziehende⁴² mit zunehmender Kinderzahl ein inverser Zusammenhang besteht (Tabelle 28); je

Tabelle 28: Lohnabstand und Anteil der Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (am 31.12.1999) an der Zahl aller Privathaushalte (im April 1999) nach dem Haushaltstyp (Prozent)

	Lohnabstand ^a	Empfängerquote
Einzelpersonen		
– männlich	41,7	5,13
– weiblich	50,0	4,21
Ehepaare ^b		
– ohne Kinder unter 18 Jahren	56,7	1,09
– mit einem Kind unter 18 Jahren	68,5	1,64
– mit zwei Kindern unter 18 Jahren	75,6	1,73
– mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	81,2 ^c	4,57
Weibliche Haushaltsvorstände mit		
– einem Kind unter 18 Jahren	70,0	16,95
– zwei Kindern unter 18 Jahren	84,3	24,00
– drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	86,3 ^c	36,89

^aSozialhilfe im Verhältnis zum Nettolohn eines ungelernten Arbeiters (Leistungsgruppe 3). —
^bEhemann als Alleinverdiener. — ^cEhepaar mit drei Kindern.

Quelle: Tabellen 4 und 24; eigene Berechnungen.

⁴² Die Zahlen beziehen sich auf weibliche Alleinerziehende; männliche Alleinerziehende sind quantitativ kaum bedeutsam.

geringer der Lohnabstand ist, desto größer ist die Empfängerquote. Für die Haushaltstypen insgesamt besteht ein sehr lockerer Zusammenhang.

IV. Fazit

Anhand des skizzierten Befundes – im Rahmen der Längsschnitt- und der Querschnittsbetrachtung – kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die Sozialhilferegeln nicht nur der Anreiz für die Begünstigten geschwächt wird, für sich selbst zu sorgen, sondern auch bewirkt wird, dass die private Einkommenserzielung durch die Inanspruchnahme staatlicher Transfers ersetzt werden. So könnte der Anreiz sinken, ein Arbeitsverhältnis aufrecht zu erhalten oder bei Arbeitslosigkeit intensiv einen Arbeitsplatz zu suchen. Kurzum: Es könnte sein, dass die verstärkte Begünstigung Bedürftiger die Zahl der Bedürftigen erhöht.

H. Wirtschaftspolitische Überlegungen

Die Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt hat eine wichtige Funktion. In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ist sie aber problematisch. Ihr Niveau bei Nichterwerbstätigkeit reicht nicht selten an das potentielle Nettoarbeitseinkommen eines Sozialhilfeempfängers heran. Der Ertrag einer Erwerbstätigkeit eines Sozialleistungsempfängers (nach Abzug von Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen) wird im relevanten Einkommensbereich in extrem hohem Maße auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet. Die Leistungsanreize für die Personen in den Empfängerhaushalten werden auf diese Weise geschwächt. Auch die Arbeitsanreize jener, die die Sozialhilfeausgaben durch Steuern finanzieren, werden beeinträchtigt.

Durch die Sozialhilferegeln wird die Verringerung der Arbeitslosigkeit behindert. Damit die Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter sinkt, ist eine Lohnsenkung für diese Arbeit nötig. Eine solche Lohnsenkung hätte aber zur Folge, dass die dann erzielbaren Nettoarbeitseinkommen in der Nähe von Unterstützungszahlungen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) liegen. Sie kommt deshalb nicht zustande; die Lohnspreizung ist unzureichend. Die erforderliche

Tariflohnanpassung an Veränderungen der Struktur der Arbeitsnachfrage wird durch die Festlegung der Sozialhilfeansprüche erschwert oder verhindert.

Bei all diesen negativen Effekten darf man die positiven Wirkungen der Sozialhilfe nicht übersehen. Dazu werden der soziale Frieden und die Verringerung der Kriminalität gezählt (Sinn 1998). „Am wichtigsten ist aber der Schutz selbst, denn niemand weiß, ob nicht er selbst oder seine Kinder einmal auf diesen Schutz angewiesen sein werden“ (Sinn 1998). „Eine positive Folge des Versicherungsschutzes, den der umverteilende Staat bietet, ist die Erhöhung der Wagnisbereitschaft der Menschen“ (ebenda).

Das Kernproblem resultiert aus dem Niveau der garantierten Mindesteinkommen in Verbindung mit den hohen Anrechnungssätzen. Mehrarbeit würde für Sozialhilfeberechtigte attraktiver, wenn zusätzliches Arbeitseinkommen – bei gegebener Höhe des Existenzminimums – in geringerem Maße als bisher auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet würde. Wenn die Anrechnungssätze verringert werden, dann entstehen aber Sozialhilfeansprüche bei jenen Personengruppen, deren Einkommen nicht allzu weit über den Grenzen liegt, ab denen im geltenden System Ansprüche nicht bestehen; es resultieren Mehrausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, die Leistungsanreize für die betreffenden Personengruppen werden geschwächt, das Arbeitsangebot dieser Personengruppe nimmt ab. Zudem sinkt das Einkommensteueraufkommen, weil bei reduzierten Anrechnungssätzen das Existenzminimum bei der Besteuerung erhöht werden muss. Quantitativ sind die Wirkungen umso gravierender, je mehr der Anrechnungssatz verringert wird.

Eine Reform, durch die lediglich die Anrechnungssätze verändert werden, kann deshalb nicht in Betracht kommen (vgl. hierzu auch Gern 1999). Das bedeutet aber, dass das Niveau der Sozialhilfe als Mindesteinkommen bei Nichterwerbstätigkeit zur Disposition gestellt werden muss. Eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und der Sozialausgaben ließe sich nämlich vermeiden, wenn zusammen mit der marginalen Belastung des Arbeitseinkommens der Regelsatz der Sozialhilfe vermindert würde.

Eine Senkung der Sozialhilfeleistungen lässt sich wohl allenfalls für erwerbsfähige Personen politisch durchsetzen. Technisch ist dieses Ergebnis am leichtesten dadurch zu erreichen, dass der Regelsatz gesenkt wird und die Mehrbedarfszuschläge für Ältere, Kranke usw. so erhöht werden, dass sich die Lei-

stungen zugunsten dieser Personengruppen zwar in der Struktur, nicht aber in der Summe ändern.

Wenn das Mindesteinkommen für erwerbsfähige Personen vermindert wird, dann werden die Arbeitsanreize gestärkt. Das verfügbare Einkommen dieser Personen wird je nach Arbeit-Freizeit-Präferenzen unterschiedlich stark beeinflusst. Arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger können sich besser stellen, „wenn sie gleichzeitig stärkere Arbeitsanreize und weniger Sozialhilfe erhalten. Denn die Stärkung der pekuniären Arbeitsanreize setzt voraus, dass sie einen größeren Anteil ihres Arbeitseinkommens behalten können“ (Vaubel 1996: 172).

Voraussetzung für positive Effekte auf die Beschäftigung und für eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und der Steuerzahler ist eine Senkung der Tariflöhne für die betroffenen Qualifikationsgruppen. Sie sollte dadurch erleichtert werden, dass Tarifverträge nicht mehr für allgemeinverbindlich erklärt werden (vgl. hierzu Soltwedel 1997).

Bei einer Beurteilung der Option Regelsatzsenkung für Erwerbsfähige verbunden mit einer Tariflohnsenkung ist zu berücksichtigen, dass die Chance, einen höher entlohten Arbeitsplatz zu finden, dann größer ist, wenn überhaupt einer Beschäftigung nachgegangen wird, als dann, wenn auf Erwerbstätigkeit mangels ausreichender Anreize und/oder infolge tariflohnbedingt unzureichender Arbeitsplatzangebote von Seiten der Unternehmen verzichtet wird. Zudem ist der positive immaterielle Ertrag bei jenen zu bedenken, die – bei gesenkten Tariflöhnen und gestärkten Anreizen – einer Erwerbstätigkeit nachgehen, weil es sich für sie lohnt und weil entsprechende Arbeitsplätze angeboten werden.

I. Literaturverzeichnis

- Alexandre, V., A. Dresch, L. de Gimel und D. Heinlein (1998). Das System der deutschen und französischen Lohnstatistiken im Vergleich. Ergebnisse einer gemeinsamen Untersuchung der statistischen Zentralämter. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik* (5): 373–385.
- Andreß, H.-J., und W. Strengmann-Kuhn (1997). Warum arbeiten, wenn der Staat zahlt? Über das Arbeitsangebot unterer Einkommensschichten. *Zeitschrift für Sozialreform* 43 (7): 505–526.
- Bechtold, S., W. Bihler und D. Deininger (1993). Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahr 1991. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Wirtschaft und Statistik* (2): 113–124.
- BGBI. (*Bundesgesetzblatt, Teil I.*) (1991). Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 10. Januar: 94–117.
- (1996). Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts: 1088–1100.
- (1999). Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze. (60): 2671–2808.
- (2000a). Neufassung des Wohngeldgesetzes. (16): 449–524.
- (2000b). Gesetz zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses. (57): 1846–1847.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1999). Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmerneinkommen. Forschungsbericht 276. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln.
- (lfd. Jgg.). *Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1995). *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*. Schriftenreihe 55. Bonn.
- Boss, A. (1993). Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (3): 311–330.
- (1994). Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (4): 433–447.
- (1996). Leistungshemmende Besteuerung geringer Arbeitseinkommen. In: H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand*. Tübingen.
- (1999). Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Kieler Arbeitspapier 912. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Boss, A., J. Gottschalk, C.-P. Meier, J. Scheide, R. Schmidt und H. Strauß (2001). Deutschland in der Konjunkturflaute. *Die Weltwirtschaft* (2): 137–148.
- Breuer, W., und D. Engels (1993). Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und den verfügbaren Arbeitnehmereinkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen im Juli 1992. Gutachten des ISG-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Köln.
- (1994). *Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot. Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Band 29. Stuttgart.
- (1998). *Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe*. Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Köln.
- Bundessozialhilfegesetz* (1997). In: Beck-Texte im dtv, 8. Auflage.
- (2001). In: Beck-Texte im dtv, 11. Auflage.
- Christensen, B., und A. Schimmelpfennig (1998). Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Lohnstruktur in Westdeutschland. *Die Weltwirtschaft* (2): 177–186.
- DATEV (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- Deininger, D. (1981). Die wirtschaftliche Lage von Empfängern laufender Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich zum Arbeitseinkommen unterer Lohngruppen. *NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge)* 61: 104–110.
- (1984). Einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt: Ergebnis einer Zusatzstatistik zur Statistik der Sozialhilfe vom September 1981 bis August 1982. *Wirtschaft und Statistik* (4): 341–349.
- Deutsche Bundesbank (1983). Die Aufwendungen für Sozialhilfe seit Beginn der siebziger Jahre. *Monatsberichte* 35 (4): 36–44.
- (1989). Die Ausgaben für Sozialhilfe seit Beginn der achtziger Jahre. *Monatsberichte* 41 (4): 34–43.
- (1996a). *Monatsbericht* 48 (2): 61–66.
- (1996b). Die Ausgaben für Sozialhilfe seit Mitte der achtziger Jahre. *Monatsberichte* 48 (4): 35–52.
- Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Nachrichtendienst*. Frankfurt am Main.

- Engels, D. (2001). Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmer-einkommen: Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse. *Sozialer Fortschritt* 50 (3): 56–62.
- Franz, W.F. (1999). Einführung zum Themenheft: Lohnstruktur, Qualifikation und Mobilität. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219 (1+2): 1–7.
- Gebel, R. (2000). Sozialhilfe. Das „letzte Netz“. *Bundesarbeitsblatt* (1): 5–10.
- Gern, K.-J. (1998). Das Einkommensteuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland — ein Update. Kieler Arbeitspapiere 865. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1999). *Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland: eine Simulationsstudie*. Kieler Studien 294. Tübingen.
- Gundlach, E. (1986). Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland? *Die Weltwirtschaft* (1): 74–88.
- Habermann, G. (1985). Wandlungen der Sozialhilfe. *Arbeit und Sozialpolitik*. Band 39: 272–275.
- Hake, L., und P. Kaukewitsch (2001). Ergebnisse der Lohnstatistik für 2000. *Wirtschaft und Statistik* (5): 389–401.
- Hanz, D. (1998). Wahrung des Lohnabstandsgebots? *NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge)* (9): 253–256.
- Hauser, R. (1995). Die Diskussion um die Reform der Sozialhilfe. *Wirtschaftsdienst* 75 (8): 429–433.
- Hauser, R., H. Cremer-Schäfer, U. Nouvertné (1981). Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Sonderforschungsbereichs 3 der Universität Frankfurt und Mannheim, *Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Band 8*. Frankfurt und New York.
- Haustein, T. (2000). Wohngeld in Deutschland 1998. Ergebnisse der Wohngeldstatistik. *Wirtschaft und Statistik* (2): 111–117.
- (2001). Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1999. *Wirtschaft und Statistik* (5): 372–385.
- Kaukewitsch, P. (1998). Ergebnisse der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1996 für 1995. *Wirtschaft und Statistik* (1): 46–59.
- Killingsworth, M.R. (1983). *Labor Supply*. Cambridge, MA.

- Klein, T. (1989). Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen. *Ifo-Studien* 35: 53–76.
- Loeffelholz, H.D. von, B. Fritzsche und G. Köpp (1997). Aktuelle Bestandsaufnahme des deutschen Transfersystems – Eine empirische Analyse unter Effektivitäts- und Anreizgesichtspunkten. Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung 270. Essen.
- Luchterhand (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Gesamt-Abzugs-Tabellen*. Neuwied.
- OECD (Hrsg.) (1994). *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part II – The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris.
- (1996a). *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*. Department of Social Security. Research Report 46. Paris.
- (1996b). *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*. Department of Social Security. Research Report 47. Paris.
- Paqué, K.-H. (1999). Beschäftigung für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität. Ein Beitrag zum Umbau des Sozialstaats. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219 (1+2): 194–215.
- Peter, W. (2000). Das deutsche Sozialhilfesystem: Im Spannungsfeld zwischen sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit. *iw-trends* (2): 57–70.
- Reddies, H. (1965a). Das Verfahren der laufenden Wirtschaftsrechnungen von 1950 bis 1964 und ab 1965. *Wirtschaft und Statistik* (8): 496–500.
- (1965b). Die Lebenshaltung im Jahre 1964 und ihre Entwicklung seit 1950. *Wirtschaft und Statistik* (8): 501–507.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1997). *Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/1998*. Stuttgart.
- (1998). *Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/1999*. Stuttgart.
- (1999). *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000*. Stuttgart.
- Seewald, H. (1998). Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1996. *Wirtschaft und Statistik* (6): 509–519.
- Seffen, A. (1993). Sozialhilfeeinkommen. Niveau Probleme in Ost und West. In Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Osteuropa auf dem Weg in die Marktwirtschaft*. Köln.

- SGB (Sozialgesetzbuch)* (2000). Drittes Buch. Arbeitsförderung. <http://www.bma.de/download/gesetze/SGB3.htm>
- Siebert, H. (1997). Labor Market Rigidities: At the Root of the Unemployment in Europe. *Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 37–54.
- (1998a). *Arbeitslos ohne Ende?* Frankfurt am Main.
- (1998b). Wieder in Marktprozessen denken. *FAZ*, 13. Juni: 15.
- Siebert, H., und F. Stähler (1995). Sozialtransfer und Arbeitsangebot. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)* 115: 377–392.
- Sinn, H.-W. (1998). Der Sozialstaat in der Zwickmühle. *Handelsblatt*, 24. November: 53.
- Soltwedel, R. (1997). Dynamik der Märkte – Solidität des Sozialen. Kieler Diskussionsbeiträge 297/298. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1984). *Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung 1982*. Stuttgart.
- (1995). *Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung 1992*. Stuttgart.
- (1999). *Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3: Haushalte und Familien*. Stuttgart.
- (2000). *Statistisches Jahrbuch 2000*. Stuttgart.
- (2001a). *Mitteilung für die Presse* 294/01. 28. August. Wiesbaden.
- (2001b). *Mitteilung für die Presse* 321/01. 12. September. Wiesbaden.
- (lfd. Jgg. a). *Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg. b). *Fachserie M: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6: Laufende Wirtschaftsrechnungen*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg. c). *Fachserie 17: Preise, Reihe 7: Preisindizes für die Lebenshaltung*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg. d). *Wirtschaft und Statistik*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg. e). *Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.1: Arbeitnehmerdienste im Produzierenden Gewerbe*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg. f). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2: Konten und Standardtabellen*. Stuttgart.
- Streppel, M. (1981). Sozialhilfe in Zahlen. Ein Überblick über die Entwicklung in den Jahren 1970 bis 1979. *NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge)* 61 (7): 186–189.

- Thimann, C. (1996). Effective Tax Rates for Social Assistance Recipients in Germany and the Consequences of the 1996 Tax Reform. *Konjunkturpolitik* 42 (4): 299–326.
- Vaubel, R. (1989). Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik. In Harald Scherf (Hrsg.), *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Industrieländer*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 178. Berlin.
- (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand*. Tübingen.
- Walwei, U. (1999). Niedriglohnsektor: Subventionierung um jeden Preis? *Arbeit und Sozialpolitik* 53 (11–12): 52–59.
- Wienand, M. (1997). Sozialhilfe. In: H. Bertram, H.M. Nickel, O. Niedermayer, G. Trommsdorff (Hrsg.), *Fürsorge. Beiträge zum Bericht 6 „Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung*. Opladen.
- Wüstenbecker, M. (1996). Welfare-Stigma. Arbeitspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften 45. Universität - Gesamthochschule Paderborn.