

Boss, Alfred

**Article — Digitized Version**

## Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (1993) : Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 311-330

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1570>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland

Von Alfred Boss

Die Bundesregierung hat am 11. August 1993 eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, mit denen der Anstieg der Sozialausgaben gedämpft werden soll [BMF, b; FAZ, 1993]. Hinter diesem Beschluß stand neben der akuten Finanznot das Bestreben, den Abstand zwischen den Arbeitseinkommen und einzelnen Arten von Sozialleistungen auszuweiten, um auf diese Weise den finanziellen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erhöhen.

In diesem Beitrag wird dargestellt, wie sich die Arbeits- und die Transfereinkommen in den vergangenen 40 Jahren entwickelt haben und inwieweit dadurch die Leistungsanreize beeinflußt worden sind. Danach wird aufgezeigt, wie sich die Arbeits- und die Transfereinkommen bis zur Mitte der neunziger Jahre vermutlich entwickeln werden, wenn die Finanzpolitik – über die im Frühjahr 1993 beschlossenen steuer- und ausgabenpolitischen Maßnahmen hinaus – die geplanten Ausgabenkürzungen durchsetzt. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Verhältnisse im früheren Bundesgebiet; an einigen Stellen werden aber die neuen Bundesländer einbezogen.

## Arbeitslohn: Stagnation nach jahrzehntelanger Zunahme

Stieg der durchschnittliche Reallohn eines männlichen Facharbeiters in der Industrie, des für die Bundesrepublik Deutschland (über die Jahrzehnte hinweg) typischen Beschäftigten, in den fünfziger und in den sechziger Jahren noch um jahresdurchschnittlich etwa 5 vH, so sank die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate in den siebziger Jahren auf reichlich 2 vH und in den achtziger Jahren auf knapp 1 vH (Tabelle 1). Im Jahr 1993 ist der Bruttoreallohn eines männlichen Facharbeiters in der Industrie nicht höher als 1990. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die abhängig Beschäftigten insgesamt.<sup>1</sup>

Bemerkenswert ist, daß sich die Verminderung der Zuwachsrate des Reallohns nicht auf das Tempo der Arbeitszeitverkürzung ausgewirkt hat. Die jahresdurchschnittliche Abnahme der Arbeitszeit für Männer und Frauen zusammen belief sich – bei geringen Schwankungen im Zeitablauf – auf 0,5 vH (Anhangtabelle 2). Die Relation zwischen der prozentualen Arbeitszeitverkür-

---

<sup>1</sup> Die langfristige Entwicklung des Lohnes für die Gesamtheit der abhängig Beschäftigten war nur wenig anders als die des Lohnes für die männlichen Facharbeiter in der Industrie, wenn man erstere an der Entwicklung des Durchschnittslohns im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Bruttolohn- und -gehaltsumme je abhängig Beschäftigten) mißt. Dieser Durchschnittslohn schließt bestimmte Lohnbestandteile (z. B. Zuschläge für Nachtarbeit, Fahrtkostenzuschüsse, Treueprämien) ein, die im Bruttowochen- bzw. Bruttomonatsverdienst eines Industrie-

Tabelle 1 – Zur Lohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) 1950–1993

Jahr	Durchschnittlicher Monatsverdienst <sup>1</sup> männlicher Facharbeiter in der Industrie		Bruttolohn- und -gehaltssumme je abhängig Beschäftigten <sup>2</sup>		Deflator für den Privaten Verbrauch
	nominal	real <sup>3</sup>	nominal	real <sup>3</sup>	1985 = 100
	DM				
1950 <sup>4</sup> .....	317	989	243	759	32,0
1960 .....	614	1 590	512	1 326	38,6
1970 .....	1 351	2 681	1 153	2 288	50,4
1980 .....	2 746	3 333	2 474	3 002	82,4
1990 .....	3 880	3 613	3 500	3 259	107,4
1991 .....	4 071	3 651	3 710	3 327	111,5
1992 .....	4 280	3 690	3 910	3 371	116,0
1993 .....	4 367	3 618	4 000	3 314	120,7
	Jahresdurchschnittliche Veränderungen in vH				
1950–1960 .....	6,8	4,9	7,7	5,7	1,9
1960–1970 .....	8,2	5,4	8,5	5,6	2,7
1970–1980 .....	7,3	2,2	7,9	2,8	5,0
1980–1990 .....	3,5	0,8	3,5	0,8	2,6
1990–1993 .....	4,0	0,0	4,6	0,6	4,0

<sup>1</sup> Wochenverdienst auf Monatsbasis hochgerechnet (Faktor: 4,345). – <sup>2</sup> Gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – <sup>3</sup> Deflationiert mit dem Deflator für den Privaten Verbrauch. – <sup>4</sup> Ohne Saarland und Berlin (West).

Quelle: Statistisches Bundesamt [f; g; h]; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1976; 1986; 1992]; eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1993.

arbeiters nicht enthalten sind. Der Durchschnittslohn im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist daher ähnlich abgegrenzt wie der Lohn im Sinne der Bruttojahresverdiensterhebung in der Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe (Anhangstabelle 1). Dieser umfaßt neben den regelmäßigen Zahlungen, die im Rahmen der laufenden Verdiensterhebung in Industrie und Handel jeweils für den ersten Monat des Quartals erfragt werden, auch die im Jahresverlauf in größeren zeitlichen Abständen regelmäßig und unregelmäßig geleisteten Sonderzahlungen; dazu zählen insbesondere der 13. Monatslohn, die Weihnachtsgratifikation, das Urlaubsgeld, Erfolgsprämien, Abfindungen und Jubiläumsszuwendungen [Dresch, 1992]. Durch einen Vergleich der Ergebnisse der Jahresverdiensterhebung mit den (auf das Jahr umgerechneten) Ergebnissen der laufenden Verdiensterhebungen läßt sich das Ausmaß der Sonderzahlungen, die im Rahmen der Bruttojahresverdiensterhebung nicht getrennt erfragt werden, abschätzen. Die Sonderzahlungen beliefen sich 1991 bei den Arbeitern in der Industrie auf 9,9 vH des gesamten Jahresverdienstes. Der Durchschnittslohn im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird anders als der Lohn eines typischen Beschäftigten in der Industrie von der Struktur der Beschäftigten beeinflußt; Struktureffekte sind insbesondere für die Entwicklung des Durchschnittslohns im Zeitablauf von Bedeutung. Änderungen der Arbeitszeit beeinflussen beide Lohnreihen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Tabelle 2 – Zur Abgabenbelastung in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) 1950–1993 – Lohnsteuer und Sozialbeiträge in vH des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit<sup>1</sup>

Jahr	Lohnsteuer	Arbeitnehmerbeiträge	Zusammen	Arbeitgeberbeiträge <sup>2</sup>	Insgesamt
1950 <sup>3</sup> .....	4,0	7,0	11,0	12,7	23,7
1960 .....	5,5	8,1	13,6	13,7	27,3
1970 .....	10,1	9,2	19,2	14,6	33,8
1980 .....	13,0	10,5	23,5	17,9	41,4
1990 .....	13,2	11,6	24,7	18,8	43,5
1991 .....	14,6 <sup>4</sup>	11,9	26,4	18,8	45,2
1992 .....	15,3 <sup>4</sup>	11,9	27,2	18,8	45,9
1993 .....	15,0	12,0	27,0	19,0	46,0

<sup>1</sup> Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – <sup>2</sup> Einschließlich unterstellte Sozialbeiträge. – <sup>3</sup> Ohne Saarland und Berlin (West). – <sup>4</sup> Einschließlich 3,75 vH Solidaritätszuschlag; 7,5 vH für jeweils ein halbes Jahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt [f; g; h]; eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1993.

zung und der prozentualen Realloohnerhöhung ist somit kontinuierlich gestiegen. Die Verminderung des Bruttorealloonanstiegs ist also auch darauf zurückzuführen, daß die Gewerkschaften zunehmend mehr Wert auf Arbeitszeitverkürzungen als auf Realloohnerhöhungen gelegt haben.

### Lohnsteuer- und Sozialabgabenbelastung: Kräftiger Anstieg

Die Lohnsteuerbelastung der abhängig Beschäftigten ist Anfang der neunziger Jahre mit durchschnittlich 15 vH dreimal so hoch wie in den fünfziger Jahren (Tabelle 2). Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, daß die Lohnsteuerquote die Entwicklung in den vergangenen 20 Jahren etwas überzeichnet.<sup>2</sup> Die Beitragssätze zur Sozialversicherung sind immer wieder angehoben worden; sie sind 1993 eineinhalbmal so hoch wie 1950.<sup>3</sup> Die Löhne werden

<sup>2</sup> Die Lohnsteuerquoten einzelner Jahre sind überhöht. So sind von 1975 bis 1982 die Familien nicht über Kinderfreibeträge, sondern nur durch Kindergeldzahlungen gefördert worden. Auch ist die Abgrenzung zwischen Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer – notwendigerweise – unsauber; das Lohnsteueraufkommen wird überhöht ausgewiesen. Sobald ein bestimmtes Einkommen, die Veranlagungsgrenze, erreicht ist, kann ein Arbeitnehmer im Wege des Quellenabzugs zuviel gezahlte Steuern nicht mehr im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichsverfahrens zu Lasten des Lohnsteueraufkommens zurückerhalten, sondern nur im Rahmen einer Einkommensteuerveranlagung und damit zu Lasten des Aufkommens an veranlagter Einkommensteuer. Im Laufe der Zeit hat die Zahl der Arbeitnehmer, für die dies zutrifft, wegen der nur unzureichend dynamisierten Einkommensgrenzen für die Veranlagung immer mehr zugenommen; seit 1992 gibt es das Lohnsteuerjahresausgleichsverfahren überhaupt nicht mehr.

<sup>3</sup> Bezieht man die Sozialbeiträge auf den Bruttolohn (ausschließlich Arbeitgeberbeiträge), dann beträgt die Belastung 1993 rund 37 vH.

Tabelle 3 – Zur Nettolohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) 1950–1993

Jahr	Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>1</sup> lediger männlicher Facharbeiter in der Industrie		Nettolohn- und -gehaltsumme je abhängig Beschäftigten <sup>2</sup>		Deflator für den Privaten Verbrauch
	nominal	real <sup>3</sup>	nominal	real <sup>3</sup>	1985 = 100
	DM				
1950 <sup>4</sup> .....	256	800	213	666	32,0
1960 .....	465	1 204	431	1 117	38,6
1970 .....	966	1 916	894	1 774	50,4
1980 .....	1 772	2 151	1 765	2 142	82,4
1990 .....	2 500	2 328	2 430	2 263	107,4
1991 .....	2 559	2 295	2 500	2 242	111,5
1992 .....	2 652	2 286	2 600	2 241	116,0
1993 .....	2 732	2 264	2 665	2 208	120,7
	Jahresdurchschnittliche Veränderungen in vH				
1950–1960 ..	6,2	4,2	7,3	5,3	1,9
1960–1970 ..	7,6	4,8	7,6	4,7	2,7
1970–1980 ..	6,3	1,2	7,0	1,9	5,0
1980–1990 ..	3,5	0,8	3,2	0,6	2,6
1990–1993 ..	3,0	-0,9	3,1	-0,8	4,0

<sup>1</sup> Wochenverdienst auf Monatsbasis hochgerechnet. – <sup>2</sup> Gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – <sup>3</sup> Deflationiert mit dem Deflator für den Privaten Verbrauch. – <sup>4</sup> Ohne Saarland und Berlin (West).

Quelle: Wie Tabelle 1.

1993 durch Lohnsteuer und Sozialbeiträge mit 46 vH und damit fast doppelt so stark belastet wie im Jahr 1950.

### Sinkender Nettolohn: Spiegelbild immer höherer Ansprüche des Staates

Infolge der stetig gestiegenen Abgabenbelastung war die Zunahme des Nettolohns in der Bundesrepublik Deutschland über längere Zeiträume hinweg (Tabelle 3) regelmäßig niedriger als die des Bruttolohns.<sup>4</sup> Dabei war der Anstieg des Nettolohns in der Industrie für ledige Beschäftigte geringer als für verheiratete Beschäftigte [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,

<sup>4</sup> Die Unterschiede zwischen den betreffenden Zuwachsraten in den Tabellen 1 und 3 mögen angesichts der stark gestiegenen Abgabenbelastung als gering erscheinen. Zu bedenken ist aber, daß es sich um jahresdurchschnittliche Raten für lange Zeiträume handelt; relativ kleine Unterschiede zwischen den Zuwachsraten bewirken somit große Niveaudifferenzen im Zeitablauf.

1976; 1992]. Bei verheirateten Beschäftigten war die Entwicklung praktisch unabhängig von der Kinderzahl. Im Jahr 1993 ist der Nettoeinkommen der Facharbeiter in der Industrie ebenso wie der der abhängig Beschäftigten im Durchschnitt um rund 2 1/2 vH niedriger als 1990.

### Leistungsanreize zunehmend beeinträchtigt

Will man beurteilen, inwieweit durch die veränderte Besteuerung die Leistungsanreize für die Beschäftigten beeinträchtigt werden, so ist vor allem die Grenzbelastung der Arbeitseinkommen aufzuzeigen. Sie gibt an, wie stark in den einzelnen Jahren – ausgehend von einem bestimmten Lohn – ein zusätzlicher Lohn von beispielsweise 100 DM belastet worden wäre. Die Grenzbelastung hängt unter anderem vom Familienstand, von der Kinderzahl und von der Einkommenshöhe ab. Sie ist beispielsweise für Ledige höher als für Verheiratete. Die Entwicklung der Grenzbelastung für typische Arbeitnehmergruppen wird im folgenden dargestellt.

Nach Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die Grenzbelastung<sup>5</sup> für alle (vier) ausgewählten Haushaltstypen von 1950 bis 1979 deutlich zugenommen [Sachverständigenrat, 1978]. Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen den fünfziger und den siebziger Jahren. Die Grenzbelastung des Arbeitseinkommens war in den fünfziger Jahren – bei begrenzten Schwankungen von Jahr zu Jahr – niedrig, bei zwei Haushaltstypen sogar rückläufig; zumindest seit Anfang der siebziger Jahre ist sie deutlich gestiegen.

Analog berechnete Daten über die Grenzbelastung in den Jahren nach 1979 liegen nicht vor. Deshalb werden ähnlich abgegrenzte Zahlen für einzelne Jahre des Zeitraums 1977 bis 1993 ermittelt. Diese Daten für die marginale Abgabenbelastung beziehen sich auf vier typische Gruppen von Einkommensbezieher; dies sind ein lediger Arbeitnehmer mit etwa durchschnittlichem Bruttolohn, ein lediger Arbeitnehmer, der etwa zwei Drittel des durchschnittlichen Bruttolohns verdient, und verheiratete Einkommensbezieher mit zwei Kindern und einem bzw. zwei durchschnittlichen Arbeitseinkommen [Boss, 1989]. Bei der Berechnung der marginalen Belastungen für die vier Gruppen ist unterstellt worden, daß deren Bruttolöhne oder -gehälter 1993 rund 4500 DM bzw. knapp 3000 DM betragen haben<sup>6</sup> und von 1977 bis 1993 genauso stark gestiegen sind wie der Lohn im Durchschnitt aller Beschäftigten; im übrigen werden immer die Standardregelungen zugrunde gelegt, die in die Abzugstabellen in Form von Freibeträgen oder Pauschbeträgen eingearbeitet sind. Als „Bruttolohn“, der durch Abgaben belastet wird, wird der Bruttolohn im abgabenrechtlichen Sinne einschließlich der Arbeitgeberbeiträge definiert. Die ökonomisch wenig aussa-

<sup>5</sup> Die Grenzbelastung umfaßt die Lohnsteuer, die Sozialbeiträge und – mit negativem Vorzeichen – das Kindergeld. Dadurch, daß das Kindergeld als negative Steuer behandelt wird, wird die im Zeitablauf unterschiedliche Struktur der Familienförderung zutreffend berücksichtigt. Erfasst werden auch zeitweilig erhobene Zusatzabgaben wie die Ergänzungsabgabe.

<sup>6</sup> Vgl. Fußnoten zu Tabelle 4.

Tabelle 4 – Marginale Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) 1977–1993 – vH des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn <sup>2</sup> , mit zwei Kindern und	
	mit niedrigem Lohn <sup>1</sup>	mit hohem Lohn <sup>2</sup>	mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Bruttolohn	mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
	Lohnsteuer <sup>3</sup>			
1977 .....	18,1	32,7	29,1	15,3
1982 .....	18,9	31,6	30,9	16,9
1986 .....	23,3	32,9	31,5	16,9
1988 .....	22,8	30,3	29,1	17,0
1990 .....	22,7	24,8	23,2	18,0
1992 .....	22,6	27,2	26,1	18,3
1993 .....	24,8	26,5	25,4	18,4
	Sozialbeiträge			
1977 .....	27,9	27,9	27,9	27,9
1982 .....	28,9	28,9	28,9	28,9
1986 .....	29,7	29,7	29,7	29,7
1988 .....	30,4	30,4	30,4	30,4
1990 .....	30,2	30,2	30,2	30,2
1992 .....	31,1	31,1	31,1	31,1
1993 .....	31,1	31,1	31,1	31,1

<sup>1</sup> 1993: 2 970 DM. – <sup>2</sup> 1993: 4 450 DM. – <sup>3</sup> 1992: Einschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 vH; 7,5 vH für ein halbes Jahr.

Quelle: Boss [1989]; eigene Berechnungen anhand der Abzugstabellen.

gekräftige Unterscheidung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung wird also aufgegeben.

In den achtziger Jahren hat sich die so berechnete Grenzbelastung der Löhne durch die Lohnsteuer insgesamt nur wenig verändert. Im Jahr 1990 ist sie infolge der Steuerreform für die meisten Gruppen gesunken (Tabelle 4). Im Gefolge der deutschen Einigung hat sie aber wieder deutlich zugenommen. Die Belastung durch Sozialbeiträge ist in den vergangenen 15 Jahren relativ stetig gestiegen. Ein zusätzliches Arbeitseinkommen der untersuchten Arbeitnehmergruppen wird im Jahr 1993 mit 50 bis 58 vH belastet. Die durchschnittliche Belastung liegt zwischen 38 und 47 vH (Tabelle 5).

In den neuen Bundesländern sind die marginale und die durchschnittliche Belastung – bei geringeren Einkommen im Durchschnitt – deutlich niedriger [Heinlein, 1993], sie sind aber 1993 wesentlich höher als 1991.

Tabelle 5 – Durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) 1977–1993 – vH des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn <sup>2</sup> , mit zwei Kindern und	
	mit niedrigem Lohn <sup>1</sup>	mit hohem Lohn <sup>2</sup>	mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Bruttolohn	mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
	Lohnsteuer <sup>3</sup>			
1977 .....	11,4	17,1	16,3	10,8
1982 .....	11,9	16,5	15,8	10,3
1986 .....	12,6	17,9	15,9	8,8
1988 .....	12,9	17,4	15,7	9,1
1990 .....	11,4	15,2	13,7	7,0
1992 .....	13,0	16,8	14,8	7,6
1993 .....	12,3	16,3	14,3	7,2
	Sozialbeiträge			
1977 .....	27,9	27,9	27,9	27,9
1982 .....	29,1	29,1	29,1	29,1
1986 .....	29,9	29,9	29,9	29,9
1988 .....	30,5	30,5	30,5	30,5
1990 .....	30,2	30,2	30,2	30,2
1992 .....	31,0	31,0	31,0	31,0
1993 .....	31,1	31,1	31,1	31,1

<sup>1</sup> 1993: 2 970 DM. – <sup>2</sup> 1993: 4 450 DM. – <sup>3</sup> 1992: Einschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 vH; 7,5 vH für ein halbes Jahr.

Quelle: Wie Tabelle 4.

Die Leistungsanreize werden infolge der hohen marginalen Abgabenbelastung auf verschiedene Weise beeinflusst. Der Anreiz zu Mehrarbeit in Form von Überstunden wird ebenso gemindert wie der Anreiz zur beruflichen Weiterbildung. Auch die Bereitschaft, einer Vollzeitbeschäftigung statt einer Teilzeitarbeit nachzugehen, wird geschwächt. Quantitativ noch bedeutsamer dürfte sein, daß es für einen potentiellen Zweitverdiener in einem Haushalt wegen der hohen Belastung durch die Lohnsteuer und die Sozialbeiträge wenig Anreize gibt, überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, dafür unbezahlte Arbeit im eigenen Haushalt aufzugeben oder gar eine fremde Arbeitskraft für die Arbeit im Haushalt einzustellen. Auch für Alleinstehende mag es in dieser Hinsicht nur wenig attraktiv erscheinen, erwerbstätig zu werden. In dem individuellen Kalkül spielen neben der Steuer- und der Sozialabgabenbelastung die staatlichen Transfers, auf die bei Nichterwerbstätigkeit – gegebenenfalls nur bei

Bedürftigkeit – Anspruch besteht, sowie die Erwerbsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft eine erhebliche Rolle.

Unter Anreizaspekten ist auch zu berücksichtigen, daß die verschiedenen Formen der Sozialtransfers kaum untereinander und vor allem unzureichend auf die Vorschriften des Abgabenrechts abgestimmt sind. Zu extrem hohen Werten und zu Sprüngen in der expliziten und der impliziten Besteuerung durch das Zusammenspiel verschiedener Regelungen kommt es, wenn mit steigendem Einkommen Transfers wie z. B. das Wohngeld oder das Kindergeld sinken oder wegfallen und die Steuer- und die Sozialabgabenbelastung steigen.<sup>7</sup>

### **Transfereinkommen: Unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Sozialleistungen**

Die Sozialleistungen machen bei weiter Abgrenzung rund 31 vH des Brutto-sozialprodukts aus [Scholz, 1993]. Sie sind meistens an die Entwicklung der Löhne gekoppelt. Dies gilt – mehr oder weniger regelgebunden – für die Altersrenten, die meisten Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit und das Krankengeld, es gilt de facto aber auch für das Wohngeld und – bei variierender Bedeutung der Darlehenskomponente – für die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1976; 1992]. Einen Zusammenhang zwischen dem Arbeitslohn einerseits und den Sozialhilfeleistungen bzw. den Kindergeldzahlungen andererseits gibt es dagegen nicht.

Trotz der „Lohnbezogenheit der Rente“ ist die Standardrente, also die Altersrente eines Versicherten der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten mit durchschnittlichem Lohn während einer Versicherungszeit von 40 Jahren, nach der Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 insgesamt schwächer gestiegen als der Durchschnittslohn eines Beschäftigten. Das sogenannte Rentenniveau (Standardrente in vH des Durchschnittslohns eines abhängig Beschäftigten), das im Jahr 1957: 50,9 vH betrug, liegt im Jahr 1993 bei 43 1/2 vH. Maßgeblich dafür ist, daß die Rentenanpassung in einigen Jahren diskretionär erfolgte und daß der Anpassungs-Lag verkürzt wurde, als – infolge der vorangegangenen hohen Lohnsteigerungen – vergleichsweise hohe Rentenerhöhungen anstanden.

Das Netto-Rentenniveau beläuft sich 1993 – wiederum bei 40 Versicherungsjahren – auf rund 61 vH; es war damit höher als 1957 (59,3 vH), allerdings nicht mehr so hoch wie in den frühen achtziger Jahren. Dieses Niveau von rund 61 vH (68 vH bei 45 Versicherungsjahren) wurde infolge der Rentenreformgesetzgebung von 1989 für die nächsten Jahrzehnte praktisch festgeschrieben.

In den neuen Bundesländern beträgt die Netto-Standardrente (nach der Erhöhung zum 01.07.1993) rund 73 vH der vergleichbaren Rente im früheren Bundesgebiet [VDR, 1993]. Der Abstand zum durchschnittlichen Nettolohn in den

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Zeppernick [1986] sowie Nierhaus [1988]. Ein anderes Beispiel betrifft die provisorische Regelung zur Steuerbefreiung des Existenzminimums bei Beziehern niedriger Einkommen [BMF, a]; diese Regelung impliziert eine Grenzbelastung durch die Lohnsteuer von rund 60 vH.

neuen Bundesländern ist – prozentual gerechnet – etwa so groß wie im früheren Bundesgebiet.

Das Arbeitslosengeld, das Arbeitslose im Durchschnitt beziehen, hat im Zeitablauf im Verhältnis zum Nettoarbeitsentgelt etwas zugenommen. Belief es sich bis 1952 auf 48 vH des zuvor bezogenen Nettolohns [Vaubel, 1990], so waren es danach etwa 62,5 vH; hinzu kamen unter Umständen Familienzuschläge [Schewe et al., 1975]. Zu Jahresbeginn 1975 wurde das Arbeitslosengeld auf 68 vH des Nettoarbeitsentgelts festgesetzt.<sup>8</sup> Für Leistungsempfänger mit mindestens einem Kind gilt diese Regelung immer noch. Anspruchsberechtigte ohne Kinder erhalten seit Jahresbeginn 1983 nur noch 63 vH des Nettoarbeitsentgelts. Ebenfalls mit Wirkung ab 01.01.1983 war der Satz der Arbeitslosenhilfe für Empfänger ohne Kinder von 58 auf 56 vH gesenkt worden. Der Abstand zwischen Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe und potentiellm Nettoarbeitslohn wurde also für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger ohne Kinder mit Wirkung ab 1983 erhöht; er ist wieder etwa so hoch wie im Zeitraum 1953 bis 1974.

Generelle Voraussetzung dafür, daß ein Anspruch auf Arbeitslosengeld vorliegt, ist eine Beschäftigung von einer bestimmten Mindestdauer in einem vorangegangenen Referenzzeitraum. Die Dauer der Beschäftigungszeit bestimmt die Länge des Zeitraums, in dem Arbeitslosengeld bezogen werden kann. Die maximale Bezugsdauer belief sich bis zum Jahresende 1985 auf ein Jahr. Für ältere Arbeitslose wurde diese Frist sukzessive verlängert (01.01.1985: maximale Bezugsdauer von 18 statt 12 Monate für Arbeitslose im Alter von mindestens 49 Jahren; 01.01.1986: stärkere Staffelung der maximalen Bezugsdauer nach dem Alter (z.B. 16 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 44. Lebensjahr, 24 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 54. Lebensjahr); 01.07.1987: Verlängerung der (gestaffelten) maximalen Bezugsdauern (z.B. 18 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 42. Lebensjahr, 32 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 54. Lebensjahr)). Die Anreize, bei Arbeitslosigkeit einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, dürften durch die Verlängerung der Frist, in der maximal Arbeitslosengeld bezogen werden kann, geschwächt worden sein.

Nach den Beschlüssen der Bundesregierung soll die Arbeitslosenhilfe in vH des Nettoarbeitsentgelts um 3 Prozentpunkte gesenkt und maximal für zwei Jahre gezahlt werden; das Arbeitslosengeld soll mit der Dauer der Arbeitslosigkeit stufenweise von 68 auf bis zu 64 vH (für Anspruchsberechtigte mit Kindern) bzw. von 63 auf 59 vH (für Kinderlose) abnehmen [FAZ]. Mit diesen Maßnahmen würde in etwa der Abstand zwischen Nettolohn und Arbeitslosengeld (für den Durchschnitt aller Empfänger) hergestellt, der bis zur Änderung im Jahr 1975 bestanden hat; die im Jahr 1983 eingeführte Differenzierung bliebe erhalten.

<sup>8</sup> Hinzu kommt unter Umständen das Kindergeld, das die bis 1974 üblichen Familienzuschläge ersetzt [Deutsche Bundesbank]; der Familienzuschlag für den Ehegatten entfiel.

## Freiwillige Arbeitslosigkeit infolge attraktiver Sozialhilfeleistungen?

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 sonstige staatliche Einrichtungen nicht ausreichend oder überhaupt nicht unterstützt werden. Das Sozialhilferecht zielt darauf ab, ein „angemessenes Verhältnis“ zwischen dem Fürsorgesatz einerseits und dem Arbeitseinkommen erwerbstätiger Personen andererseits zu wahren. Die Transfers, auf die bei Bedürftigkeit Anspruch besteht, sollen unter dem Lohn liegen, der am Markt erwirtschaftet werden kann. Im einzelnen ist 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-Arbeitsengelt 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 Bundessozialhilfegesetz (BSHG)). Fraglich ist, inwieweit Leistungsanreize durch die Sozialhilfe-Regelungen beeinträchtigt werden.

Die Barleistung der Sozialhilfe (Regelsatz), auf die bei Bedürftigkeit ein gesetzlicher Anspruch besteht, beträgt im früheren Bundesgebiet im Jahr 1993 jahresdurchschnittlich für eine Einzelperson 510 DM im Monat.<sup>9</sup> Die Regelsätze für Haushaltsangehörige sind – altersabhängig – in vH dieses Betrags festgesetzt. Die Höhe der Regelsätze wird anhand von Warenkörben (Bedarfsmengenschemata) festgelegt.<sup>10</sup> Für bestimmte Personengruppen – wie z. B. alleinerziehende Väter und Mütter oder ältere Menschen, aber auch für erwerbstätige Leistungsempfänger – gibt es Mehrbedarfszuschläge. Hinzu kommen generell Miet- und Heizkostenerstattungen (Erstattungen der Kosten der Unterkunft); dabei werden die im Wohngeldgesetz gezogenen Mietobergrenzen berücksichtigt. In unregelmäßigen Abständen werden bestimmte einmalige Leistungen gezahlt, beispielsweise für die Beschaffung und Instandhaltung von Hausrat, Kleidung, Wäsche und Schuhen; regelmäßig werden seit einigen Jahren „Weihnachtsbeihilfen“ geleistet.

Daten über die – neben den Regelsätzen – im Durchschnitt für einzelne Gruppen von Sozialhilfeempfängern aufgewendeten öffentlichen Mittel liegen nicht vor. Schätzwerte für die Kosten der Unterkunft lassen sich aber anhand der Ergebnisse der Statistik der laufenden Wirtschaftsrechnungen ausgewählter privater Haushalte [Reddies, a; b; Statistisches Bundesamt, c; d; e; Kaiser, 1992] bzw. der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben gewinnen.

<sup>9</sup> Rechnerischer (ungewogen) Durchschnittswert für das frühere Bundesgebiet unter der Annahme einer Erhöhung um 1 vH zum 01.07.1993 [Deutscher Verein, 1992; 1993]. Der Regelsatz variiert im Westen geringfügig von Bundesland zu Bundesland. In den neuen Bundesländern sind die Regelsätze geringfügig niedriger als im früheren Bundesgebiet (01.07.1992: 489 DM im Durchschnitt); der Abstand entspricht nicht den Lohnunterschieden.

<sup>10</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Deutscher Verein [1990; 1991], Schellhorn [1990] und Statistisches Bundesamt [a].

Hier werden die Ausgaben, die ein Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mit mittlerem Einkommen für die Wohnungsnutzung (einschließlich Energie) aufwendet, zugrundegelegt und auf die einzelnen Haushaltsgrößen umgerechnet. Die einmaligen Leistungen werden häufig auf 15 bis 20 vH des Regelsatzes bzw. – bei Mehr-Personen-Haushalten – der Regelsatzsumme geschätzt [Klein, 1989; Deininger, 1981; 1984; Steffen, 1993; zu Ergebnissen einer Erhebung vgl. Bechtold et al., 1993]; sie werden in den im folgenden dargestellten Modellrechnungen nicht berücksichtigt.

Die gesamten Unterstützungszahlungen, die Einzelpersonen in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen können, bleiben im allgemeinen deutlich hinter den bei Erwerbstätigkeit erzielbaren Einkommen zurück. Sie belaufen sich 1993 auf 869 DM bzw. rund 32 vH des Nettoverdienstes eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie. Bei dem Vergleich sind die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger mangels präziser Daten 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 vH der Regelsatzsumme ausmachen und wenn die zusätzlichen Lohnbestandteile rund 10 vH betragen, dann trifft die Relation die tatsächlichen Verhältnisse recht genau.<sup>11</sup> Bezieht man die möglichen Sozialhilfeleistungen auf den Nettoverdienst unterer Lohngruppen, so ergeben sich für 1993 Relationen von rund 35 vH (Leistungsgruppe 2) und 38 vH (Leistungsgruppe 3); diese mögen in vielen Fällen relevanter sein, weil der betreffende Leistungsempfänger üblicherweise nicht über eine Facharbeiterqualifikation verfügt.

Die Sozialhilfeleistungen, die Mehr-Personen-Haushalte erhalten können, dürften nicht selten an die bei Erwerbstätigkeit möglichen Nettoeinkommen heranreichen. Die laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die ein Drei-Personen-Haushalt (in einer bestimmten Zusammensetzung) bei Bedürftigkeit Anspruch hat, betragen 1993 im Bundesdurchschnitt rund 1 250 DM je Monat (Tabelle 6). Zusätzlich werden die Kosten der Unterkunft erstattet. Die tatsächlichen Miet- und Heizkosten eines typischen Drei-Personen-Haushalts eines Sozialhilfeempfängers, die einen Anspruch auf Sozialhilfe oder Wohngeld begründen, sind nicht bekannt. Sie sind im Durchschnitt vermutlich niedriger als die des statistisch erfaßten durchschnittlichen Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen, aber höher als die entsprechenden Ausgaben der Zwei-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern, für die ebenfalls Daten der laufenden Wirtschaftsrechnungen vorliegen [Statistisches Bundesamt, c; d; e]. In einer Modellrechnung werden die – um den Unterschied in der Haushaltsgröße bereinigten – Ausgaben des Vier-Personen-

---

<sup>11</sup> Die Sozialhilfeleistungen sind für Alleinstehende im Alter bis zu 25 Jahren in einigen Bundesländern geringer als für jene im Alter von 25 Jahren oder mehr [Deutscher Verein, 1990; 1991; 1992]; der Abstand zum Lohn ist dann etwas größer, der negative Einfluß auf die Leistungsanreize geringer. Umgekehrt verhält es sich bei Alleinstehenden mit Kindern, weil der Regelsatz dann höher ist und weil unter Umständen ein Anspruch auf Erziehungsgeld besteht, wobei dieses nicht auf die Sozialhilfezahlung angerechnet wird.

Tabelle 6 – Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettöarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1989–1993 (DM pro Monat)

	1989	1990	1991	1992	1993
Barleistungen der Sozialhilfe <sup>1</sup>					
Haushaltsvorstand .....	419	436	461	491	510
Ehegatte (80 vH) .....	335	349	369	393	408
Kind, 8 Jahre (65 vH) .....	272	283	300	319	332
Insgesamt .....	1 026	1 068	1 130	1 203	1 250
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>2</sup> .....	726	769	825	862	902
Insgesamt .....	1 752	1 837	1 955	2 066	2 152
in vH des durchschnittlichen Netto- verdienstes eines Facharbeiters in der Industrie <sup>3</sup> einschließlich Kindergeld .....	66,3	63,9	66,0	66,4	67,3
Nachrichtlich:					
Durchschnittlicher Nettoverdienst ...	2 592	2 823	2 911	3 042	3 129
Kindergeld <sup>4</sup> .....	50	50	50	70	70

<sup>1</sup> Regelsatz für die Hilfe zum Lebensunterhalt; Bundesdurchschnitt. – <sup>2</sup> 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). – <sup>3</sup> Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. – <sup>4</sup> 1 Kind; kein Wohngeldanspruch.

Quelle: Statistisches Bundesamt [a; c; d]; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1992]; Deutscher Verein [1991; 1992; 1993]; eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1993.

Haushalts zugrundegelegt.<sup>12</sup> Zusammen mit den laufenden Leistungen ergibt sich dann ein Sozialhilfeanspruch von 2 152 DM je Monat. Der durchschnittliche Nettoverdienst eines verheirateten Facharbeiters mit einem Kind dürfte im Jahr 1993: 3 129 DM je Monat betragen (Tabelle 6); zu diesem kommen 70 DM Kindergeld hinzu. Der Sozialhilfeanspruch des vergleichbaren Drei-Personen-Haushalts erreicht demnach 67 vH 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 oder der Zuschläge für Mehr- oder Nacharbeit erhalten.

<sup>12</sup> Klein errechnet Schätzwerte für einen Vier-Personen-Haushalt. Dabei wird ein Basiswert für die Miete, der auf den Ergebnissen der Wohnungsstichprobe beruht, mit einem Preisindex für Wohnraum fortgeschrieben; für die Heizkosten wird ein Betrag in Höhe von 15 vH der Kaltmiete unterstellt [Klein, 1989].

In einem Sozialhilfeempfänger-Haushalt mit einem Kind läßt sich das Nettoeinkommen durch Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstandes oder des Ehegatten im Durchschnitt um knapp 50 vH über das Niveau der Sozialhilfeleistungen steigern, wenn eine Facharbeiterqualifikation vorliegt.<sup>13</sup> Eine analoge Berechnung für Fünf-Personen-Haushalte ergibt, daß der Abstand des Sozialhilfeanspruchs zum Erwerbseinkommen wesentlich geringer ist. Das Einkommen läßt sich dann durch Erwerbstätigkeit nur um 12 vH erhöhen. Tatsächlich sind diese Prozentsätze bei Erwerbseinkommen in der Größenordnung potentieller Sozialhilfeansprüche etwas höher, weil im Falle der Erwerbstätigkeit ein Sozialhilfeanspruch in Höhe des Mehrbedarfszuschlags für Erwerbstätige (maximal: 50 vH des Regelsatzes) besteht; auch werden bestimmte Werbungskosten wie z. B. Fahrtkosten erstattet. Solange das Arbeitseinkommen (nach Abzug der zu berücksichtigenden Werbungskosten) unter dem – um den Mehrbedarfszuschlag erhöhten – Anspruch liegt, bedeutet jede zusätzliche DM Erwerbseinkommen, daß 1 DM Sozialhilfe entfällt. Erst bei höheren Arbeitseinkommen kommt es nicht mehr zu einer 100%igen „Besteuerung“ des Mehreinkommens.

Bei dem Vergleich der Sozialhilfeleistungen mit dem potentiellen Nettoarbeitsentgelt ist einerseits zu berücksichtigen, daß der durchschnittliche Nettoverdienst eines Facharbeiters als Vergleichsbasis insofern zu niedrig sein kann, als – je nach den Verhältnissen im Einzelfall – in Abhängigkeit von dem Familieneinkommen ein Anspruch auf Wohngeld hinzukommen kann; auch sind die Sonderzahlungen nicht im Nettoverdienst enthalten. 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. Insgesamt dürften die Relationen die tatsächlichen Verhältnisse wohl eher unterschätzen als überschätzen.

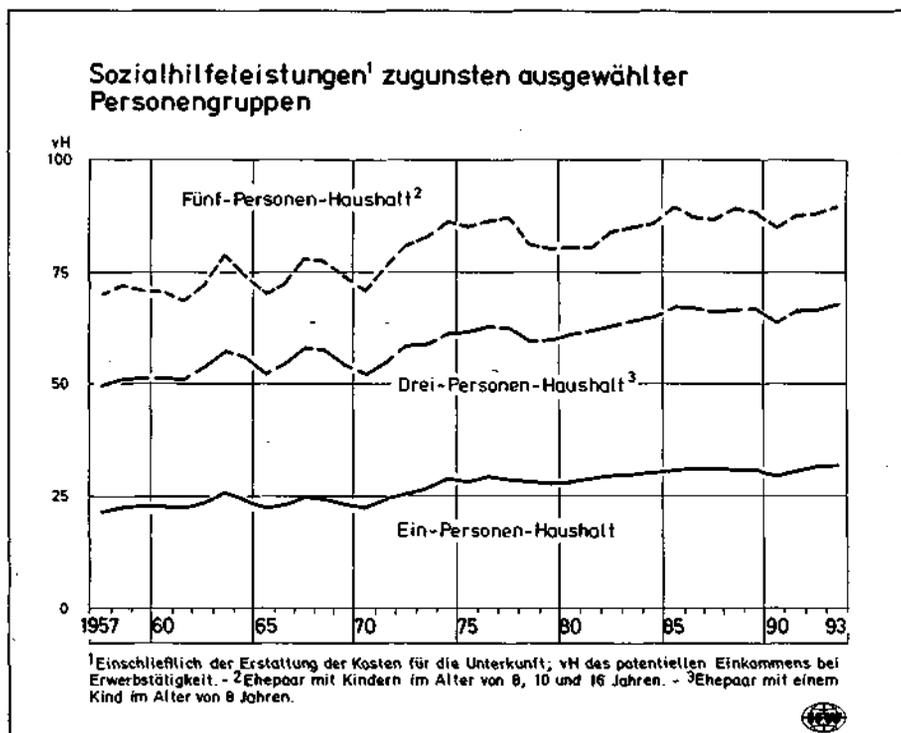
Aus diesen Überlegungen läßt sich schließen, daß die Leistungsanreize für erwerbsfähige Personen, die in Mehr-Personen-Haushalten leben, nennenswert beeinträchtigt sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Sozialhilfeansprüche anderer Haushaltsmitglieder wegfallen können, wenn ein Haushaltsmitglied eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Dies bedeutet, daß das Arbeitseinkommen implizit extrem hoch besteuert wird.<sup>14</sup> Weil die Leistungsanreize für alle nicht minderjährigen Haushaltsmitglieder durch das gegenwärtige System verringert werden, bewirkt die Sozialhilfe, die „die Kräfte der Familie zur Selbsthilfe anregen“ (§ 7 Bundessozialhilfegesetz) soll, daß Selbsthilfe weniger attraktiv wird.

Die Relation zwischen Sozialhilfeanspruch und potentielltem Erwerbseinkommen, die sich für die verschiedenen Haushaltstypen errechnen läßt, hat seit

<sup>13</sup> Das Nettoerwerbseinkommen (Tabelle 6) darf nicht als das durchschnittliche Einkommen eines Haushalts mit einem minderjährigen Kind interpretiert werden. In solchen Haushalten erzielen nämlich häufig Ehemänner bzw. Ehefrauen ein eigenes zusätzliches Arbeitseinkommen; möglicherweise bezieht der Haushalt auch Kapitaleinkommen.

<sup>14</sup> Dem wirkt in sehr begrenzter Weise entgegen, daß bei Erwerbstätigkeit Mehrbedarfszuschläge berücksichtigt werden.

Schaubild 1



der Einführung der Sozialhilfe in der heutigen Form im Jahr 1962<sup>15</sup> – bei gewissen konjunkturell bedingten Schwankungen – deutlich zugenommen. Besonders ausgeprägt war die Zunahme in den siebziger Jahren und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Der Mitte der achtziger Jahre erreichte Abstand zum potentiellen Erwerbseinkommen hat sich danach nur wenig verändert (Schaubild 1, Anhangtabelle 3). Damit ist die Erwerbstätigkeit im Laufe der Jahrzehnte finanziell immer weniger attraktiv geworden. Bei der Beurteilung der Entwicklung der Leistungsanreize ist freilich auch zu berücksichtigen, daß die durchschnittliche Arbeitszeit trendmäßig abgenommen hat; das bei Erwerbstätigkeit mögliche Arbeitseinkommen läßt sich also bei mehr Freizeit als früher realisieren.<sup>16</sup>

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,

<sup>15</sup> Bis zur Einführung des Sozialhilfesystems wurden Bedürftige im Rahmen der öffentlichen Fürsorge unterstützt.

<sup>16</sup> Habermann [1985] hat aufgezeigt, welche eher grundsätzlichen Änderungen es bei den Sozialhilferegelungen im Laufe der Zeit gegeben hat.

gemindert werden, denn die Relation zwischen „Markteinkommen“ und „Sozialleistung bei freiwilliger Arbeitslosigkeit“ ist für das individuelle Entscheidungskalkül wichtig. In diesem Kalkül spielt auch eine Rolle, daß es Erwerbsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft gibt. Die Leistungsbereitschaft wird auch dadurch beeinträchtigt, daß zur Finanzierung der Sozialhilfeausgaben eine vergleichsweise hohe Steuerbelastung erforderlich ist.

### **Zur künftigen Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Sozialleistungen: Keine (reale) Zunahme vor 1996**

Der Bruttolohn je Beschäftigten wird im früheren Bundesgebiet in den Jahren 1994 und 1995 nur wenig steigen, real wird er vermutlich sogar etwas abnehmen. Die Steuer- und die Sozialabgabenbelastung werden kräftig zunehmen. So wird zum Jahresbeginn 1994 der Beitragssatz zur Rentenversicherung von 17,5 vH auf mehr als 19 vH angehoben, gleichzeitig wird mit dem Einstieg in die gesetzliche Pflegefallversicherung ein Beitragssatz von 1 vH wirksam. Trotz der zu erwartenden – geringfügigen – Senkung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung wird die Gesamtbelastung durch die Sozialbeiträge deutlich zunehmen. Die Lohnsteuerbelastung steigt infolge der Steuerprogression, wenn auch weniger als Anfang der neunziger Jahre. Im Jahr 1995 wird zudem der Solidaritätszuschlag wieder eingeführt. Der Nettoeinkommen dürfte sowohl 1994 als auch 1995 nennenswert abnehmen. Die marginale Belastung der Arbeitseinkommen durch die Lohnsteuer, die Sozialbeiträge und den Solidaritätszuschlag wird sehr kräftig steigen; die Leistungsanreize werden also noch weit mehr als bislang beeinträchtigt.

Bleibe es bei den Einsparmaßnahmen, die im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms [Bundesratsdrucksache, 1993] enthalten sind, so würde der Regelsatz der Sozialhilfe in den Jahren 1994 um 2,5 vH und 1995 um knapp 4 vH zunehmen. Dies hätte zur Folge, daß der Abstand zu den Nettolöhnen bei den untersuchten Haushaltstypen nochmals merklich verringert würde.<sup>17</sup> Das Sparpaket der Bundesregierung vom 11.08.1993 [BMF, b] sieht – wohl auch deshalb – vor, den Regelsatz zum 01.07.1994 nicht zu erhöhen und die Anhebung zum 01.07.1995 auf maximal den Anstieg des durchschnittlichen Nettolohns zu begrenzen. Mit diesen Maßnahmen würde bei der abschbaren Nettolohnentwicklung vermutlich aber nicht erreicht, daß sich der im Jahr 1993 bestehende Abstand zwischen Sozialhilfeleistungen und Nettolohn nicht weiter verringert.

---

<sup>17</sup> Dies gilt für Haushalte, die aus vier oder mehr Personen bestehen, infolge einer Änderung des § 22 des Bundessozialhilfegesetzes nur eingeschränkt.

Anhangtabelle 1 – Bruttojahresverdienst der Arbeiter in der Industrie<sup>1</sup> (früheres Bundesgebiet) 1986–1991

Jahr	Männer	Fauen	Insgesamt
	DM		
1986 .....	41 999	29 034	39 638
1987 .....	43 126	30 000	40 784
1988 .....	44 569	31 021	42 205
1989 .....	46 433	32 113	43 967
1990 .....	48 837	33 819	46 265
1991 .....	51 523	35 848	48 902
	Jahresdurchschnittliche Veränderungen in vH		
1986–1989 .....	3,4	3,4	3,5
1989–1991 .....	5,3	5,7	5,5

<sup>1</sup> Einschließlich Hoch- und Tiefbau, dieser einschließlich Handwerk.

Quelle: Hake [1988]; Wartenberg [1989]; Dresch [1990; 1992].

Anhangtabelle 2 – Durchschnittlich bezahlte Wochenarbeitszeit in der Industrie<sup>1</sup> (früheres Bundesgebiet) 1950–1992

Jahr	Männer	Fauen	Insgesamt
	Stunden		
1950 <sup>2</sup> .....	49,4	43,9 <sup>4</sup>	48,1
1960 <sup>3</sup> .....	46,3	42,2	45,3
1970 .....	44,9	40,3	44,0
1980 .....	42,1	39,7	41,6
1990 .....	39,9	38,4	39,7
1991 .....	39,6	38,1	39,3
1992 <sup>5</sup> .....	39,3	37,6	38,9
	Jahresdurchschnittliche Veränderungen in vH		
1950–1960 .....	–0,6	–0,4	–0,6
1960–1970 .....	–0,3	–0,5	–0,3
1970–1980 .....	–0,6	–0,1	–0,6
1980–1990 .....	–0,5	–0,3	–0,5

<sup>1</sup> Einschließlich Hoch- und Tiefbau, dieser einschließlich Handwerk. – <sup>2</sup> Ohne Saarland und Berlin (West). – <sup>3</sup> Ohne Berlin (West). – <sup>4</sup> Methodisch den folgenden Werten angeglichen. – <sup>5</sup> Ohne Bremen.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1976; 1992]; Heinlein [1993].

Anhangtabelle 3 – Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1960–1988 (DM pro Monat)

Jahr	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
Barleistungen der Sozialhilfe <sup>1</sup>															
Haushaltsvorstand . . . . .	75	92	110	124	131	147	196	237	270	290	310	338	351	389	407
Ehegatte . . . . .	58	71	85	96	102	114	157	190	216	232	248	270	281	311	326
Kind, 8 Jahre . . . . .	54	67	80	90	95	107	127	154	176	189	202	220	228	253	265
Insgesamt . . . . .	187	230	275	310	328	368	480	581	662	711	760	828	860	953	998
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>2</sup> . . . . .	80	94	110	128	154	182	222	278	339	371	464	526	594	652	709
Insgesamt . . . . .	267	324	385	438	482	550	702	859	1 001	1 082	1 224	1 354	1 454	1 605	1 707
in vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines Facharbeiters in der Industrie <sup>3</sup> einschließlich Kindergeld . . . . .	52,6	54,3	56,0	54,9	58,0	52,9	58,1	61,4	62,5	59,5	60,3	62,9	64,6	66,5	66,7
Nachrichtlich:															
Durchschnittlicher Nettoverdienst . . . . .	508	597	687	798	831	1 040	1 208	1 400	1 552	1 770	1 981	2 102	2 200	2 364	2 511
Kindergeld <sup>4</sup> . . . . .	0	0	0	0	0	0	0	0	50	50	50	50	50	50	50

<sup>1</sup> Regelsatz für die Hilfe zum Lebensunterhalt; im Bundesdurchschnitt; für 1960 und Januar bis Mai 1962 Fürsorgerrichtsatz für den Haushaltsvorstand. –  
<sup>2</sup> 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). – <sup>3</sup> Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. – <sup>4</sup> 1 Kind; kein Wohngeldanspruch.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1976; 1992]; Reddies [1965 a; 1965 b]; Sozialenquete-Kommission; Statistisches Bundesamt [a; b; d; e].

Anhangtabelle 4 – Belastung eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie durch Lohnsteuer und Sozialbeiträge (früheres Bundesgebiet) 1950–1993 – vH des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge

Jahr	Lohnsteuer	Arbeitnehmerbeiträge	Zusammen	Arbeitgeberbeiträge	Insgesamt
1950 <sup>1</sup> .....	8,3	9,1	17,4	9,1	26,5
1960 <sup>2</sup> .....	10,8	10,9	21,7	10,9	32,5
1970 .....	13,9	11,4	25,3	11,4	36,7
1980 .....	16,6	13,9	30,5	13,9	44,5
1990 .....	15,1	15,1	30,2	15,1	45,3
1991 .....	16,1 <sup>3</sup>	15,4	31,5	15,4	46,8
1992 .....	16,7 <sup>3</sup>	15,5	32,2	15,5	47,6
1993 .....	16,1	15,5	31,6	15,5	47,2

<sup>1</sup> Ohne Saarland und Berlin (West). – <sup>2</sup> Ohne Berlin. – <sup>3</sup> Einschließlich 3,75 vH Solidaritätszuschlag auf die Lohnsteuer; 7,5 vH für jeweils ein halbes Jahr.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung [1976; 1992]; eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1993.

## Literaturverzeichnis

- BECHTOLD, Sabine, Wolfgang BIHLER, Dieter DEININGER, „Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahr 1991“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1993, S. 113–124.
- BOSS, Alfred, „Steuerpolitik im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland – wo liegen die Unterschiede?“. Die Weltwirtschaft, 1989, H. 1, S. 76–87.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) [a], Finanznachrichten, 15, Bonn, 3. März 1993.
- [b], Finanznachrichten, 53, Bonn, 12. August 1993.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (Hrsg.), Arbeits- und Sozialstatistiken 1976. Bonn 1976.
- , Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn 1986; 1992.
- BUNDESRATSDRUCKSACHE 350/93 vom 27.05.1993, Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages, Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG), Bonn.
- BUNDESSOZIALHILFEGESETZ (BSHG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1991, Bundesgesetzblatt I, S. 94–117.
- DEININGER, Dieter, „Die wirtschaftliche Lage von Empfängern laufender Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich zum Arbeitseinkommen unterer Lohngruppen“. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Vol. 61, 1981, Frankfurt/Main, S. 104–110.
- , „Einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt: Ergebnis einer Zusatzstatistik zur Statistik der Sozialhilfe vom September 1981 bis August 1982“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1984, S. 341–349.

- DEUTSCHE BUNDESBANK, „Die Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit seit Beginn der siebziger Jahre“. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. Frankfurt/M. 1979, H. 4, S. 15–21.
- DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE (Hrsg.), Nachrichtendienst. Frankfurt/M., Vol. 70, 1990; Vol. 71, 1991; Vol. 72, 1992; Vol. 73, 1993, H. 1–7.
- DRESCH, Alfred, „Bruttojahresverdienste in der Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe 1989“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1990, S. 859–865.
- , „Bruttojahresverdienste in der Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe 1991 im früheren Bundesgebiet“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1992, S. 896–901.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), „Die Bundesregierung bringt das Sparpaket des Finanzministers auf den Weg“. 12.08.1993.
- HABERMANN, Gerd, „Wandlungen der 'Sozialhilfe'“. Arbeit und Sozialpolitik, Bd. 39, 1985, S. 272–275.
- HAKE, Lothar, „Bruttojahresverdienste in Industrie und Handel 1987“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1988, S. 808–814.
- HEINLEIN, Dirk, „Ergebnisse der laufenden Lohnstatistik für 1992“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1993, S. 421–431, S. 385\*–392\*.
- KAISER, Joachim, „Budgets ausgewählter privater Haushalte im früheren Bundesgebiet 1991“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1992, S. 668–676.
- KLEIN, Thomas, „Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen“. Ifo-Studien, Vol. 35, 1989, Berlin 1989, S. 53–76.
- NIERHAUS, Wolfgang, Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers. Band II, Modellanalyse des gegenwärtigen Systems. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), München 1988.
- REDDIES, Hannelore, „Das Verfahren der laufenden Wirtschaftsrechnungen von 1950 bis 1964 und ab 1965“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1965, S. 496–500.
- , „Die Lebenshaltung im Jahre 1964 und ihre Entwicklung seit 1950“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1965, S. 501–507.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Jahrgutachten 1978/79. Wiesbaden 1978.
- SCHELLHORN, Walter, „Einführung eines neuen Bedarfsbemessungssystems für die Regelsätze in der Sozialhilfe“. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Vol. 70, Frankfurt/M., 1990, S. 14–16.
- SCHEWE, Dieter, Karlhugo NORDHORN, Klaus SCHENKE, Anne MEURER, Karl-Werner HERMSEN, Übersicht über die soziale Sicherung. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn 1975.
- SCHOLZ, Wolfgang, „Sozialbudget. Erstmals gesamtdeutsch“. Bundesarbeitsblatt, Bonn 1993, Nr. 6, S. 5–14.
- SOZIALENQUETE-KOMMISSION, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, o. J.
- STATISTISCHES BUNDESAMT [a], Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe. Stuttgart, 1975–1991.
- [b], Fachserie K: Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 1: Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge, I. Sozialhilfe. Stuttgart, 1963–1974.
- [c], Fachserie 15: Wirtschaftsrechnungen, Reihe 1: Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte, 1. Vierteljahr 1992 bis 3. Vierteljahr 1992. Stuttgart 1993.
- [d], Fachserie 15: Wirtschaftsrechnungen, Reihe 1: Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte. Stuttgart 1978–1991.
- [e], Fachserie M: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 13: Wirtschaftsrechnungen, Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte. Stuttgart 1967–1977.

- [f], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen 1991, Hauptbericht. Stuttgart 1992.
  - [g], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktberechnung, 1. Vierteljahr 1993. Stuttgart 1993.
  - [h], Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe S 7: Lange Reihen 1950 bis 1984. Stuttgart 1985.
- STEFFEN, Johannes, „Das Verhältnis von Lohn- und Sozialhilfe“. Sozialer Fortschritt, Vol. 42, 1993, S. 91–95.
- VAUBEL, Roland, Sozialpolitik für mündige Bürger, Optionen für eine Reform. Baden-Baden 1990.
- VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER (VDR), VDR-Info, 1993, Nr. 2.
- , Rentenversicherung in Zahlen. Ausgewählte statistische Daten. Stand Juli 1991.
- WARTENBERG, Erwin, „Bruttojahresverdienste 1988 in Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe“. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Stuttgart 1989, S. 808–811.
- ZEPPERNICK, Ralf, Transfer-Einkommen und Einkommensverteilung. Berlin 1986.