

Boss, Alfred

**Working Paper — Digitized Version**

## Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize

Kiel Working Paper, No. 912

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (1999) : Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kiel Working Paper, No. 912, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2232>

**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.*

# Kieler Arbeitspapiere

# Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 912

**Sozialhilfe, Lohnabstand  
und Leistungsanreize**

von

Alfred Boss\*



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
The Kiel Institute of World Economics

Institut für Weltwirtschaft  
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 912  
**Sozialhilfe, Lohnabstand  
und Leistungsanreize**

von  
Alfred Boss\*

884154

\* Das Arbeitspapier ist entstanden im Rahmen der Bearbeitung des Forschungsprojekts „Würdigung der Sozialhilfe in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext“ für das Bundesministerium für Gesundheit. Der Autor dankt Dr. Klaus-J. Gern, Margitta Führmann, Margrit Schütz und Dr. Birgit Wolfrath für die Mitarbeit.

Februar 1999

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

## **Abstract**

The difference between the potential net wage income (including family allowances etc.) and the social welfare payments is measured for a large number of types of private households in the Federal Republic of Germany in 1998. It is shown that the difference is small for households consisting of at least three persons. For three types of households the difference between net wages and social assistance is measured for the 1962–1998 period. It turns out that it decreased significantly in the course of the decades. Independently of the household type, the (explicit and implicit) marginal tax rates for wage income amount to 100 percent for relatively large income intervals. Thus, the incentives to work seem to be strongly impaired. There is evidence that the adjustment of wages for low skilled workers in Germany was impeded by the system of social assistance.

**Keywords:** Social assistance, Incentives to work, Poverty trap

**JEL Classification:** H 31, H 53

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Problemstellung .....</b>	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>Gang der Untersuchung .....</b>	<b>2</b>
<b>C.</b>	<b>Sozialhilfeausgaben und Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen .....</b>	<b>4</b>
	II. Zahl der Empfänger/innen von Sozialhilfeleistungen .....	7
	1. Entwicklung bis zum Jahr 1997 .....	7
	2. Gründe für den relativen Anstieg der Zahl der Leistungs- empfänger/innen .....	12
	IV. Änderungen bei der Sozialhilfe für Asylbewerber .....	14
<b>D.</b>	<b>Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize .....</b>	<b>15</b>
	I. Sozialhilfeanspruch .....	15
	1. Definition .....	15
	2. Der Regelsatz .....	16
	3. Mietkostenerstattung (Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizung) .....	19
	4. Sonstige Leistungen .....	22
	5. Der quantifizierte Sozialhilfeanspruch .....	23
	II. Der Nettoverdienst eines Beschäftigten (einschließlich Kindergeld und ggf. Wohngeld) .....	24
	1. Bruttolohn .....	25
	2. Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, Sozialversicherungsbeiträge, Sozialleistungen .....	26
	3. Kindergeld .....	26
	4. Basisdaten für das Jahr 1998 im Überblick .....	27
	5. Wohngeld .....	28
	III. Der Lohnabstand .....	30
	1. Zum Begriff .....	30
	2. Facharbeiterlohn als Vergleichsgröße .....	30
	3. Lohn eines ungelerten Arbeiters als Vergleichsgröße .....	46
	4. Der Tariflohn als Vergleichsgröße .....	62
	5. Fazit .....	62

## II

6. Argumente gegen die These eines zu geringen Lohnabstandes und ihre Würdigung .....	65
7. Der Lohnabstand in der Lebenseinkommensperspektive .....	66
8. Eine spezifische Problematik: Der Lohnabstand im Fall Alleinerziehender .....	67
IV. Die marginale Belastung eines Arbeitseinkommens eines Sozialhilfeempfängers .....	68
1. Sozialhilfeanspruch bei niedrigen Arbeitseinkommen und Bedürftigkeit .....	68
2. Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in Abhängigkeit vom Nettoarbeitseinkommen — die Grenzbelastung infolge der Anrechnung des Nettoarbeitseinkommens .....	69
3. Die marginale Belastung geringer Arbeitseinkommen im Jahr 1996 nach den Berechnungen der Deutschen Bundesbank .....	71
4. Abschließende Bemerkungen .....	72
<b>E. Sozialhilfe, Tariflöhne und Beschäftigung — Gibt es einen Zusammenhang? .....</b>	<b>78</b>
<b>F. Abschließende Bemerkungen.....</b>	<b>83</b>
<b>Anhangtabellen.....</b>	<b>86</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>94</b>

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1 —	Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe im früheren Bundesgebiet .....	4
Tabelle	2 —	Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe in den neuen Bundesländern und in Ostberlin .....	5
Tabelle	3 —	Zahl der Sozialhilfeempfänger nach Hilfearten 1963–1997 .....	7
Tabelle	4 —	Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl nach der Staatsangehörigkeit am Jahresende .....	7
Tabelle	5 —	Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende 1996 nach Altersgruppen und Geschlecht .....	8
Tabelle	6 —	Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 1 000 Einwohner nach Bundesländern am Ende der Jahre 1996 und 1997 .....	9
Tabelle	7 —	Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1996 nach ausgewählten (angerechneten) Einkommensarten und Typ der Bedarfsgemeinschaft .....	10
Tabelle	8 —	Regelsätze nach § 22 des Bundessozialhilfegesetzes (gültig vom 1.7.1998 bis zum 30.6.1999) .....	17
Tabelle	9 —	Ausgaben für Miete und Mietnebenkosten sowie Kosten der Unterkunft und Heizung in den Jahren 1991, 1996 und 1998 .....	21
Tabelle	10 —	Sozialhilfebedarf von Haushalten unterschiedlicher Struktur im Jahr 1998 .....	24
Tabelle	11 —	Basisdaten für das Jahr 1998 im Überblick .....	27
Tabelle	12 —	Sozialhilfeleistungen und potientiellies Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1994–1998 .....	31
Tabelle	13 —	Sozialhilfeleistungen und potientiellies Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1994–1998 .....	32
Tabelle	14 —	Sozialhilfeleistungen und potientiellies Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1994–1998 .....	34
Tabelle	15 —	Regelsatz der Sozialhilfe in den neuen Bundesländern .....	41

IV

Tabelle 16 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (neue Bundesländer) — Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1993–1998 .....	42
Tabelle 17 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (neue Bundesländer) — Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1993–1998 .....	43
Tabelle 18 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (neue Bundesländer) — Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1993–1998 .....	44
Tabelle 19 — Durchschnittlicher Bruttowochenverdienst der männlichen Arbeiter im Produzierenden Gewerbe nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 .....	50
Tabelle 20 — Durchschnittlicher Bruttowochenverdienst der weiblichen Arbeiter im Produzierenden Gewerbe nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 .....	51
Tabelle 21 — Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst der männlichen Angestellten nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 .....	52
Tabelle 22 — Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst der weiblichen Angestellten nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 .....	53
Tabelle 23 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Produzierendes Gewerbe insgesamt, Leistungsgruppe 3) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Früheres Bundesgebiet .....	56
Tabelle 24 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Produzierendes Gewerbe insgesamt, Leistungsgruppe 3) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Neue Bundesländer .....	57
Tabelle 25 — Sozialhilfeanspruch im Vergleich zu dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit nach Haushaltstypen (Haushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten) und nach Branchen im Jahr 1998 (vH) .....	58
Tabelle 26 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Hotel- und Gaststättengewerbe) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Früheres Bundesgebiet .....	60
Tabelle 27 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Hotel- und Gaststättengewerbe) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Neue Bundesländer .....	61



Tabelle 28 — Zusammenhang zwischen Nettoarbeitseinkommen, Sozialhilfe und verfügbarem Einkommen einer Einzelperson (ohne Kinder) — (DM pro Monat) .....	70
Tabelle 29 — Grenzbelastung geringer Arbeitseinkommen von Ledigen bei Bedürftigkeit im früheren Bundesgebiet im Jahr 1996.....	71
Tabelle 30 — Nettoersatzrate und verfügbares Einkommen der Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe im Jahr 1998.....	75
Tabelle 31 — Nettoersatzrate und „Arbeitslosigkeitsfalle“ für Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe im Jahr 1997.....	76

## Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	— Ausgaben der Sozialhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt .....	6
Schaubild 2	— Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende .....	11
Schaubild 3	— Sozialhilfeanspruch ausgewählter Personengruppen in Relation zum potentiellen Nettolohn — Früheres Bundesgebiet.....	35
Schaubild 4	— Regelsatz in Relation zum Bruttolohn und zum Nettolohn eines männlichen Facharbeiters in der Industrie — Früheres Bundesgebiet ...	36
Schaubild 5	— Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson in Relation zum Nettolohn eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie — Früheres Bundesgebiet .....	38
Schaubild 6	— Sozialhilfeanspruch eines Drei-Personen-Haushalts in Relation zum Nettolohn eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie mit einem Kind — Früheres Bundesgebiet.....	39
Schaubild 7	— Sozialhilfeanspruch eines Fünf-Personen-Haushalts in Relation zum Nettolohn eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie mit drei Kindern — Früheres Bundesgebiet .....	40
Schaubild 8	— Sozialhilfeanspruch ausgewählter Personengruppen in Relation zum potentiellen Nettolohn — Neue Bundesländer.....	45
Schaubild 9	— Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson in Relation zum Nettolohn eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie — Neue Bundesländer .....	47
Schaubild 10	— Sozialhilfeanspruch eines Drei-Personen-Haushalts in Relation zum Nettolohn eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie — Neue Bundesländer .....	48
Schaubild 11	— Sozialhilfeanspruch eines Fünf-Personen-Haushalts in Relation zum Nettolohn eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie — Neue Bundesländer .....	49
Schaubild 12	— Bruttowochenverdienst eines männlichen Facharbeiters und eines männlichen ungelerten Arbeiters in der Industrie sowie Durchschnittslohn gemäß den VGR — Früheres Bundesgebiet .....	79
Schaubild 13	— Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson und Lohn eines Arbeiters im Produzierenden Gewerbe in der Leistungsgruppe 3 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr) — Früheres Bundesgebiet .....	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). „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 Bundessozialhilfegesetz).

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. Die Regelungen der Sozialhilfe zielen darauf ab, möglichst viele Menschen, also auch die risikoscheuen, zum Mitmachen am ergebnisoffenen Marktprozeß zu ermutigen (Soltwedel 1997). Sie tun dies, indem sie eine Mindestsicherung gegen die Risiken gewähren, die der Wettbewerbsprozeß mit sich bringt. Generell erhöht ein System der sozialen Sicherung die Bereitschaft, das Prinzip des Wettbewerbs und dessen Wirkungen zu akzeptieren. Soziale Sicherung ist also keineswegs ein systemfremdes Anhängsel der Marktwirtschaft, sondern ein konstitutives Element derselben; sie trägt dazu bei, das Potential des Systems der Marktwirtschaft voll auszuschöpfen (Soltwedel 1997). „Die soziale Sicherung gehört zu den zentralen Voraussetzungen einer dauerhaft funktionsfähigen Marktwirtschaft und einer stabilen Gesellschaftsordnung. Die Absicherung elementarer Einkommensrisiken stärkt die Bereitschaft, die Sanktionskraft des Marktes zu akzeptieren“ (Sachverständigenrat 1998, Ziffer 401).<sup>1</sup>

Unstrittig sollte aber auch 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; es geht nur um die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.

---

<sup>1</sup> Sinn (1998) verweist auf die friedensstiftende Wirkung der Sozialhilfe.

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. Schließlich — so die Argumentation — trage die Sozialhilfegesetzgebung dazu bei, daß die Schattenwirtschaft wachse.

Die Sozialhilfe hat aus dieser Sicht schädliche gesamtwirtschaftliche Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Hinzu kommt ein indirekter Effekt, der möglicherweise noch bedeutsamer ist. Das Niveau der Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt hat den Charakter eines Mindestlohns, der bei Lohnverhandlungen eine Senkung der Tariflöhne für bestimmte Personengruppen verhindert (Siebert 1998a). Ohne eine Verringerung der Tariflöhne für Geringqualifizierte, für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie für Menschen in strukturschwachen Regionen ist es aber nicht möglich, die Arbeitsmarktchancen dieser Personengruppen nennenswert zu erhöhen. Dabei ist 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 Sozialhilferegelungen berechtigt ist und wie das Sozialhilfesystem in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext zu würdigen 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) dargestellt.

Sodann wird untersucht, wie hoch der Sozialhilfeanspruch im jeweiligen Fall ist und wie sich der Abstand zwischen dem potentiellen Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit und dem Sozialhilfeanspruch (Lohnabstand) darstellt. Es werden für das Jahr 1998 die Verhältnisse für dreizehn Haushaltstypen analysiert; dabei ist die Gruppe der Alleinerziehenden interessant, weil sie unter Umständen einen Mehrbedarfszuschlag erhält

und weil Erziehungsgeld nicht auf einen Sozialhilfeanspruch angerechnet wird. Auch wird aufgezeigt, wie sich der Lohnabstand seit dem Jahr 1962, als die Sozialhilferegelungen eingeführt wurden, verändert hat; die Analyse wird sich dabei auf einige Gruppen von Haushalten beschränken (Ein-Personen-Haushalt, Drei-Personen-Haushalt, Fünf-Personen-Haushalt).

Wenn der Sozialhilfeanspruch an dem potentiellen Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit gemessen werden soll, dann ist es notwendig, dieses zu bestimmen. Dies erfordert eine Annahme über das Qualifikationsniveau des potentiell erwerbstätigen Sozialhilfeempfängers. In dieser Arbeit werden zwei Referenzwerte, der Facharbeiterlohn und der Lohn ungelernter Arbeiter, diskutiert und — je nach Fragestellung — verwendet. Der Facharbeiterlohn 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. Der Lohn für ungelernete Arbeiter dürfte dagegen der adäquate Referenzwert sein; für die Integration gering qualifizierter Personen in den Arbeitsmarkt kommen wohl nur Beschäftigungsverhältnisse in Betracht, die eine Ausbildung nicht voraussetzen.

Im einzelnen ist zu untersuchen, welche Daten der Lohnstatistik des Statistischen Bundesamts verwendet werden können, wie Sonderzahlungen (z.B. Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld) zu behandeln sind, wie die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger/innen zu berücksichtigen sind und welche Beträge für die Kosten der Unterkunft bei der Bemessung der Sozialhilfeansprüche und ggf. bei der Festsetzung von Wohngeldansprüchen anzusetzen sind. Bei den Untersuchungen für einzelne Branchen des Produzierenden Gewerbes werden u.a. die Löhne in der Tabakverarbeitung und im Textil- und Bekleidungs-gewerbe, im Einzelhandel, im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Kreditgewerbe herangezogen.

Gelegentlich wird argumentiert (Hauser 1995), daß die Messung des Lohnabstands insofern falsch sei, als ein Erwerbstätiger durch seine Rentenversicherungsbeiträge Ansprüche auf eine Altersrente und auf sonstige Renten aufbaue, diese Ansprüche aber bei Heranziehen des Nettolohns als Vergleichsgröße nicht berücksichtigt werden. Es wird zu prüfen sein, inwieweit die Analyse des Lohnabstands bei der Betrachtung der Lebenseinkommen bei Erwerbstätigkeit einerseits und bei Sozialhilfebezug andererseits korrigiert werden muß. Zu berücksichtigen ist dabei, daß bei Nichterwerbstätigkeit eine Mindest-Alterssicherung durch die Sozialhilfe gegeben ist.

Nach der Messung des Lohnabstandes wird untersucht werden, 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. Danach wird analysiert werden, ob durch die Festlegung des Sozialhilfeanspruchs die Tariflöhne erhöht worden sind und so die Beschäftigung negativ beeinflusst worden ist. Einige Reformüberlegungen schließen sich an.

### C. Sozialhilfeausgaben und Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen<sup>2</sup>

Die gesamten Sozialhilfeausgaben beliefen sich 1997 brutto auf 44,4 Mrd. DM. Davon entfielen 38,9 Mrd. DM auf das frühere Bundesgebiet (Tabelle 1). Die Sozialhilfeträger erhalten bestimmte Einnahmen, beispielsweise die Erstattungen anderer Sozialleistungsträger. Die reinen Ausgaben, also die Ausgaben abzüglich der Einnahmen der

Tabelle 1 — Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe im früheren Bundesgebiet

	Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen	Ausgaben insgesamt	Einnahmen	Reine Ausgaben	
	Mrd. DM					vH des Bruttoinlandsprodukts
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
1995	17,0	28,1	45,1	7,5	37,6	1,23
1996	17,5	25,8	43,3	7,0	36,3	1,16
1997			38,9			

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

<sup>2</sup> Zu ausführlichen Darstellungen vgl. Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a) sowie (unregelmäßig) Deutsche Bundesbank (1983, 1989, 1996b).

Sozialhilfeträger, sanken im Jahr 1996 im früheren Bundesgebiet um 3 ½ vH auf 36,3 Mrd. DM; sie beliefen sich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf 1,16 vH. In den neuen Bundesländern und Ostberlin sanken die reinen Ausgaben 1996 um 6 vH auf 4,7 Mrd. DM (Tabelle 2).

Tabelle 2 — Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe in den neuen Bundesländern und in Ostberlin

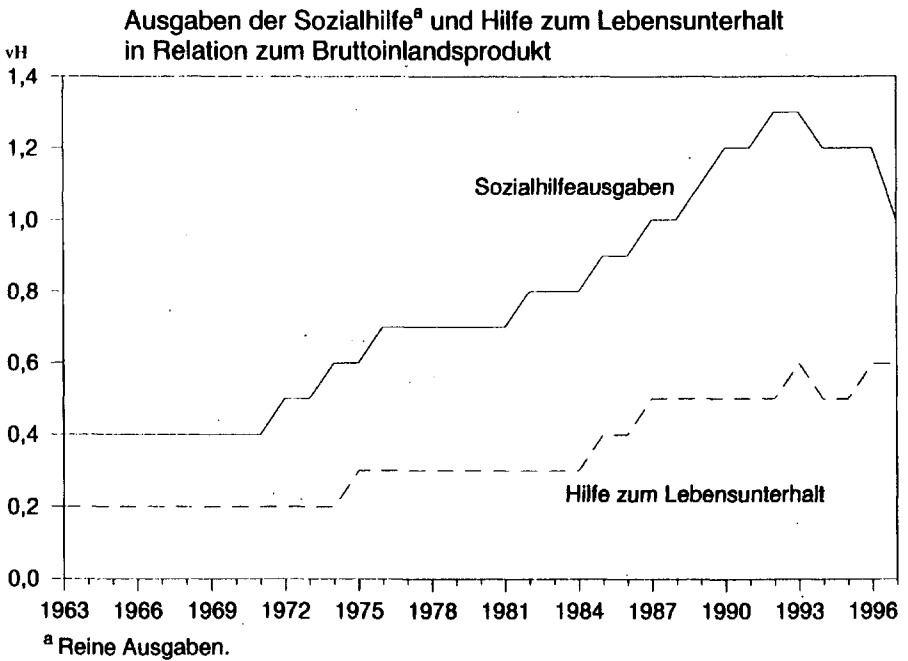
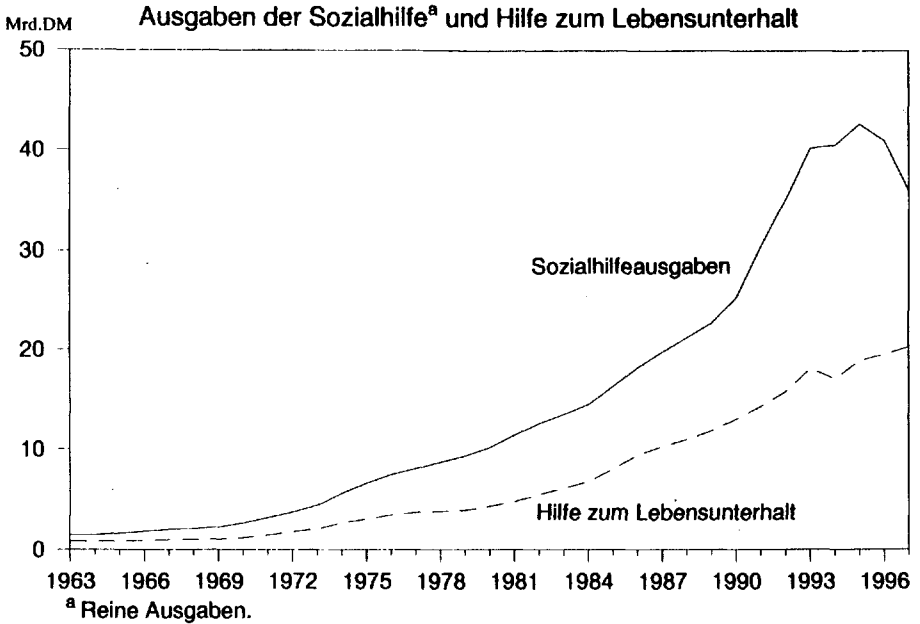
	Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen	Ausgaben insgesamt	Einnahmen	Reine Ausgaben	
	Mrd. DM					vH des Bruttoinlandsprodukts
1991	1,0	2,2	3,2	0,4	2,8	1,36
1992	1,4	3,1	4,5	1,2	3,3	1,23
1993	1,5	4,4	5,9	1,9	4,0	1,25
1994	1,6	5,0	6,5	2,0	4,6	1,25
1995	1,8	5,3	7,0	2,1	5,0	1,26
1996	1,9	4,6	6,5	1,8	4,7	1,14
1997			5,5			

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

Für die Hilfe zum Lebensunterhalt wurden 1996 im gesamten Bundesgebiet 19,4 Mrd. DM, für die Hilfe in besonderen Lebenslagen 30,4 Mrd. DM aufgewendet. Im Jahr 1997 nahmen — nach vorläufigen Ergebnissen — die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt um 3,8 vH auf 20,2 Mrd. DM zu, die Aufwendungen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen um 20,3 vH auf 24,2 Mrd. DM ab (Statistisches Bundesamt 1998d). Entscheidend für letzteres ist die Entwicklung bei der Hilfe zur Pflege; für sie waren wegen der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung weniger Mittel notwendig. 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 1998d).

Die Sozialhilfeausgaben sind im Zeitraum 1963 bis 1997 rasch gestiegen (Schaubild 1). Die reinen Ausgaben betragen 1997 im früheren Bundesgebiet in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 1,1 vH (1963: 0,38 vH).

Schaubild 1





## II. Zahl der Empfänger/innen von Sozialhilfeleistungen

### 1. Entwicklung bis zum Jahr 1997

Ende 1996 gab es im früheren Bundesgebiet 2,41 Millionen Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt; in den neuen Bundesländern und in Ostberlin erhielten 0,31 Millionen Menschen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Insgesamt betrug daher die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1996 2,72 Millionen (Tabelle 3). Ende 1997 gab es 2,92 Millionen Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Statistisches Bundesamt 1998e) und damit 3,6 je 100 Einwohner (Tabelle 4).

Tabelle 3 — Zahl der Sozialhilfeempfänger nach Hilfearten 1963–1997 (1000)

	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen	Insgesamt <sup>a</sup>
1963	838	814	1 491
1970	749	965	1 491
1980	922	1 125	2 144
1985	1 471	1 108	2 814
1990 <sup>b</sup>	1 832	1 510	3 754
1995 <sup>c</sup>	2 599	1 485 <sup>d</sup>	.
1996 <sup>c</sup>	2 724	1 409	.
1997 <sup>c</sup>	2 917	.	.

<sup>a</sup>Ohne Mehrfachzählungen. — <sup>b</sup>Bis 1990 früheres Bundesgebiet. — <sup>c</sup>Umstellung der Statistik. — <sup>d</sup>Ohne Empfänger in Bremen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a, hier: 1998: 130, 133; 1998e); BMA (1986, 1998).

Tabelle 4 — Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl nach der Staatsangehörigkeit am Jahresende (vH)

	1980 <sup>a</sup>	1990 <sup>a</sup>	1996	1997
Deutsche	1,4	2,2	2,8	3,0
Ausländer(innen)	1,5	8,9	8,5	8,9
Insgesamt	1,4	2,8	3,3	3,6

<sup>a</sup>Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a, hier: 1998: 132; 1998e).

Die Sozialhilfequote, die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) je 1 000 Einwohner, differiert stark mit dem Alter und dem Geschlecht (Tabelle 5). Sie ist in den einzelnen Bundesländern sehr verschieden (Tabelle 6).

*Tabelle 5* — Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende 1996 nach Altersgruppen und Geschlecht — je 1 000 Einwohner

Alter von ... bis unter ... Jahren	Weiblich	Männlich
unter 7	79	79
7 – 18	55	54
18 – 25	50	29
25 – 50	38	24
50 – 60	21	18
60 – 70	18	15
70 oder älter	14	7
Zusammen	36	29

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

Rund 41 vH der Sozialhilfeempfängerhaushalte (Bedarfsgemeinschaften), die es Ende 1996 gab, sind Ein-Personen-Haushalte (Tabelle 7). Rund 23 vH der Bedarfsgemeinschaften sind solche von Alleinerziehenden, rund 22 vH sind Ehepaare oder nichteheliche Lebensgemeinschaften. Von allen Bedarfsgemeinschaften waren 14 vH solche, bei denen Arbeitseinkommen angerechnet wurde, und 12 ½ vH solche, bei denen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe angerechnet wurden.

Die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich in den Jahren 1963–1997 mehr als vervierfacht (Schaubild 2). Die Entwicklung in den Jahren 1993 und 1994 ist beeinflußt dadurch, daß mit dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes im November 1993 Asylbewerber, abgelehnte Bewerber, die zur Ausreise verpflichtet sind, sowie geduldete Ausländer nicht mehr in der Sozialhilfestatistik erfaßt werden. Die Angabe für 1993 ist zudem verzerrt, weil nicht durchgängig die neue Abgrenzung angewendet wurde (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. a, hier 1998: 130).

*Tabelle 6* — Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 1 000 Einwohner nach Bundesländern am Ende der Jahre 1996 und 1997

	1996	1997
Bayern	19	21
Baden-Württemberg	23	25
Rheinland-Pfalz	30	31
Nordrhein-Westfalen	37	39
Hessen	43	44
Niedersachsen	42	43
Schleswig-Holstein	40	45
Saarland	48	50
Bremen	98	105
Hamburg	81	85
Berlin	67	.
Berlin-West	81	92
Berlin-Ost	43	53
Brandenburg	17	22
Mecklenburg-Vorpommern	20	26
Sachsen-Anhalt	23	27
Thüringen	16	20
Sachsen	15	20
Zusammen	33	36
Früheres Bundesgebiet	36	38
Neue Länder und Ostberlin	20	25

*Quelle:* Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. a, hier: 1998: 46-47; 1998e).

Tabelle 7 — Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1996 nach ausgewählten (angerechneten) Einkommensarten und Typ der Bedarfsgemeinschaft

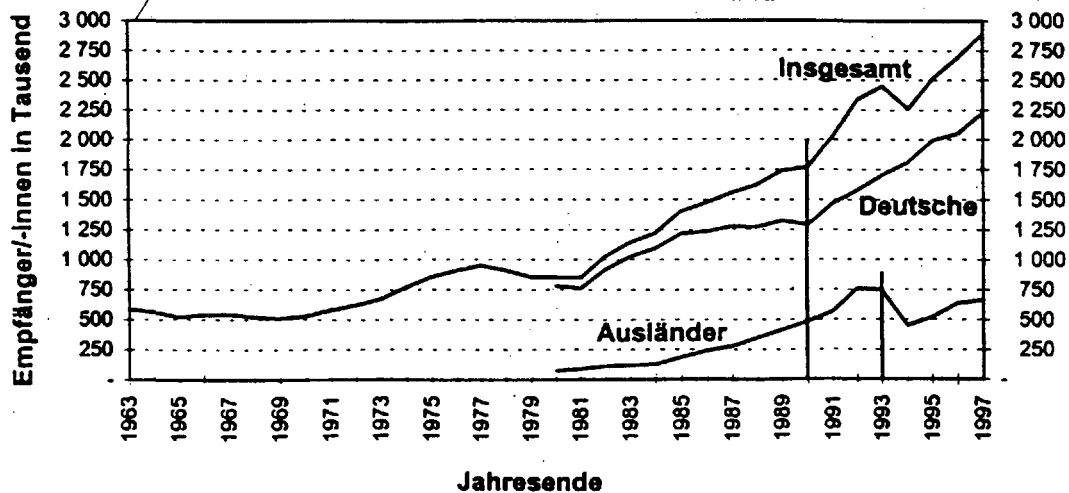
	Insgesamt	Mit angerechnetem/angerechneter		
		Arbeits-einkommen <sup>a</sup>	Arbeitslosen-geld	Arbeitslosen-hilfe
Einzel nachgewiesene Haus-haltsvorstände				
– männlich	255 405	18 080	10 249	20 147
– weiblich	308 930	28 733	11 154	18 438
Ehepaare und nichteheliche Lebensgemeinschaften				
– ohne Kinder unter 18 Jahren	109 487	15 733	7 661	13 535
– mit einem Kind unter 18 Jahren	74 823	19 372	8 445	12 072
– mit zwei Kindern unter 18 Jahren	67 478	18 503	8 058	11 701
– mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren	51 123	13 126	6 406	10 177
Haushaltsvorstände mit				
– einem Kind unter 18 Jahren	177 261	32 913	5 970	8 896
– zwei Kindern unter 18 Jahren	96 310	18 911	2 795	4 381
– mit drei Kindern unter 18 Jahren	39 790	5 238	771	1 264
Sonstige Bedarfsgemeinschaften <sup>b</sup>	197 338	24 519	3 578	5 028
Insgesamt	1 377 945	195 128	65 087	105 639

<sup>a</sup>Einkünfte aus unselbständiger Arbeit. — <sup>b</sup>Vor allem Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Ifd. Jgg. a, hier: 1998: 36–37).

Die altersspezifischen Empfängerquoten (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“ (Deiningner 1981: 105). Seitdem jedoch haben gravierende Veränderungen stattgefunden. Die Häufigkeit des Bezugs von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hat bei den Personen im Lebensalter 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.

Schaubild 2 — Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Bis einschließlich 1990: Früheres Bundesgebiet; ab 1991: Deutschland.

Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im November 1993.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1999).

## 2. 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):

- Die Arbeitslosenquote ist gestiegen; Arbeitslose ohne oder mit geringem Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe erhalten bei Bedürftigkeit Sozialhilfe.
- Die Zuwanderung von Ausländern (z.B. von Asylbewerbern und von Menschen deutscher Volkszugehörigkeit) hat zugenommen.
- Die familiären Beziehungen haben sich gelockert. Es gibt — auch wegen der gestiegenen Zahl von Ehescheidungen — 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 Einstellung hinsichtlich der Inanspruchnahme der Sozialhilfe hat sich geändert. Früher habe der Sozialhilfe das Stigma<sup>3</sup> der Armenfürsorge angehaftet, heute fehle es häufig daran. Die psychologischen Vorbehalte gegen die Inanspruchnahme der „Fürsorge“ haben abgenommen.
- 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 natürliche Solidarität der gegebenen Selbsthilfegemeinschaften wurde geschwächt. Zwar müssen junge Menschen sich zuerst 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). Ehegatten und Verwandte in gerader Linie sind verpflichtet, einander Unterhalt zu gewähren; selbst der verkleinerte Kreis der Unterhaltspflichtigen (Ehegatten, Eltern, Kinder) kann aber nur dann „zur Kasse gebeten“ werden, wenn dies zumutbar ist.

---

<sup>3</sup> 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).

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 wurden zwar schon immer geschont; dabei wird aber ein „kleines“ Vermögen zunehmend großzügig definiert. Im Jahr 1990 „wurde 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 auch 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. Moderat sind die Regeln über die Haftung der Erben eines Sozialhilfeempfängers.<sup>4</sup>
- Das Leistungsvolumen wurde in der Weise erhöht, daß der Kreis der Anspruchsberechtigten größer wurde.<sup>5</sup>
- Die Vorschrift, daß ein Sozialhilfeempfänger, der sich beharrlich weigert, zumutbare Arbeit aufzunehmen, zur Arbeit gezwungen werden kann, wurde 1974 gestrichen. Die §§ 18 bis 20 BSHG wurden 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 verschärft; bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit wird seither der Regelsatz um mindestens 25 vH gekürzt.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (1983) und Streppel (1981) zu Angaben über Leistungsrechtsänderungen in den Jahren 1969 und 1974.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die relative Zunahme der Zahl der Empfänger der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt in den vergangenen 35 Jahren auf dem Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren beruht. Aus der Sicht des Sozialhilfegesetzgebers autonome Faktoren<sup>6</sup> (wie die gestiegene Arbeitslosigkeit und die kräftige Zuwanderung von Menschen aus dem Ausland) haben zusammen mit Änderungen der gesellschaftlichen Wertvorstellungen sowie mit Änderungen der Sozialhilferegelungen bzw. Nicht-Änderungen des Sozialhilfrechts, die angesichts der Entwicklung der Nettoeinkommen der Beschäftigten (vgl. Kapitel D.) Konsequenzen für die Leistungsanreize hatten, bewirkt, daß die Zahl der Empfänger bzw. Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Relation zur Bevölkerungszahl gestiegen ist.

Es scheint angesichts der Ergebnisse in Kapitel D. dieser Arbeit sogar eher erstaunlich, daß die Zahl der Sozialhilfeempfänger nicht stärker als tatsächlich gestiegen ist. Vermutlich stellen einige Anspruchsberechtigte keinen Antrag auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Dies kann verschiedene Gründe haben. So können die Anspruchsberechtigten unzureichend informiert sein. Es besteht möglicherweise Angst vor einer Rückzahlungsverpflichtung. Es könnte auch 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 zählen der Aufwand bei der Antragstellung und der Schaden infolge der Reaktion der Gesellschaft auf die Tatsache des Leistungsbezugs.<sup>7</sup>

#### **IV. Änderungen bei der Sozialhilfe für Asylbewerber**

Das Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 hat zur Folge, daß aus dem Anwendungsbereich des BSHG diejenigen Ausländer herausgenommen werden, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzen (oder beantragt haben), die vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind oder die Ehegatten oder minderjährige Kinder der beiden genannten Gruppen sind. Wer Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beanspruchen kann, erhält keine Leistungen nach dem BSHG. Erstere sind geringer als die nach dem BSHG. Wesentlich ist, daß Sach- statt Geldleistungen

<sup>6</sup> Indirekt kann die Sozialhilfegesetzgebung Einfluß gehabt haben (vgl. Kapitel E.).

<sup>7</sup> Es löst negative Reaktionen der Umwelt aus, wenn man Sozialhilfe bezieht; dies ist das Stigma (Wüstenbecker 1996: 1).



gewährt werden, soweit sich Asylbewerber und ihre Familienangehörigen in Gemeinschaftsunterkünften befinden.

## **D. Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize**

### **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 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).

Das Niveau der Sozialhilfe in der Form der Hilfe zum Lebensunterhalt wird verfassungsrechtlich „aus dem Menschenwürdebegriff des Grundgesetzes und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet“ (Hanz 1998: 253).

## 2. Der Regelsatz

Die Regelsätze sind der wichtigste Teil der Hilfe zum Lebensunterhalt. Sie werden im Rahmen der Regelsatzverordnung durch Rechtsverordnungen der Landesregierungen festgesetzt (§ 22 BSHG). Diese können die Sozialhilfeträger ermächtigen, auf der Grundlage von festgelegten 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 vH, beim Zusammenleben mit einer Person, die allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgt, aber 55 vH,
- vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 65 vH,
- vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 90 vH und
- vom Beginn des 19. Lebensjahres an 80 vH

des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand.

Die Regelsätze in den einzelnen Bundesländern weichen nur wenig voneinander ab (Tabelle 8).

Tabelle 8 — Regelsätze nach § 22 des Bundessozialhilfegesetzes (gültig vom 1.7.1998 bis zum 30.6.1999)

Land	Haushaltsvorstände und Alleinstehende	Sonstige Haushaltsangehörige				
		bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres	bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres beim Zusammenleben mit einer Person, die allein für die Pflege und Er- ziehung 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
	DM	DM	DM	DM	DM	DM
Baden-Württemberg	541	271	298	352	487	433
Bayern*	523	262	288	340	471	418
Berlin	540	270	297	351	486	432
Brandenburg	517	259	284	336	465	414
Bremen	540	270	297	351	486	432
Hamburg	540	270	297	351	486	432
Hessen	541	271	298	352	487	433
Mecklenburg-Vorpommern	515	258	283	335	464	412
Niedersachsen	540	270	297	351	486	432
Nordrhein-Westfalen	540	270	297	351	486	432
Rheinland-Pfalz	540	270	297	351	486	432
Saarland	540	270	297	351	486	432
Sachsen	515	258	283	335	464	412
Sachsen-Anhalt	520	260	286	338	468	416
Schleswig-Holstein	540	270	297	351	486	432
Thüringen	515	258	283	335	464	412

\*Von der obersten Landesbehörde festgesetzte Mindestbeträge (Landesregelsatz). Die Höhe der Regelsätze bestimmen die örtlichen Träger der Sozialhilfe.

Quelle: Auskünfte der zuständigen Ministerien der Bundesländer.

Die Regelsatzsumme für einen Haushalt mit Kindern variiert bei gegebener Kinderzahl mit dem Alter der zu berücksichtigenden Kinder. Für Vergleichsrechnungen 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, bei der Gewichtung 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 vH. Für zwei Kinder beträgt die Relation 129,44 vH, für drei Kinder 194,16 vH. Eine andere Möglichkeit besteht darin, als Gewichte die tatsächliche Stärke der Altersjahrgänge in der Gesamtbevölkerung oder die Zahl der Leistungsempfänger in den einzelnen Altersgruppen gemäß der Sozialhilfestatistik zu verwenden. Schließlich ist es möglich, für jeden Haushaltstyp gemäß der Sozialhilfestatistik die tatsächliche Struktur der Altersklassen zugrunde zu legen (Breuer und Engels 1994: 60); diese Struktur ist freilich in besonderem Maße Ergebnis des Systems, sie kann die Anreize, die es setzt, nicht unverzerrt widerspiegeln.

In der vorliegenden Arbeit wird bei den Modellrechnungen für das Jahr 1998 ein durchschnittlicher Regelsatz von 64,72 vH je Kind bis zum Alter von 18 Jahren verwendet. Für Alleinerziehende mit einem Kind wird unterstellt, daß das Kind unter sieben Jahre alt ist und Regelsatzleistungen in Höhe von 55 vH des Regelsatzes bezieht; in diesem Fall besteht ein Anspruch auf den Mehrbedarfzuschlag.

Bei der Untersuchung des Sozialhilfebedarfs 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 (Probleme bei der Vergleichbarkeit) auftreten.<sup>8</sup> Für einen Drei-Personen-

<sup>8</sup> Die Anteile für Kinder in einem anderen Alter haben sich teilweise 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 vH. Für den Zeitraum bis 1989 beträgt der gewogene Durchschnitt 67,4 vH. Zur Jahresmitte 1990 wurde der vH-Satz für Kinder unter 7 Jahren von 45 auf 50 angehoben, der für 11 bis unter 14 Jahre alte Kinder um 10 Punkte auf 65 vH gesenkt, der für 14 bis unter 15 Jahre alte Kinder um 15 Punkte auf 90 vH erhöht und der für 19 bis unter 21 Jahre alte Personen um 10 Punkte auf 80 vH gesenkt; der durchschnittliche vH-

Haushalt mit einem Kind (im Alter von 8 Jahren) beträgt dann die Summe der Regelsatzanteile 245 vH (anstatt 244,72 vH bei der Rechnung für das Jahr 1998), für einen Fünf-Personen-Haushalt mit drei Kindern (im Alter von 8, 10 und 16 Jahren) 400 (anstatt 374,16) vH.

### 3. Mietkostenerstattung (Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizung)

Neben den nach Regelsätzen festgelegten Leistungen umfaßt die Hilfe zum Lebensunterhalt als wichtige Komponente die Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizung. Daten über die einzelnen — neben den Regelsätzen — im Durchschnitt für einzelne Gruppen von Sozialhilfeempfängern aufgewendeten öffentlichen Mittel liegen für den Zeitraum 1962 bis 1998 nicht vor.<sup>9</sup> 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; Kaiser 1992 und 1993). 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.<sup>10</sup>

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

---

Satz für Personen bis zum Alter von 21 (18) Jahren beträgt nun 66,9 (64,7) vH. Dabei werden bei der Gewichtung durchgängig gleiche Besetzungszahlen für alle Altersjahrgänge zugrunde gelegt.

- <sup>9</sup> Für die Jahre, für die die Sozialhilfestatistik in der gegenwärtigen Form erstellt wird, gibt es für die einzelnen Typen von Bedarfsgemeinschaften Angaben über die sogenannte anerkannte Bruttokaltmiete (Statistisches Bundesamt, lfd. Jgg. a). Auch liefert die Wohngeldstatistik seit 1991 verwertbare Angaben.
- <sup>10</sup> In einer (im folgenden nicht dargestellten) Kontrollrechnung werden die Ausgaben des Haushaltstyps 1 der laufenden Wirtschaftsrechnungen verwendet. Haushaltstyp 1 war bis zum Jahr 1996 ein Zwei-Personen-Haushalt von Renteneempfängern oder Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen (Fiebiger 1995: 622). Seither handelt es sich um einen Haushalt von Renteneempfängern. „Bei der erstmaligen Festlegung der Einkommensgrenze im Jahr 1964 wurde in etwa von den damaligen Sätzen der Sozialhilfe ausgegangen. Diese Sätze werden seitdem entsprechend der Steigerung der Renten und Sozialhilfesätze fortgeschrieben“ (Fiebiger 1997).

2, der aus vier Personen (darunter 2 Kindern) besteht und dessen Haushaltsvorstand Alleinverdiener mit einem mittleren Einkommen ist, zu folgenden Anteilen für die einzelnen Personen getätigt werden:

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

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

1-Personen-Haushalt	50 vH
2-Personen-Haushalt	70 vH
3-Personen-Haushalt	85 vH
4-Personen-Haushalt	100 vH

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

5-Personen-Haushalt	110 vH
6-Personen-Haushalt	115 vH

Die Ausgaben für Miete und Mietnebenkosten, die ein Sozialhilfeempfängerhaushalt aufwendet, dürften etwas niedriger sein als die eines Arbeitnehmerhaushalts (Tabelle 9), 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 vH verringert werden.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ein Abschlag von rund 20 vH läßt sich mit Blick auf die Ergebnisse der Wohngeldstatistik (für Empfänger des spitz berechneten Wohngelds) als plausibel begründen.

Tabelle 9 — Ausgaben für Miete und Mietnebenkosten sowie Kosten der Unterkunft und Heizung in den Jahren 1991, 1996 und 1998 (DM je Monat)

	1991	1996	1998 <sup>a</sup>
	<i>Früheres Bundesgebiet</i>		
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 2 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	994	1 228	1 277
Kosten der Unterkunft und Heizung (eigene Schätzung)			
– Ein-Personen-Haushalt	398	491	511
– Drei-Personen-Haushalt	676	835	868
– Fünf-Personen-Haushalt	875	1 081	1 124
Nachrichtlich:			
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 1 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	670	858	893
	<i>Neue Bundesländer und Ostberlin</i>		
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 2 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	228	820	872
Kosten der Unterkunft und Heizung (eigene Schätzung)			
– Ein-Personen-Haushalt	91	328	349
– Drei-Personen-Haushalt	155	558	593
– Fünf-Personen-Haushalt	201	722	767
Nachrichtlich:			
Ausgaben der Haushalte des Haushaltstyps 1 gemäß den laufenden Wirtschaftsrechnungen für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe)	212	656	697
<sup>a</sup> Eigene Schätzung.			

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

Insgesamt resultieren für das gesamte Bundesgebiet die folgenden Relationen der (geschätzten) Kosten der Unterkunft und der Heizung zu den Ausgaben des Haushaltstyps 2 für Wohnungsmiete und Energie (ohne Kraftstoffe) sowie für das Jahr 1998 die folgenden Beträge je Monat für das frühere Bundesgebiet bzw. für die neuen Bundesländer (einschließlich Ostberlin):

1-Personen-Haushalt	40 vH	511 DM	349 DM
2-Personen-Haushalt	56 vH	715 DM	488 DM
3-Personen-Haushalt	68 vH	868 DM	593 DM

4-Personen-Haushalt	80 vH	1 022 DM	698 DM
5-Personen-Haushalt	88 vH	1 124 DM	767 DM
6-Personen-Haushalt	92 vH	1 175 DM	802 DM

Bei der gewählten Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Personen eines Haushalts ergeben sich für Zwei-, Drei- und Vier-Personen-Haushalte Relationen der Aufwendungen für Miete und Energie zu den Aufwendungen eines Ein-Personen-Haushalts, die den entsprechenden Relationen für die Bruttokaltmieten laut Wohngeldstatistik recht ähnlich sind. Sie sind etwas größer, was insofern plausibel erscheint, als in den in der vorliegenden Arbeit untersuchten Mehr-Personen-Haushalten annahm gemäß zwei Erwachsene leben, während zu den vergleichbaren Haushalten laut Wohngeldstatistik in einigen Fällen nur ein Erwachsener zählt. Hinzu kommt, daß sich die Relationen laut Wohngeldstatistik auf die sog. Bruttokaltmiete beziehen, die bestimmte Nebenkosten nicht beinhaltet (Seewald 1997c und 1998a), und daß diese Nebenkosten bei Mehr-Personen-Haushalten je Person stärker als die Kaltmiete ins Gewicht fallen.

#### 4. Sonstige Leistungen

In (regelmäßigen oder unregelmäßigen) Abständen erhalten Sozialhilfeempfänger bestimmte einmalige Leistungen, beispielsweise für die Beschaffung und Instandhaltung von Hausrat, Kleidung, Wäsche und Schuhen; regelmäßig werden seit einigen Jahren „Weihnachtsbeihilfen“ gezahlt (Deutscher Verein, lfd. Jgg.).

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, Seffen 1993; zu Ergebnissen einer Erhebung vgl. Bechtold et al. 1993). Sie werden in den im folgenden dargestellten Modellrechnungen nicht berücksichtigt, weil grobe Schätzungen (für die vergangenen 35 Jahre und für die neuen Bundesländer) vermieden werden sollen. Dies muß natürlich Konsequenzen für die Messung des potentiellen Einkommens bei Erwerbstätigkeit haben; außergewöhnliche Lohn- und Gehaltszahlungen werden nicht einbezogen.



Weihnachtsbeihilfen werden seit 1985 ausbezahlt (Deutscher Verein 1994: 287). Sie betragen 1994 für Haushaltsvorstände und Alleinstehende 136 DM, für Haushaltsangehörige 68 DM (1991: 124 DM bzw. 62 DM).<sup>12</sup>

Die Sozialhilfeträger zahlen unter bestimmten Voraussetzungen für Sozialhilfeempfänger Beiträge an die Gesetzliche Krankenversicherung. Seit 1996 übernehmen sie unter bestimmten Bedingungen die Pflegeversicherungsbeiträge (§ 13 BSHG). „Kosten, die erforderlich sind, um die Voraussetzungen eines Anspruchs auf eine angemessene Alterssicherung oder auf ein angemessenes Sterbegeld zu erfüllen, können übernommen werden“ (§ 14 BSHG).

Für bestimmte Personengruppen — wie z.B. alleinerziehende Väter und Mütter oder ältere Menschen — gibt es Mehrbedarfszuschläge. 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 vH des maßgebenden Regelsatzes beläuft (§ 23 Abs. 2 BSHG); bei vier oder mehr Kindern erhöht sich der Mehrbedarf auf 60 vH des maßgebenden Regelsatzes.

## 5. Der quantifizierte Sozialhilfeanspruch<sup>13</sup>

Der Regelsatz der Sozialhilfe beträgt im früheren Bundesgebiet im Jahr 1998 für eine Einzelperson 538 DM im Monat. Die Regelsätze für Haushaltsangehörige sind — altersabhängig — in vH dieses Betrags festgesetzt.<sup>14</sup> Für einen Drei-Personen-Haushalt mit einem Kind im Alter von 8 Jahren beträgt die Regelsatzsumme im früheren Bundesgebiet 1 318 DM je Monat, für einen Fünf-Personen-Haushalt mit drei Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren ergeben sich 2 152 DM je Monat. Einschließlich der Erstattung der Mietkosten und der Heizkosten ist der Sozialhilfeanspruch wesentlich größer (Tabelle 10).

<sup>12</sup> Der Deutsche Verein für Öffentliche und Private Fürsorge will für die Weihnachtsbeihilfen einen sachgerechten Fortschreibungsmodus entwickeln; für das Jahr 1998 erfolgt keine Fortschreibung (Deutscher Verein, Nachrichten 9/1998: 256).

<sup>13</sup> Im folgenden wird — der Allgemeinverständlichkeit halber — häufig von dem Sozialhilfeanspruch die Rede sein; gemeint ist der Sozialhilfebedarf im juristischen Sinne. Der Regelsatz wird gelegentlich als Barleistung der Sozialhilfe bezeichnet.

<sup>14</sup> Zu den Einzelheiten vgl. Tabelle 8 sowie generell Deutscher Verein (lfd. Jgg.).

Tabelle 10 — Sozialhilfebedarf<sup>a</sup> von Haushalten unterschiedlicher Struktur im Jahr 1998 (DM je Monat)

	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
Ein-Personen-Haushalt	1 049	869
Zwei-Personen-Haushalt	1 683	1 424
Drei-Personen-Haushalt <sup>b</sup>	2 186	1 867
Vier-Personen-Haushalt <sup>c</sup>	2 689	2 310
Fünf-Personen-Haushalt <sup>d</sup>	3 276	2 847
Sechs-Personen-Haushalte <sup>e</sup>	3 811	3 350

<sup>a</sup>Ohne einmalige Leistungen; einschließlich Erstattung der Kosten der Unterkunft und der Heizung. — <sup>b</sup>Ein Kind (8 Jahre). — <sup>c</sup>Zwei Kinder (8 bzw. 10 Jahre). — <sup>d</sup>Drei Kinder (8, 10, 16 Jahre). — <sup>e</sup>Vier Kinder (8, 10, 14, 16 Jahre).

Quelle: Eigene Berechnungen, Erläuterungen im Text.

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

## II. Der Nettoverdienst eines Beschäftigten (einschließlich Kindergeld und ggf. Wohngeld)

Um den Lohnabstand berechnen zu können, ist es erforderlich, den Nettoverdienst eines Beschäftigten festzulegen. Hier werden zunächst die Ergebnisse der Lohnstatistik für das Produzierende Gewerbe verwendet (Statistisches Bundesamt 1998b). Es läßt sich aber mit gutem Grund argumentieren, daß nicht der potentielle Lohn in der Industrie, sondern der im Sektorservice (z.B. im Einzelhandel) derjenige sei, der von einem Sozialhilfeempfänger erzielbar ist. Dem wird Rechnung getragen, indem zusätzlich entsprechende Vergleichsrechnungen vorgenommen werden. Insbesondere werden Ergebnisse der Verdiensterhebungen für den Handel und das Banken- und Versicherungsgewerbe sowie Angaben für das Hotel- und Gaststättengewerbe herangezogen (Statistisches Bundesamt 1997a, 1998c).

Aus den ausgewählten Bruttolöhnen für einzelne Branchen werden die Nettoverdienste abgeleitet; potentielle Transfers werden berücksichtigt, um das verfügbare Einkommen eines Haushalts zu ermitteln.

## 1. Bruttolohn

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). Bei den Angestellten werden fünf Leistungsgruppen unterschieden; die unterste ist sehr schwach besetzt.

Die Verdiensterhebung für die Arbeiter bezieht sich auf den Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden, das Verarbeitende Gewerbe, die Energie- und Wasserversorgung sowie den Hoch- und Tiefbau; die Erhebung für die Angestellten erfaßt zusätzlich den Handel sowie das Kredit- und Versicherungsgewerbe. „Hinsichtlich der Einkommenshöhe unterscheiden sich ... die Angestellten kaum von den Arbeitern, wenn man die jeweils niedrigsten Leistungsgruppen ... vergleicht“ (Deiningner 1981: 108). An diesem Sachverhalt hat sich in den achtziger und neunziger Jahren wenig geändert.

„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 1998b: 7). „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 1998b: 8).

## **2. Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag, Sozialversicherungsbeiträge, Sozialleistungen**

Die Bruttolöhne werden durch die Lohnsteuer, den Solidaritätszuschlag (1998: 5,5 vH auf die Lohnsteuerschuld) und die Sozialversicherungsbeiträge belastet.

Bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens eines Haushalts sind neben dem Nettolohn das Kindergeld und potentielle Ansprüche auf Wohngeld sowie auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zu berücksichtigen.

## **3. Kindergeld**

Kindergeld wird für Berechtigte, die unbeschränkt steuerpflichtig im Sinne des § 1 Einkommensteuergesetz (EStG) sind, im Rahmen der Einkommensbesteuerung gezahlt. Andere Berechtigte erhalten das Kindergeld nach den Bestimmungen des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) von den „Familienkassen“, die beim Arbeitsamt angesiedelt sind. Kinder im Sinne des § 2 BKGG bzw. des § 63 EStG sind leibliche und adoptierte Kinder sowie Pflegekinder oder Enkel und Geschwister, die der Berechtigte in seinen Haushalt aufgenommen hat, soweit sie das 18. Lebensjahr nicht vollendet haben. Für ältere 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 geeignet ist, von mehr als 1 000 DM je Monat bezieht.

Das Kindergeld beträgt im Jahr 1998 monatlich

- für das 1. und das 2. Kind je 220 DM,
- für das 3. Kind 300 DM und
- für jedes weitere Kind 350 DM.

Auch nach der Reform im Jahr 1996 werden ein Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer eingeräumt sowie ein Kindergeld gezahlt. Nunmehr werden aber die Familien entweder über den Kinderfreibetrag oder durch das Kindergeld entlastet. Kindergeld wird gezahlt, wenn der Kindergeldbetrag größer ist als die Steuerentlastung, die durch eine entsprechende Zahl von Kinderfreibeträgen bewirkt wird. Der Kindergeld-

anspruch wird mit der Einkommensteuerschuld verrechnet.<sup>15</sup> Bei niedrigen Einkommen kann es zu einer negativen Einkommensteuerschuld kommen. In diesen Fällen wird der dem Erwerbstätigen ausgezahlte Lohn um die Differenz zwischen Steuerschuld und Kindergeldanspruch aufgestockt.<sup>16</sup>

#### 4. Basisdaten für das Jahr 1998 im Überblick

Den Berechnungen der Nettoverdienste der einzelnen Gruppen von Beschäftigten im Jahr 1998 liegen teils geschätzte Werte zugrunde (Tabelle 11).

Tabelle 11 — Basisdaten für das Jahr 1998 im Überblick

	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Ostberlin
Beitragsatz (vH des Bruttoarbeitsentgelts)		
Gesetzliche Rentenversicherung	20,3	20,3
Gesetzliche Krankenversicherung	13,6 <sup>a</sup>	14,0 <sup>a</sup>
Arbeitslosenversicherung	6,5	6,5
Pflegeversicherung	1,7	1,7
Beitragsbemessungsgrenze (DM je Jahr)		
Gesetzliche Rentenversicherung	100 800	84 000
Gesetzliche Krankenversicherung	75 600	63 000
Arbeitslosenversicherung	100 800	84 000
Pflegeversicherung	75 600	63 000
Entgeltgrenze für versicherungsfreie geringfügige Beschäftigung <sup>b</sup> (DM je Jahr)	7 440	6 240
Kindergeld (DM je Jahr) für das		
1. Kind	2 640	2 640
2. Kind	2 640	2 640
3. Kind	3 600	3 600
4., 5., ... Kind	4 200	4 200
Kinderfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung	6 912	6 912

<sup>a</sup>Eigene Schätzung. — <sup>b</sup>Identisch mit der Geringverdienergrenze.

Quelle: DATEV (1998).

<sup>15</sup> Arbeitnehmer in kleinen Betrieben (bis zu 50 Vollzeit Arbeitnehmer) erhalten das Kindergeld vom Arbeitsamt, wenn das Unternehmen dies beantragt. Mit Wirkung ab 1. Januar 1999 wird das Kindergeld wieder generell von den „Familienkassen“ ausbezahlt.

<sup>16</sup> Dadurch entsteht ein Anspruch des Unternehmens auf Erstattung des Differenzbetrages.

## 5. Wohngeld<sup>17</sup>

Wohngeld wird gemäß dem Wohngeldgesetz (WoGG) — in der Fassung vom 11. Februar 1993 (Bundesgesetzblatt I: 183 ff.) — „zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ (§ 1 WoGG) als Zuschuß gewährt. Dabei ist seit dem 1. April 1991 zwischen dem spitz berechneten Wohngeld und dem pauschalierten Wohngeld zu unterscheiden.

Das spitz berechnete Wohngeld ist ein Zuschuß zur Miete oder zu den Kosten eines Eigenheims. Die Höhe des Zuschusses richtet sich — unter Berücksichtigung des Familieneinkommens und der Haushaltsgröße — nach der tatsächlich gezahlten Miete oder Belastung bis zur Höhe der „zuschußfähigen“ Miete oder Belastung. Die „zuschußfähige“ Miete oder Belastung wiederum ist abhängig von der Haushaltsgröße, dem durchschnittlichen Mietniveau in der Region sowie dem Alter und der Ausstattung der Wohnung (Übersicht 1). Letztlich ergibt sich der Wohngeldbetrag aus den Tabellen im Anhang des WoGG.

Übersicht 1 — Determinanten des Höchstbetrags für die zuschußfähige Miete

Unterscheidungsmerkmal	Ausprägung
Abweichung des Mietniveaus in der Gemeinde vom durchschnittlichen Mietniveau im Bundesgebiet	Mietenstufe I: niedriger als –15 vH Mietenstufe II: – 15 vH bis niedriger als –5 vH Mietenstufe III: –5 vH bis niedriger als 5 vH Mietenstufe IV: 5 vH bis niedriger als 15 vH Mietenstufe V: 15 vH bis niedriger als 25 vH Mietenstufe VI: 25 vH oder mehr
Alter der Wohnung <sup>a</sup>	bis 31. Dezember 1965 ab 1. Januar 1966 bis 31. Dezember 1977 ab 1. Januar 1978 bis 31. Dezember 1991 ab 1. Januar 1992
Ausstattung der Wohnung	ohne Sammelheizung und ohne Bad/Duschraum <sup>b</sup> mit Sammelheizung oder mit Bad/Duschraum <sup>b</sup> mit Sammelheizung und mit Bad/Duschraum
<sup>a</sup> Gemessen am Datum der Bezugsfertigkeit. — <sup>b</sup> Für Wohnraum, der nach dem 31.12.1965 bezugsfertig geworden ist: „sonstiger Wohnraum“.	

Quelle: Gern (1998a).

<sup>17</sup> Der Abschnitt zum Wohngeld ist eine Zusammenfassung eines Teils des betreffenden Abschnitts in Gern (1998a); er bezieht sich auf das frühere Bundesgebiet. Die gesetzlichen Regelungen für die neuen Bundesländer weichen im Detail von den hier zu beschreibenden Vorschriften ab.

Familieneinkommen im Sinne des WoGG ist die Summe der Jahreseinkommen der Familienmitglieder. Zum Jahreseinkommen zählen grundsätzlich alle Einnahmen, gleichgültig ob sie steuerpflichtig sind oder nicht. Neben dem Erwerbseinkommen werden insbesondere Sozialversicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld und Krankengeld sowie die Renten berücksichtigt, aber auch bestimmte Transfers wie z.B. das Kindergeld. Abgesetzt werden können Werbungskosten (§ 12 WoGG) und Kinderfreibeträge in Höhe des Kindergeldes für zum Haushalt gehörige Kinder (§ 15 Abs. 1 WoGG), bei Alleinerziehenden zusätzlich ein Betrag von 1 200 DM je Kind (§ 15 Abs. 2 WoGG). Außerdem gibt es eine Reihe von Freibeträgen für besondere Personengruppen (z.B. Schwerbehinderte).

Von dem so ermittelten Jahreseinkommen ist ein pauschaler Abzug in Höhe von mindestens 6 vH und höchstens 30 vH vorzunehmen. 30 vH beträgt der Abzug bei Erwerbstätigen, die einkommensteuer- und sozialversicherungspflichtig sind, 20 vH bei Erwerbstätigen, die zwar sozialversicherungspflichtig, aber nicht einkommensteuerpflichtig sind, 12,5 vH in den Fällen, in denen eine Sozialversicherungspflicht nicht besteht, aber Steuern vom Einkommen gezahlt werden, 6 vH schließlich bei Empfängern von Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld oder -hilfe sowie bei Geringverdienern.

Verluste, die bei einer Einkommensart entstehen, können nicht von anderen Einnahmen desselben Familienmitglieds oder von den Einnahmen eines anderen Familienmitglieds abgesetzt werden. Das monatliche Einkommen ist der zwölfte Teil des Familieneinkommens.

Die Ermittlung des Anspruchs auf Wohngeld erfordert erheblichen Verwaltungsaufwand. Um die zuständigen Stellen zu entlasten, wird den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt seit dem 1. April 1991 ein pauschaliertes Wohngeld gewährt. Es wird auf die Sozialhilfe angerechnet und von den Sozialämtern ohne Antrag ausgezahlt. Die Höhe der Pauschale bemißt sich nach den landesspezifischen Prozentsätzen der anerkannten Miete.

### III. 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.

#### 2. Facharbeiterlohn als Vergleichsgröße

##### a. *Der Abstand im Jahr 1998 im früheren Bundesgebiet*

Die gesamten Unterstützungszahlungen, die Einzelpersonen im früheren Bundesgebiet in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen können, belaufen sich im Jahr 1998 auf 1 049 DM je Monat (Tabelle 12) bzw. rund 37 vH des Nettoverdienstes eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie.<sup>18</sup>

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 (Klein 1989; Deininger 1981; Seffen 1993) und wenn die zusätzlichen Lohnbestandteile rund 10 vH betragen<sup>19</sup>, dann trifft die Relation die tatsächlichen Verhältnisse recht genau.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Angaben über den Nettoverdienst von Facharbeitern mit einem bestimmtem Familienstand werden vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung regelmäßig veröffentlicht (BMA 1998).

<sup>19</sup> Der Bruttojahresverdienst eines männlichen Arbeiters im Produzierenden Gewerbe überstieg im Jahr 1996 den (mit dem Faktor 4,345 aus dem Bruttowochenverdienst errechneten) Monatslohn um 10,8 vH, im Jahr 1978 war er um 8,1 vH größer. In den Jahren dazwischen belief sich der Abstand auf 8 ½ bis 11 vH.

<sup>20</sup> Unterstellt man für den zusätzlichen Nettoverdienst 10 vH und nimmt man für die einmaligen Leistungen 17 vH des Regelsatzes an, so lautet die (erweiterte) Relation für das Jahr 1998 36,5 vH. Bezieht man die möglichen Sozialhilfeleistungen auf den Nettoverdienst unterer Lohngruppen, so ergeben sich größere Relationen; diese sind relevant, wenn der betreffende Leistungsempfänger nicht über eine Facharbeiterqualifikation verfügt.



*Tabelle 12* — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1994–1998 (DM pro Monat)

	1994	1995	1996	1997	1998
Regelsatz der Sozialhilfe <sup>a</sup>	519	525	530	534	538
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>b</sup>	456	475	491	502	511
Insgesamt	975	1 000	1 021	1 036	1 049
In vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines ledigen Facharbeiters in der Industrie	35,0	35,8	36,7	37,4	36,9
Nachrichtlich:					
Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>c,d</sup>	2 782	2 792	2 783	2 774	2 842

<sup>a</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt; Durchschnitt. — <sup>b</sup>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). — <sup>c</sup>Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — <sup>d</sup>Kein Wohngeldanspruch.

*Quelle:* BMA(1998); eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1998.

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 1998 im früheren Bundesgebiet rund 1 318 DM je Monat (Tabelle 13). Zusätzlich werden die Kosten der Unterkunft und der Heizung erstattet. Für die Miet- und Heizkosten eines typischen Drei-Personen-Haushalts eines Sozialhilfeempfängers werden in der Modellrechnung Ausgaben in Höhe von 868 DM je Monat zugrunde gelegt. Zusammen mit den laufenden Leistungen ergibt sich dann für das Jahr 1998 ein Sozialhilfeanspruch von 2 186 DM je Monat.

Der durchschnittliche Nettoverdienst eines verheirateten Facharbeiters mit einem Kind dürfte im Jahr 1998: 3 394 DM je Monat betragen; zu diesem kommen 220 DM Kindergeld hinzu. Der Sozialhilfeanspruch des vergleichbaren Drei-Personen-Haushalts erreicht demnach 60,5 vH des Nettoverdienstes (einschließlich Kindergeld). Bei dem Vergleich sind wiederum die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger

ebensowenig einbezogen worden wie die zusätzlichen Lohnzahlungen, die Beschäftigte z.B. in Form der Treueprämien erhalten.<sup>21</sup>

*Tabelle 13* — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1994–1998 (DM pro Monat)

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Regelsatz der Sozialhilfe<sup>a</sup></b>					
Haushaltsvorstand	519	525	530	534	538
Ehegatte (80 vH)	415	420	424	427	430
Kind, 8 Jahre (65 vH)	337	341	345	347	350
Insgesamt	1 272	1 286	1 299	1 308	1 318
<b>Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung<sup>b</sup></b>					
Insgesamt	775	808	835	854	868
<b>Insgesamt</b>	<b>2 046</b>	<b>2 094</b>	<b>2 134</b>	<b>2 162</b>	<b>2 186</b>
In vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	62,7	63,0	60,6	61,1	60,5
Nachrichtlich:					
Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>c</sup>	3 195	3 253	3 324	3 317	3 394
Kindergeld <sup>d</sup>	70	70	200	220	220

<sup>a</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt; Durchschnitt. — <sup>b</sup>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). — <sup>c</sup>Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — <sup>d</sup>Ein Kind; kein Wohngeldanspruch.

*Quelle:* BMA (1998); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1998.

In einem Sozialhilfeempfänger-Haushalt mit einem Kind läßt sich im Jahr 1998 das verfügbare Einkommen durch Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstandes oder des Ehegatten im Durchschnitt um rund 65 vH über das Niveau der Sozialhilfeleistungen stei-

<sup>21</sup> Werden Schätzwerte (17 vH für die einmaligen Leistungen und 10 vH für den Nettoverdienst) einbezogen, so ergibt sich für das Jahr 1998 eine Relation von 61 vH anstatt 60,5 vH.

gern, wenn eine Facharbeiterqualifikation vorliegt.<sup>22</sup> Eine analoge Berechnung für Fünf-Personen-Haushalte ergibt, daß der Abstand des Sozialhilfeanspruchs zum Erwerbseinkommen wesentlich geringer ist (Tabelle 14). Das Einkommen läßt sich dann durch Erwerbstätigkeit nur um rund 26 vH erhöhen.<sup>23</sup>

#### **b. Entwicklung des Lohnabstands im früheren Bundesgebiet von 1962 bis 1998**

Zur Messung des Lohnabstandes in den Jahren 1962 bis 1998 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 1986, 1992, 1996, 1998). Die folgenden Überlegungen beziehen sich meistens auf den Kehrwert des Lohnabstandes, also den Sozialhilfeanspruch in Relation zum Nettoverdienst (gegebenenfalls einschließlich Sozialleistungen).

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 1962<sup>24</sup> — bei gewissen (vor allem konjunkturebedingten) Schwankungen — deutlich zugenommen (Anhangtabellen A1 bis A3). Besonders ausgeprägt war die Zunahme in den frühen siebziger Jahren. Im Zuge der Kindergelderhöhung im Jahr 1996 hat die Relation für Mehr-Personen-Haushalte etwas abgenommen. Der im Jahr 1996 erreichte Abstand zum potentiellen Erwerbseinkommen hat sich danach nur wenig verändert (Schaubild 3).

Der Lohnabstand ist im Laufe der Jahrzehnte kleiner geworden. Die Erwerbstätigkeit ist finanziell immer weniger attraktiv geworden, die Anreize sind mehr und mehr gestört worden. Dies gilt für alle Haushaltstypen.

---

<sup>22</sup> Das Nettoerwerbseinkommen (Tabelle 13) 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 Arbeits-einkommen; möglicherweise bezieht der Haushalt auch Kapitaleinkommen.

<sup>23</sup> Umgekehrt beläuft sich der Sozialhilfeanspruch im Jahr 1998 auf 79 vH des potentiellen Nettoverdienstes.

<sup>24</sup> Bis dahin wurden Bedürftige im Rahmen der öffentlichen Fürsorge unterstützt.

Tabelle 14 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1994–1998 (DM pro Monat)

	1994	1995	1996	1997	1998
Regelsatz der Sozialhilfe <sup>a</sup>					
Haushaltsvorstand	519	525	530	534	538
Ehegatte (80 vH)	415	420	424	427	430
Kind, 8 Jahre (65 vH)	337	341	345	347	350
Kind, 10 Jahre (65 vH)	337	341	345	347	350
Kind, 16 Jahre (90 vH)	467	473	477	481	484
Insgesamt	2 076	2 100	2 120	2 136	2 152
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>b</sup>	1 002	1 045	1 081	1 105	1 124
Insgesamt	3 078	3 145	3 201	3 241	3 276
In vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	81,8	82,0	79,2	79,5	79,1
Nachrichtlich:					
Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>c</sup>	3 345	3 418	3 342	3 336	3 403
Kindergeld <sup>d</sup>	420	420	700	740	740

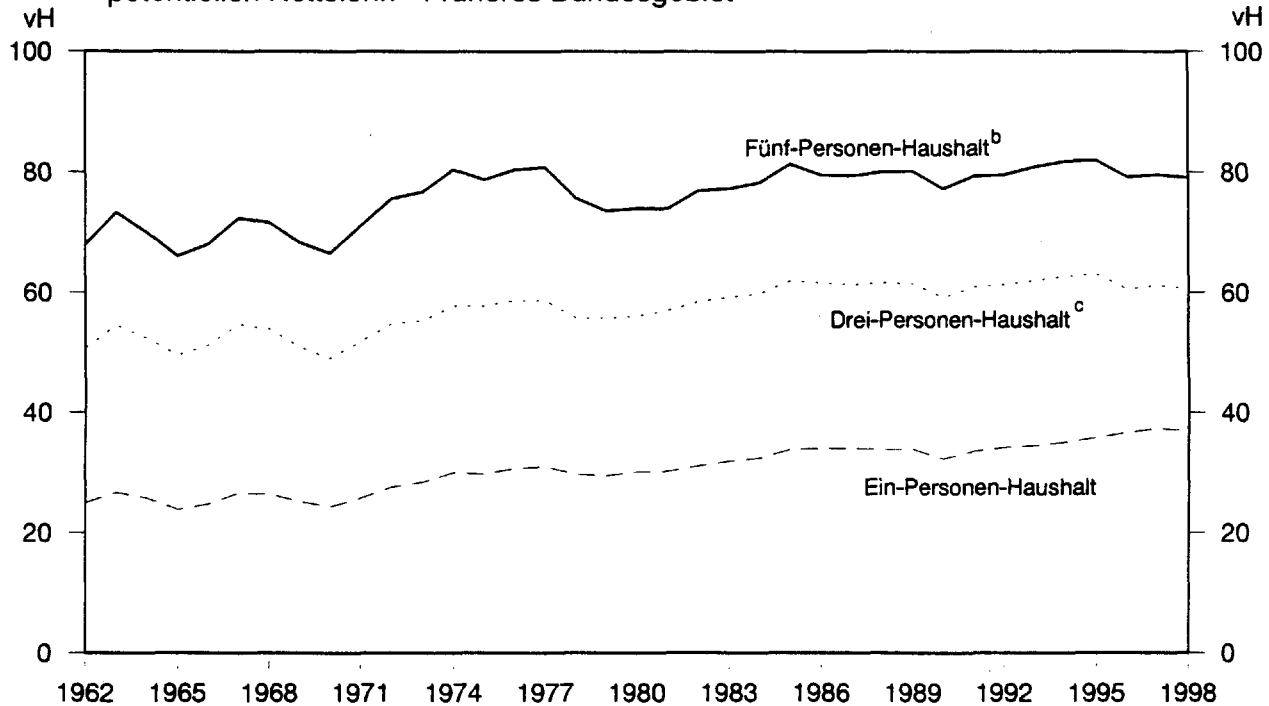
<sup>a</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt; Durchschnitt. — <sup>b</sup>Geschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — <sup>c</sup>Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — <sup>d</sup>Drei Kinder; kein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (1998); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; eigene Prognose für 1998.

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 Unterkunft und der Heizung. Der Anstieg der Relationen im Verlauf der Jahrzehnte beruht nicht — wie man meinen könnte — darauf, daß der Regelsatz im Vergleich zum Bruttolohn zugenommen hat, vielmehr ist die Relation zwischen Regelsatz und Bruttolohn etwas gesunken (Schaubild 4). Der Regelsatz ist aber im Vergleich zum Nettolohn eines

Schaubild 3

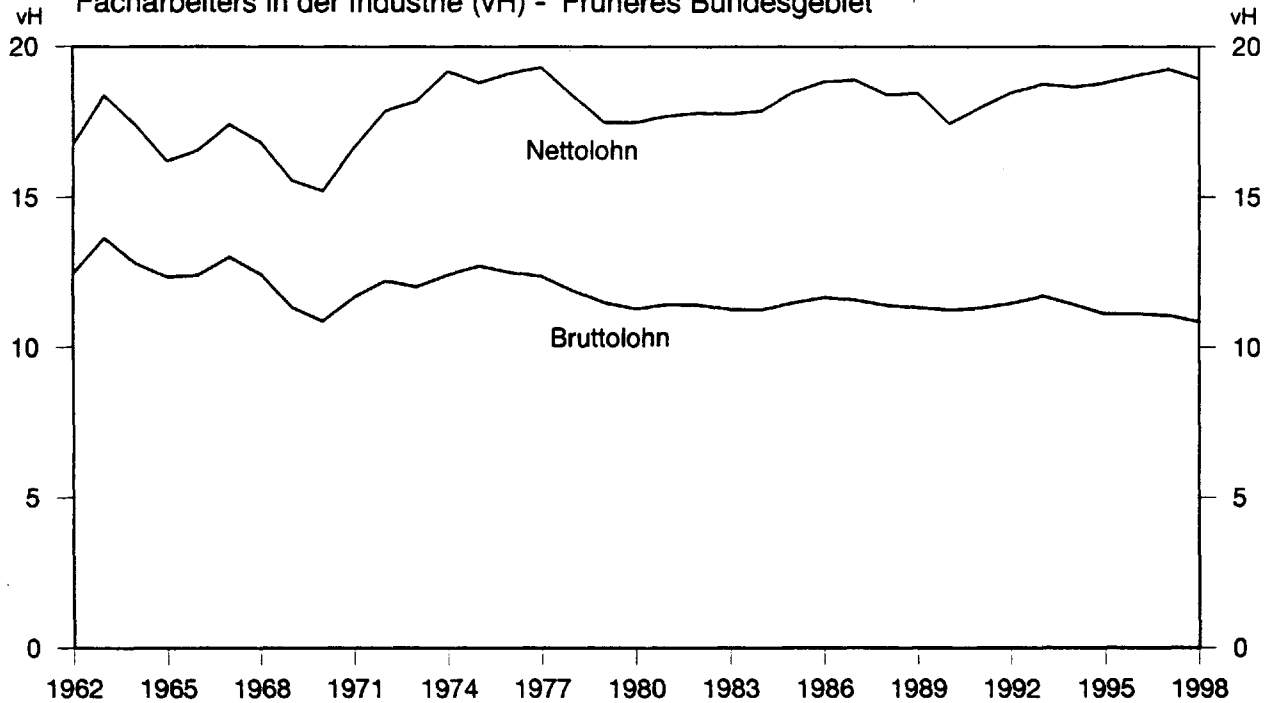
### Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> ausgewählter Personengruppen in Relation zum potentiellen Nettolohn - Früheres Bundesgebiet



<sup>a</sup> Einschließlich der Erstattung der Kosten der Unterkunft; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup> Ehepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. - <sup>c</sup> Ehepaar mit Kind im Alter von 8 Jahren.

Schaubild 4

### Regelsatz in Relation zum Bruttolohn und zum Nettolohn eines männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) - Früheres Bundesgebiet



männlichen Facharbeiters über den gesamten Zeitraum bei gewissen Schwankungen etwas gestiegen, weil die Abgabenbelastung zugenommen hat. Einzelpersonen, die Sozialhilfe erhalten, werden gewissermaßen von der steigenden Steuer- und Sozialabgabenbelastung nicht voll getroffen. Für Mehr-Personen-Haushalte ist dies anders. Hinzu kommt für alle Haushaltstypen, daß die Kosten der Unterkunft und der Heizung überproportional gestiegen sind (Schaubilder 5, 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.

**c. Relativierung der Ergebnisse für den Lohnabstand im früheren Bundesgebiet**

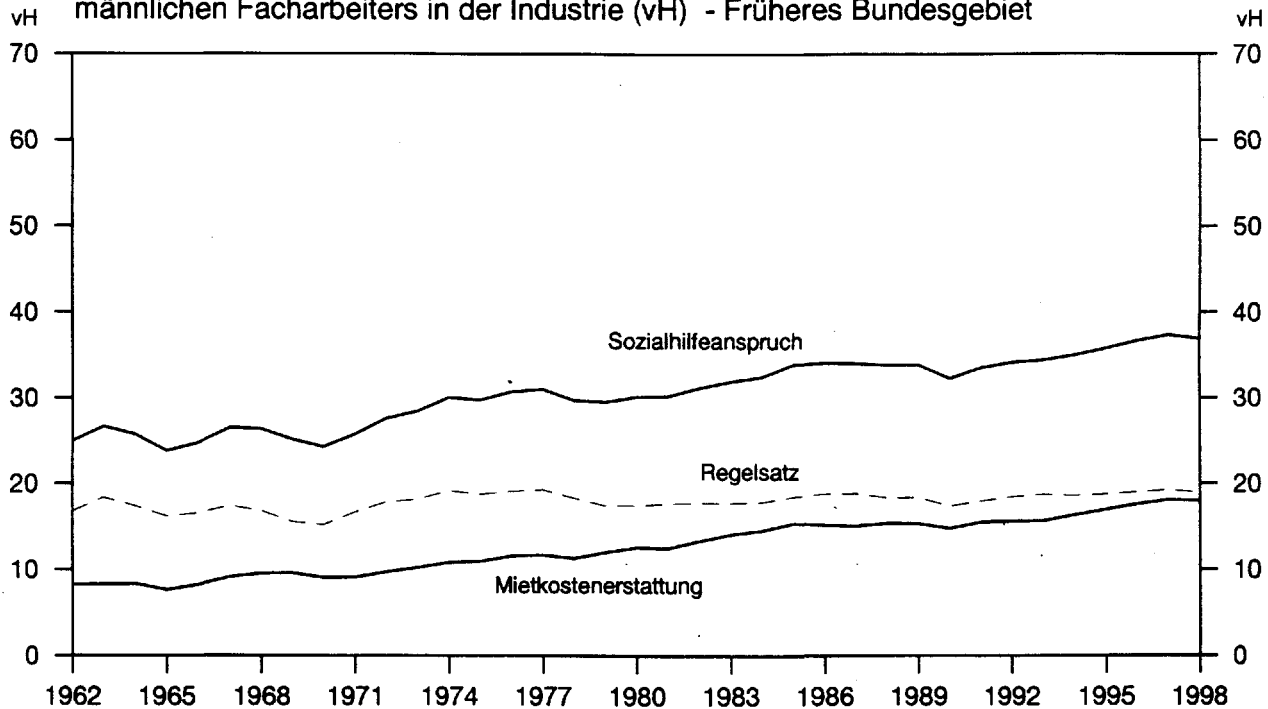
Bei dem Vergleich der Sozialhilfeleistungen mit dem potentiellen Nettoarbeitsentgelt ist einerseits zu berücksichtigen, daß der durchschnittliche Nettoverdienst eines Facharbeiters als Vergleichsbasis insofern zu niedrig sein kann, als — je nach den Verhältnissen im Einzelfall — in Abhängigkeit von dem Familieneinkommen, der Haushaltsgröße und der Miete (bis zu einer Obergrenze) ein Anspruch auf Wohngeld hinzukommen kann; auch sind die Sonderzahlungen nicht im Brutto- und 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, die Sozialhilfeempfänger erhalten (z.B. für Möbel, sonstigen Hausrat, Kleidung).

Insgesamt dürften die Relationen die tatsächlichen Verhältnisse wohl eher unterschätzen als überschätzen. Aus den Ergebnissen für den Lohnabstand im früheren Bundesgebiet läßt sich schließen, daß die Leistungsanreize für erwerbsfähige Personen, die in Mehr-Personen-Haushalten leben, im Zeitablauf geschwächt worden sind und gegenwärtig nennenswert beeinträchtigt sind.

Bei der Beurteilung der Entwicklung der Leistungsanreize ist allerdings zu bedenken, daß die durchschnittliche Arbeitszeit trendmäßig abgenommen hat; das bei Erwerbstätigkeit mögliche Arbeitseinkommen läßt sich also bei mehr Freizeit als früher realisieren. Dies macht Erwerbstätigkeit — für sich genommen — attraktiv.

Schaubild 5

### Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> einer Einzelperson in Relation zum Nettolohn<sup>b</sup> eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) - Früheres Bundesgebiet

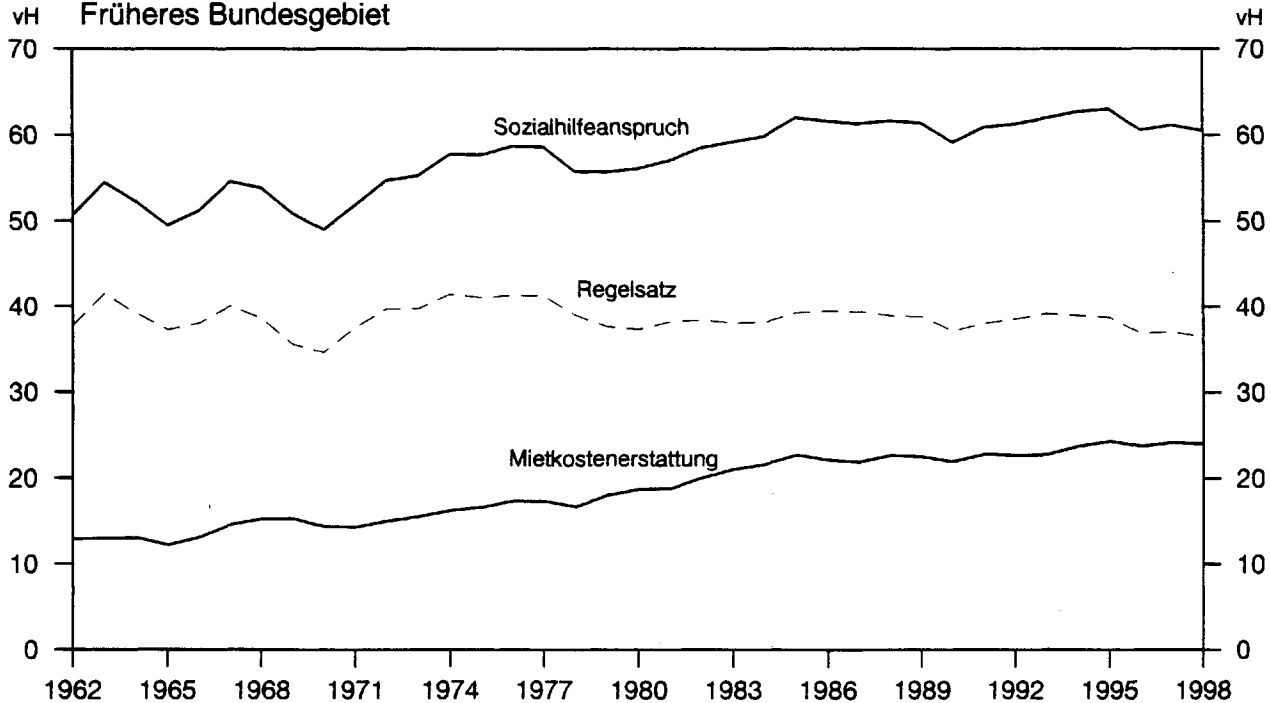


<sup>a</sup> Einschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup> Ohne Sonderzahlungen



Schaubild 6

Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> eines Drei-Personen-Haushalts<sup>b</sup> in Relation zum Nettolohn<sup>c</sup> eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie mit einem Kind (vH) -

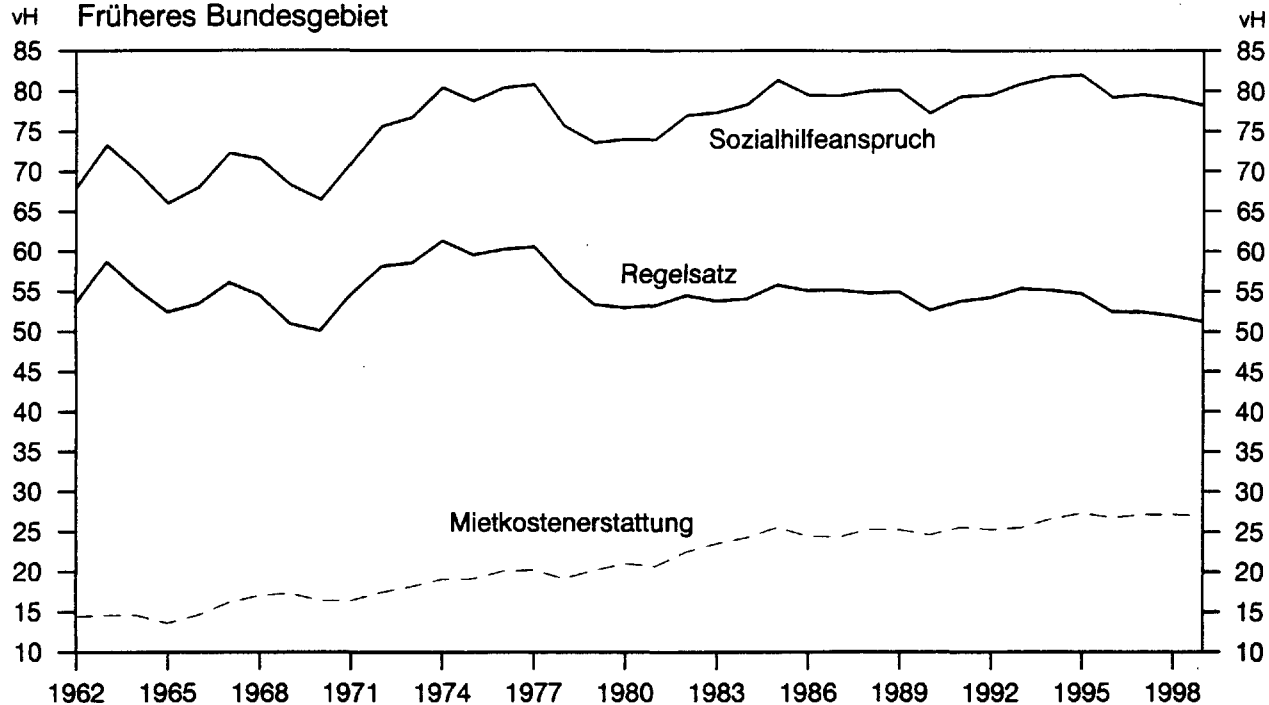


<sup>a</sup> Einschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup> Ehepaar mit einem Kind im Alter von 8 Jahren. - <sup>c</sup> Ohne Sonderzahlungen, zuzüglich Kindergeld.

Schaubild 7

Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> eines Fünf-Personen-Haushalts<sup>b</sup> in Relation zum Nettolohn<sup>c</sup> eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie mit drei Kindern (vH) -

Früheres Bundesgebiet



<sup>a</sup> Einschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup> Ehepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. - <sup>c</sup> Ohne Sonderzahlungen; zuzüglich Kindergeld.

Schließlich ist zu beachten, daß Sozialhilfeansprüche anderer Haushaltsmitglieder wegfallen können, wenn ein Haushaltsmitglied eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Dies bedeutet, daß das Arbeitseinkommen implizit extrem hoch besteuert wird. 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 BSHG) soll, daß Selbsthilfe wenig attraktiv wird.

**d. Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich zum potentiellen Nettoarbeitsinkommen — 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.<sup>25</sup> Die Regelsätze wurden relativ hoch festgesetzt (Tabelle 15), nachdem zuvor im Rahmen des Sozialhilfegesetzes der DDR ein einheitlicher Satz von 400 DM gegolten hatte.

*Tabelle 15 — 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).

Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit in den neuen Bundesländern ein Lohnabstand besteht. Beispielfhaft 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.

<sup>25</sup> Zu Einzelheiten des Übergangs vgl. Wienand (1997).

Für einen Ein-Personen-Haushalt in den neuen Bundesländern ergibt sich ein Sozialhilfeanspruch, der im Jahr 1998 38 vH des potentiellen Nettolohns ausmacht (Tabelle 16). Für das frühere Bundesgebiet beträgt die Relation rund 37 vH.

Tabelle 16 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (neue Bundesländer) — Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1993–1998 (DM pro Monat)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Regelsatz der Sozialhilfe <sup>a</sup>	495	502	506	512	518	520
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>b</sup>	242	266	289	328	344	349
Insgesamt	737	768	795	840	862	869
in vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines ledigen Facharbeiters in der Industrie	36,4	36,8	36,7	37,8	38,7	38,1
Nachrichtlich: Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>c,d</sup>	2 027	2 090	2 168	2 223	2 229	2 279

<sup>a</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt; Durchschnitt. — <sup>b</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>c</sup>Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — <sup>d</sup>Kein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (1998); Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Der Sozialhilfeanspruch eines Drei-Personen-Haushalts bestimmter Struktur beträgt im Jahr 1998 in den neuen Bundesländern im Durchschnitt rund 1 867 DM je Monat (Tabelle 17). Dies entspricht 63 vH des Nettolohns eines Facharbeiters, der einem Haushalt gleicher Größe und gleicher Struktur vorsteht; dabei ist das Kindergeld als Einnahme des Facharbeiters berücksichtigt. Die entsprechende Relation für das frühere Bundesgebiet beträgt 60 ½ vH.

Für einen Fünf-Personen-Haushalt beläuft sich der Sozialhilfeanspruch in den neuen Bundesländern in Relation zum Nettoverdienst (einschließlich Kindergeld) im Jahr 1998 auf rund 82 vH (Tabelle 18). Wiederum ergibt sich ein größerer Wert als für das frühere Bundesgebiet (79 vH).

Tabelle 17 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (neue Bundesländer) — Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1993–1998 (DM pro Monat)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Regelsatz der Sozialhilfe<sup>a</sup></b>						
Haushaltsvorstand	495	502	506	512	518	520
Ehegatte (80 vH)	396	402	405	410	414	416
Kind, 8 Jahre (65 vH)	322	326	329	333	337	338
Insgesamt	1 213	1 230	1 240	1 254	1 269	1 274
<b>Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung<sup>b</sup></b>						
Insgesamt	411	452	491	558	585	593
in vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	68,2	66,9	65,0	63,1	63,8	63,1
<b>Nachrichtlich:</b>						
Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>c</sup>	2 312	2 446	2 593	2 671	2 686	2 739
Kindergeld <sup>d</sup>	70	70	70	200	220	220
<sup>a</sup> Hilfe zum Lebensunterhalt; Durchschnitt. — <sup>b</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>c</sup> Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — <sup>d</sup> Ein Kind; kein Wohngeldanspruch.						

Quelle: BMA (1998); Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Insgesamt ist für die neuen Bundesländer festzustellen, daß das Lohnabstandsgebot im juristischen Sinne als eingehalten anzusehen sein mag, es ist aber angesichts der geringen Abstände zwischen potentielltem Nettoerwerbseinkommen und Sozialhilfeanspruch stark zu vermuten, daß die Leistungsanreize für die Menschen in den neuen Bundesländern in vielen Fällen durch die Sozialhilfe-Regelungen beeinträchtigt werden.

Das Anreizproblem ist in den neuen Bundesländern größer als im früheren Bundesgebiet, weil die Lohnabstände geringer sind. Es war freilich unmittelbar nach der deutschen Vereinigung noch gravierender (Schaubild 8). Bei der Übertragung des Sozial-

Tabelle 18 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (neue Bundesländer) — Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1993–1998 (DM pro Monat)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Regelsatz der Sozialhilfe<sup>a</sup></b>						
Haushaltsvorstand	495	502	506	512	518	520
Ehegatte (80 vH)	396	402	405	410	414	416
Kind, 8 Jahre (65 vH)	322	326	329	333	337	338
Kind, 10 Jahre (65 vH)	322	326	329	333	337	338
Kind, 16 Jahre (90 vH)	446	452	455	461	466	468
Insgesamt	1 980	2 008	2 024	2 048	2 072	2 080
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>b</sup>	532	585	635	722	757	767
Insgesamt	2 512	2 593	2 659	2 770	2 829	2 847
in vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	87,7	86,3	83,5	82,2	82,6	81,8
Nachrichtlich: Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>c</sup>	2 446	2 584	2 765	2 671	2 686	2 740
Kindergeld <sup>d</sup>	420	420	420	700	740	740
<sup>a</sup> Hilfe zum Lebensunterhalt; Durchschnitt. — <sup>b</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>c</sup> Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — <sup>d</sup> Drei Kinder; kein Wohngeldanspruch.						

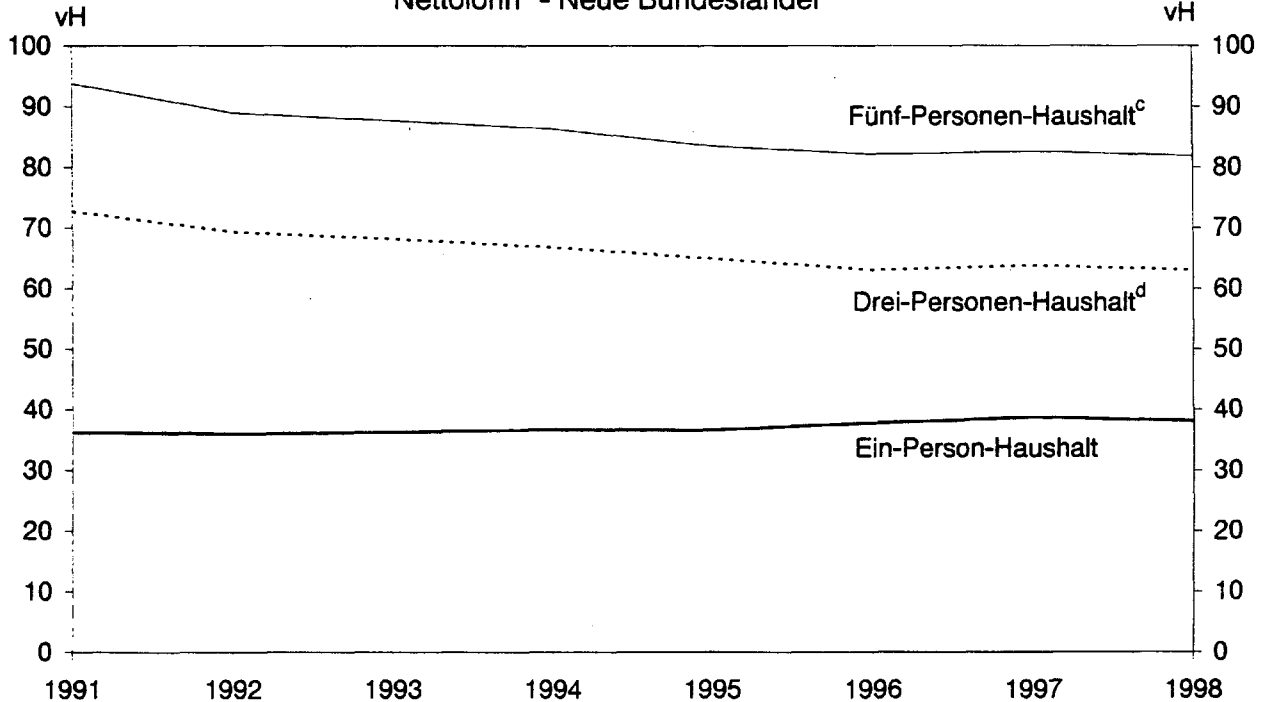
Quelle: BMA (1998); Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Ifd. Jgg.); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

hilferechts 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).

Nach 1991 wurde der Regelsatz zwar mehrmals angehoben, er beträgt im Durchschnitt der neuen Bundesländer (einschließlich Ostberlin) im Jahr 1998 knapp 97 vH des Regelsatzes im Westen. Im Vergleich zu den Nettoverdiensten nahm der Regelsatz bei den drei untersuchten Haushaltstypen aber ab. Demgegenüber stiegen die relativen

Schaubild 8

### Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> ausgewählter Personengruppen in Relation zum potentiellen Nettolohn<sup>b</sup> - Neue Bundesländer



<sup>a</sup>Einschließlich der Erstattung der Kosten der Unterkunft; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup>Ohne Sonderzahlungen; ggf. zuzüglich Kindergeld. - <sup>c</sup>Ehepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. - <sup>d</sup>Ehepaar mit einem Kind im Alter von 8 Jahren.

Mietkostenerstattungen zugunsten der drei Haushaltstypen kräftig. Der Anstieg der Erstattungen der Kosten der Unterkunft und der Heizung prägt die Entwicklung des Lohnabstandes (Schaubilder 9, 10 und 11). Insgesamt ergibt sich, daß die Leistungsanreize im Osten zwar beträchtlich, aber nicht mehr so extrem gestört sind wie vor einigen Jahren.

### 3. Lohn eines ungelernten Arbeiters als Vergleichsgröße

#### a. *Ausgewählte Ergebnisse der Verdiensterhebungen für Branchen*

Im folgenden werden zunächst ausgewählte Ergebnisse der Verdiensterhebungen dargestellt. Auf der Basis der Ergebnisse der amtlichen Statistik für 1997 werden sodann Werte für 1998 geschätzt. Dabei wird eine Lohnprognose des Instituts für Weltwirtschaft zugrunde gelegt (Boss et al. 1998).

Der Bruttowochenverdienst eines Arbeiters im Produzierenden Gewerbe belief sich 1997 im früheren Bundesgebiet auf 1 110 DM, wenn er der Leistungsgruppe 1 zugeordnet war (Tabelle 19); der Lohn in der Leistungsgruppe 3 betrug 886 DM je Woche. Zwischen den Branchen gab es deutliche Unterschiede. Relativ hoch sind die Löhne z.B. in der Tabakverarbeitung,<sup>26</sup> relativ niedrig z.B. im Textil- und Bekleidungs-gewerbe. Die Frauenlöhne lagen 1997 im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt deutlich unter den Männerlöhnen (Tabelle 20).

In den neuen Bundesländern sowie in Ostberlin waren die — jeweils vergleichbaren — 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 79 vH.

Im gesamten Bundesgebiet sind die Bruttomonatsverdienste der Angestellten in der Leistungsgruppe V (Tabellen 21 und 22) den (Monats-)Arbeiterlöhnen in der Leistungsgruppe 3 vergleichbar, soweit es um das Produzierende Gewerbe geht. Im Fach-einzelhandel sind die Bruttomonatsverdienste sowohl der weiblichen als auch der männlichen Angestellten deutlich niedriger als im Produzierenden Gewerbe. Auch bei den Bruttomonatsverdiensten der Angestellten gibt es ein beträchtliches West-Ost-Gefälle.

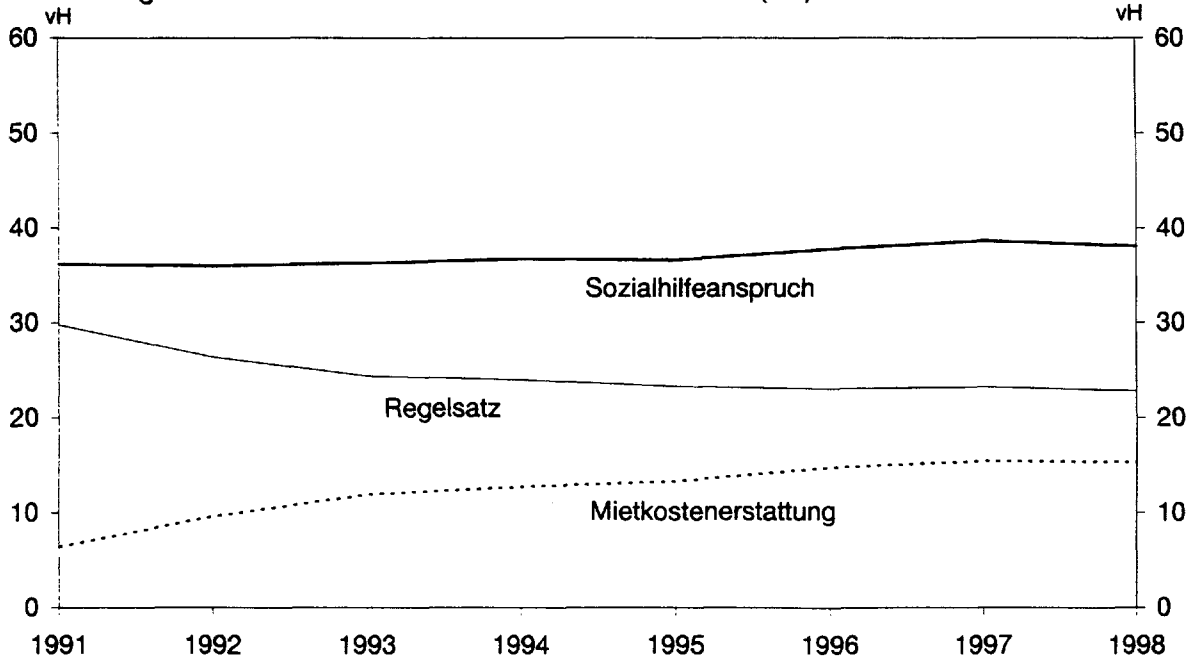
---

<sup>26</sup> Die Bruttostundenverdienste in der Leistungsgruppe 1 liegen in der Regel über denen in der Leistungsgruppe 2, die Stundenverdienste in Gruppe 2 über denen in Gruppe 3; Ausnahmen beruhen auf bestimmten Zulagen. Die Abstufung der Bruttowochenverdienste wird zusätzlich durch Unterschiede bei der bezahlten Arbeitszeit beeinflusst.



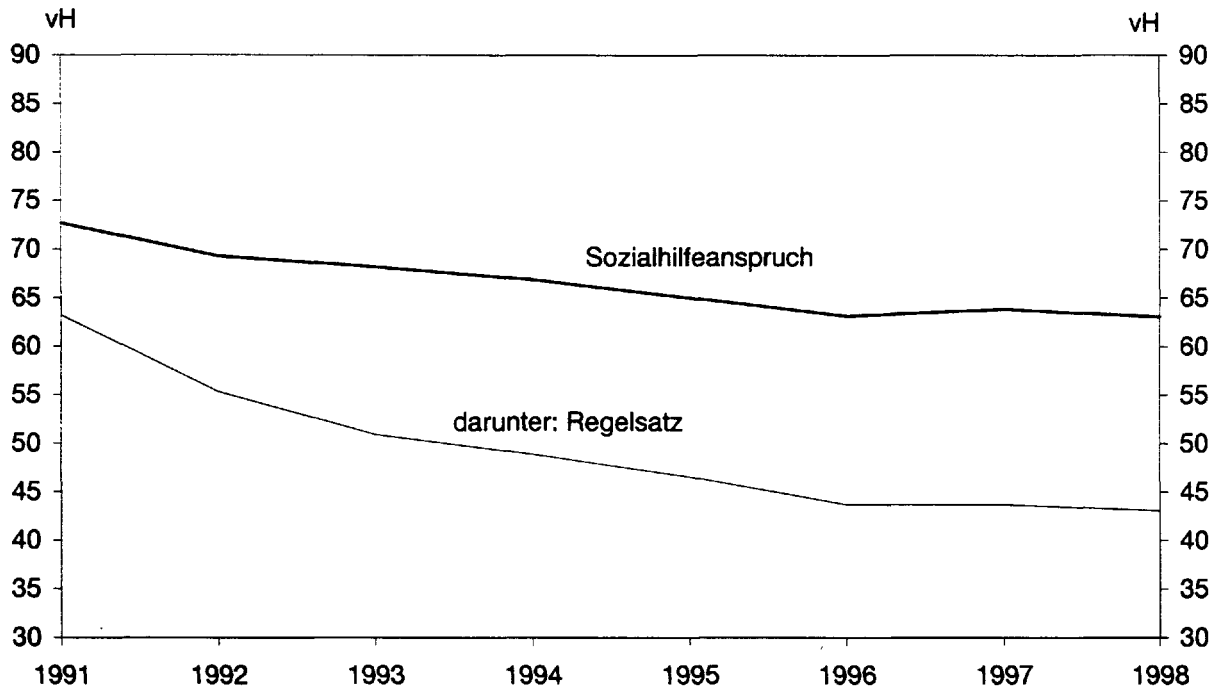
Schaubild 9

Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> einer Einzelperson in Relation zum Nettolohn<sup>b</sup> eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) - Neue Bundesländer



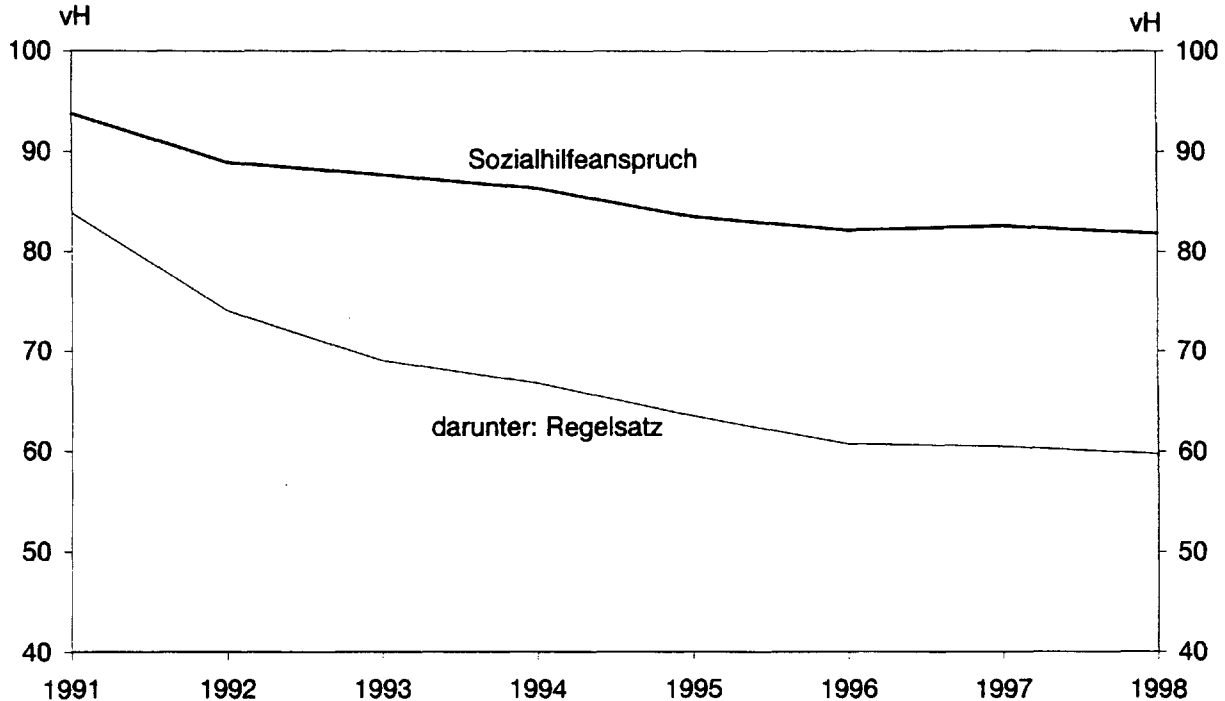
<sup>a</sup>Einschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup>Ohne Sonderzahlungen.

### Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> eines Drei-Personen-Haushalts<sup>b</sup> in Relation zum Nettolohn<sup>c</sup> eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) - Neue Bundesländer



<sup>a</sup>Einschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup>Ehepaar mit einem Kind im Alter von 8 Jahren. - <sup>c</sup>Ohne Sonderzahlungen; zuzüglich Kindergeld.

Sozialhilfeanspruch<sup>a</sup> eines Fünf-Personen-Haushalts<sup>b</sup> in Relation zum Nettolohn<sup>c</sup> eines verheirateten männlichen Facharbeiters in der Industrie (vH) - Neue Bundesländer



<sup>a</sup>Einschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. - <sup>b</sup>Ehepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. - <sup>c</sup>Ohne Sonderzahlungen; zuzüglich Kindergeld.

Tabelle 19 — Durchschnittlicher Bruttowochenverdienst der männlichen Arbeiter im Produzierenden Gewerbe nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 (DM je Woche)

	Leistungsgruppe		
	1	2	3
	<i>Früheres Bundesgebiet</i>		
Tabakverarbeitung	1 259	957	1 141
Textil- und Bekleidungsgewerbe	918	841	762
Verlags- und Druckgewerbe etc.	1 230	1 020	1 004
Chemische Industrie	1 214	1 045	903
Maschinenbau	1 116	977	901
Fahrzeugbau	1 214	1 126	974
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	996	898	847
Baugewerbe	1 067	983	883
Produzierendes Gewerbe	1 110	992	886
	<i>Neue Bundesländer und Berlin-Ost</i>		
Tabakverarbeitung	1 137	937	939
Textil- und Bekleidungsgewerbe	597	553	473
Verlags- und Druckgewerbe etc.	1 048	847	912
Chemische Industrie	805	706	651
Maschinenbau	857	708	595
Fahrzeugbau	865	758	722
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	717	632	618
Baugewerbe	835	766	691
Produzierendes Gewerbe	838	742	675
dito, vH des Lohns im früheren Bundesgebiet	75,5	74,8	76,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998b: 192–207); eigene Berechnungen.

*Tabelle 20* — Durchschnittlicher Bruttowochenverdienst der weiblichen Arbeiter im Produzierenden Gewerbe nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 (DM je Woche)

	Leistungsgruppe		
	1	2	3
	<i>Früheres Bundesgebiet</i>		
Tabakverarbeitung	914	1 046	764
Textil- und Bekleidungsgewerbe	697	654	631
Verlags- und Druckgewerbe etc.	1 022	796	712
Chemische Industrie	979	824	759
Maschinenbau	923	802	785
Fahrzeugbau	1 075	966	854
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	789	713	720
Produzierendes Gewerbe	881	767	734
	<i>Neue Bundesländer und Berlin-Ost</i>		
Tabakverarbeitung	(1 030)	807	719
Textil- und Bekleidungsgewerbe	472	478	425
Verlags- und Druckgewerbe etc.	835	706	636
Chemische Industrie	763	646	600
Maschinenbau	761	671	542
Fahrzeugbau	770	683	650
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	584	538	545
Produzierendes Gewerbe	680	608	562
dito, vH des Lohns im früheren Bundesgebiet	77,2	79,3	76,6

*Quelle:* Statistisches Bundesamt (1998b: 192–207); eigene Berechnungen.

Tabelle 21 — Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst der männlichen Angestellten nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 (DM je Monat)

	Leistungsgruppe		
	II	IV	V
	<i>Früheres Bundesgebiet</i>		
Ernährungsgewerbe	7 852	4 657	3 935
Textil- und Bekleidungs-gewerbe	7 367	4 395	3 562
Chemische Industrie	8 858	4 909	3 932
Maschinenbau	8 176	4 807	4 038
Fahrzeugbau	8 757	4 849	3 950
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	7 341	4 461	3 780
Produzierendes Gewerbe	8 245	4 687	3 836
Facheinzelhandel <sup>a</sup>	5 311	3 524	2 650
Kreditgewerbe	7 376	3 894	3 820
	<i>Neue Bundesländer und Berlin-Ost</i>		
Ernährungsgewerbe	5 142	3 602	2 915
Textil- und Bekleidungs-gewerbe	4 647	3 321	—
Chemische Industrie	6 413	3 778	—
Maschinenbau	6 220	4 169	—
Fahrzeugbau	6 657	4 017	—
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	4 727	3 340	(2 890)
Produzierendes Gewerbe	6 141	3 853	2 963
dito, vH des Lohns im früheren Bundesgebiet	74,5	82,2	77,2
Facheinzelhandel <sup>a</sup>	3 941	2 476	—
Kreditgewerbe	6 957	3 241	3 287

<sup>a</sup>Mit Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakwaren (in Verkaufsräumen).

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998c: 248–267); eigene Berechnungen.

Tabelle 22 — Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst der weiblichen Angestellten nach Branchen und Leistungsgruppen im Jahr 1997 (DM je Monat)

	Leistungsgruppe		
	II	IV	V
	<i>Früheres Bundesgebiet</i>		
Ernährungsgewerbe	6 574	3 768	3 295
Textil- und Bekleidungs-gewerbe	6 134	3 605	3 208
Chemische Industrie	7 475	4 183	3 353
Maschinenbau	6 912	4 004	3 304
Fahrzeugbau	7 625	4 241	3 450
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	6 199	3 701	3 269
Produzierendes Gewerbe	6 951	3 929	3 279
Facheinzelhandel <sup>a</sup>	4 316	2 824	2 596
Kreditgewerbe	6 554	3 745	3 578
	<i>Neue Bundesländer und Berlin-Ost</i>		
Ernährungsgewerbe	4 172	2 533	2 415
Textil- und Bekleidungs-gewerbe	3 890	2 564	2 208
Chemische Industrie	6 118	3 093	2 649
Maschinenbau	5 523	3 717	2 845
Fahrzeugbau	6 048	3 717	3 024
Herstellung von Möbeln, Schmuck etc.	3 991	2 874	2 606
Produzierendes Gewerbe	5 289	3 247	2 797
dito, vH des Lohns im früheren Bundesgebiet	76,1	82,6	85,3
Facheinzelhandel <sup>a</sup>	3 852	2 495	(2 184)
Kreditgewerbe	5 890	3 443	3 349

<sup>a</sup>Mit Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakwaren (in Verkaufsräumen).

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998c: 248–267); eigene Berechnungen.

Nach der Prognose des Instituts für Weltwirtschaft (Boss et al. 1998) werden die Löhne im Jahr 1998 im Westen um 1,7 vH über ihrem Niveau im Vorjahr liegen; für den Osten wird ein Anstieg um 2,3 vH erwartet.

**b. Der Lohnabstand für ausgewählte Branchen im Jahr 1998**

Im folgenden werden für insgesamt dreizehn Haushaltstypen Sozialhilfeansprüche und potentielle Nettoverdienste bei einer Erwerbstätigkeit in einer bestimmten Branche dargestellt und verglichen. Der Untersuchung des Abstandes zwischen dem Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit und dem Sozialhilfeanspruch werden die Löhne der Leistungsgruppe 3 im Produzierenden Gewerbe, die entsprechenden Löhne in ausgewählten Bereichen des Produzierenden Gewerbes sowie die Gehälter der Angestellten des Facheinzelhandels und des Kreditgewerbes in der Leistungsgruppe IV zugrunde gelegt. Unregelmäßig gezahlte Lohnbestandteile bleiben außer Betracht, die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger werden nicht einbezogen.

Als Beispiele aus dem Produzierenden Gewerbe werden der Sektor Tabakverarbeitung und das Textil- und Bekleidungs-gewerbe deshalb untersucht, weil das Lohnniveau in dem einen Bereich relativ hoch und in dem anderen vergleichsweise niedrig ist. Schließlich werden zur Messung des Lohnabstands die Löhne für wenig qualifizierte Arbeit im Hotel- und Gaststättengewerbe herangezogen; eine Beschäftigung in diesem Sektor dürfte für viele Sozialhilfeempfänger die relevante Alternative zur Nichterwerbstätigkeit sein.

Für die Haushalte Alleinerziehender wird als Bruttolohn des/der Alleinerziehenden der Durchschnitt aus dem betreffenden Männerlohn und dem entsprechenden Frauenlohn verwendet. Für den Fall, daß beide Ehepartner erwerbstätig sind, wird die Summe aus dem durchschnittlichen Männerlohn und dem durchschnittlichen Frauenlohn als Arbeitseinkommen des Haushalts zugrunde gelegt; zusätzlich wird unterstellt, daß beide Ehepartner in derselben Branche erwerbstätig sind.

Zur Berechnung des verfügbaren Einkommens eines Erwerbstätigenhaushalts werden die gesetzlich festgelegten und die (soweit erforderlich) geschätzten Basisdaten herangezogen (Tabelle 11). Bei der Überprüfung des Wohngeldanspruchs wird unterstellt, daß außer dem Arbeitslohn kein Einkommen bezogen wird.<sup>27</sup>

Es wird angenommen, daß die Mietausgaben eines Haushalts, dessen Vorstand als Arbeiter entsprechend der Leistungsgruppe 3 in dem Produzierenden Gewerbe oder als Angestellter gemäß der Leistungsgruppe IV in der Industrie, im Handel oder im Kredit- und Versicherungsgewerbe entlohnt wird, den Mietausgaben eines hinsichtlich der Haushaltsgröße und -struktur vergleichbaren Sozialhilfeempfängerhaushalts entspre-

<sup>27</sup> Zu Einzelheiten der Wohngeldberechnung vgl. Anhang zu Kapitel D.



chen; für letztere war oben angenommen worden, daß sie 80 vH der Aufwendungen eines Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen ausmachen. Für einen Erwerbstätigenhaushalt können die Mietausgaben (incl. Heizkosten) einen Wohngeldanspruch begründen; dem Sozialhilfeempfängerhaushalt werden die Kosten der Unterkunft und der Heizung erstattet.

Im früheren Bundesgebiet übertrifft das potentielle Arbeitseinkommen einer Einzelperson bei Erwerbstätigkeit im Produzierenden Gewerbe und Entlohnung gemäß der Leistungsgruppe 3 den Sozialhilfeanspruch eines Ein-Personen-Haushalts um rund 100 vH oder mehr (Tabelle 23). Für ein Ehepaar ohne Kinder beträgt (ebenfalls bei fehlender Qualifikation) der Abstand des Nettoverdienstes im Produzierenden Gewerbe zum Sozialhilfeanspruch rund 70 vH, wenn nur der Ehemann erwerbstätig ist. Leben in dem Haushalt Kinder, so übertrifft das verfügbare Einkommen (einschließlich Kindergeld und gegebenenfalls Wohngeld) den Sozialhilfeanspruch um rund 41, 26 bzw. 20 vH. Ähnliche relative Abstände (48, 23 und 18 vH) existieren für die Haushalte Alleinerziehender mit einem Kind, mit zwei bzw. mit drei Kindern.

In den neuen Bundesländern sind die Verhältnisse insgesamt recht ähnlich (Tabelle 24). Wie im Westen übersteigt das verfügbare Einkommen den Sozialhilfeanspruch am wenigsten bei Ehepaaren (ein Einkommensbezieher) mit drei Kindern und bei Alleinerziehenden mit drei Kindern.

Die Analyse der Verhältnisse in den (wenigen) ausgewählten Branchen (Tabelle 25, Anhangtabellen A4 bis A7) zeigt, daß der Sozialhilfeanspruch bei vielen Haushaltstypen sehr weit an das verfügbare Einkommen bei Erwerbstätigkeit heranreicht, wenn eine Erwerbstätigkeit im Textil- und Bekleidungsgerbe unterstellt wird. In diesem Fall erreicht die Sozialhilfe im Westen selbst für männliche Einzelpersonen rund 50 vH des potentiellen Nettoverdienstes (Tabelle 25). Für Mehr-Personen-Haushalte mit einem Einkommensbezieher belaufen sich die Relationen im früheren Bundesgebiet auf bis zu 90 vH.

Bei der Untersuchung des Lohnabstandes für einzelne Branchen ergibt sich für viele Fälle, daß der Lohnabstand im Osten kleiner als im Westen ist. Im Vergleich zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit in der Textil- und Bekleidungsindustrie beträgt der Sozialhilfeanspruch in den neuen Bundesländern für Ehepaare mit Kindern

Tabelle 23 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Produzierendes Gewerbe insgesamt, Leistungsgruppe 3) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Früheres Bundesgebiet

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig-			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig-			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig-		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Wochenlohn	901	746	901	1 647	901	901	901	1 647	1 647	1 647	831	831	831
Monatslohn (Wochenlohn x 4,345)	3 915	3 241	3 915	7 156	3 915	3 915	3 915	7 156	7 156	7 156	3 611	3 611	3 611
Sozialversicherungsbeiträge (21,05 vH)	824	682	824	1 506	824	824	824	1 506	1 506	1 506	760	760	760
Lohnsteuer	680	476	235	1 155	235	235	235	1 155	1 155	1 155	447	447	447
Solidaritätszuschlag	37	26	-	64	-	-	-	54	45	36	15	-	-
Nettolohn	2 374	2056	2 856	4 431	2 856	2 856	2 856	4 441	4 450	4 461	2 389	2 404	2 404
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	0	0	0	0	0	81	178	0	0	0	0	0	185
Einkommen	2 374	2 056	2 856	4 431	3 076	3 377	3 774	4 661	4 890	5 201	2 609	2 844	3 329
Miete	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	538	538	968	968	1 317	1 665	2 013	1 317	1 665	2 013	834	1 234	1 583
Mehrbedarfszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	215	215	215
Mieterstattung	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	1 049	1 049	1 683	1 683	2 185	2 687	3 137	2 185	2 687	3 137	1 764	2 317	2 820
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	1 325	1 007	1 173	2 748	891	690	637	2 476	2 203	2 064	845	527	509
--- vH	126,3	96,0	69,7	163,3	40,8	25,7	20,3	133,3	82,0	65,8	47,9	22,7	18,0

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Wochenlohn von 901 DM (Männer) bzw. 746 DM (Frauen).

Tabelle 24 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Produzierendes Gewerbe insgesamt, Leistungsgruppe 3) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Neue Bundesländer

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig-			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig-			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig-		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Wochenlohn	691	575	691	1 266	691	691	691	1 266	1 266	1 266	656	656	656
Monatslohn (Wochenlohn x 4,345)	3 002	2 498	3 002	5 501	3 002	3 002	3 002	5 501	5 501	5 501	2 850	2 850	2 850
Sozialversicherungsbeiträge (21,25 vH)	638	531	638	1 169	638	638	638	1 169	1 169	1 169	606	606	606
Lohnsteuer	401	239	42	633	42	42	42	633	633	633	217	217	217
Solidaritätszuschlag	22	13	-	35	-	-	-	26	1	-	-	-	-
Nettolohn	1 941	1 715	2 322	3 664	2 322	2 322	2 322	3 673	3 697	3 699	2 027	2 027	2 027
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	0	0	0	0	58	219	304	0	0	0	0	129	295
Einkommen	1 941	1 715	2 322	3 664	2 600	2 981	3 366	3 893	4 137	4 439	2 247	2 596	3 062
Miete	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	520	520	936	936	1 273	1 609	1 946	1 273	1 609	1 946	806	1 193	1 530
Mehrbedarfszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	208	208	208
Mieterstattung	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	869	869	1 424	1 424	1 866	2 307	2 713	1 866	2 307	2 713	1 502	1 994	2 436
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	1 072	846	898	2 240	734	674	653	2 027	1 830	1 726	745	602	626
--- vH	123,4	97,4	63,1	157,3	39,3	29,2	24,1	108,6	79,3	63,6	49,6	30,2	25,7

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Wochenlohn von 691 DM (Männer) bzw. 575 DM (Frauen).

Tabelle 25 — Sozialhilfeanspruch im Vergleich zu dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit nach Haushaltstypen (Haushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten) und nach Branchen im Jahr 1998 (vH)

	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig- mit			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig- mit			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig- mit		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbs- tätig	Mann und Frau erwerbs- tätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
<i>Früheres Bundesgebiet</i>													
Produzierendes Gewerbe <sup>b</sup>	44,2	51,0	58,9	38,0	71,0	79,6	83,1	46,9	54,9	60,3	67,6	81,5	84,7
Tabakverarbeitung <sup>b</sup>	36,4	49,5	49,3	33,6	59,8	69,2	75,0	41,7	49,1	54,3	61,3	74,6	80,3
Textil- und Beklei- dungsindustrie <sup>b</sup>	49,6	56,5	66,3	42,5	79,2	85,1	88,2	52,1	60,5	66,2	76,4	87,5	90,2
Facheinzelhandel <sup>c</sup>	47,3	55,5	63,2	41,0	75,8	82,8	86,1	50,5	58,9	64,4	75,7	86,9	89,8
Kreditgewerbe <sup>c</sup>	43,8	45,1	58,4	35,7	70,4	79,1	82,7	44,2	51,9	57,2	64,7	78,4	82,7
Hotel- und Gast- stättengewerbe	62,4	62,4	88,1	50,0	96,9 <sup>d</sup>	101,9 <sup>d</sup>	103,4 <sup>d</sup>	60,6	70,2	75,1	82,7	92,9	95,5
<i>Neue Bundesländer</i>													
Produzierendes Gewerbe <sup>b</sup>	44,8	50,7	61,3	38,9	71,8	77,4	80,6	47,9	55,8	61,1	66,9	76,8	79,6
Tabakverarbeitung <sup>b</sup>	35,0	42,8	47,7	31,5	58,2	66,9	70,7	39,3	46,4	51,3	56,9	69,3	73,1
Textil- und Beklei- dungsindustrie <sup>b</sup>	57,0	61,7	82,9	48,5	90,8	95,3	96,8	59,1	66,7	70,6	80,6	90,0	91,2
Facheinzelhandel <sup>c</sup>	50,1	49,9	71,4	40,9	81,1	86,1	88,6	50,2	58,5	63,9	69,7	79,5	81,9
Kreditgewerbe <sup>c</sup>	41,7	39,8	56,9	33,3	68,5	74,2	77,6	41,5	48,8	53,9	60,5	73,4	76,0
Hotel- und Gast- stättengewerbe	61,8	61,8	89,6	51,0	97,1 <sup>d</sup>	101,2 <sup>d</sup>	101,9 <sup>d</sup>	62,0	68,7	72,5	81,9	91,3	92,4

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Lohn bei Erwerbstätigkeit. — <sup>b</sup>Produzierendes Gewerbe, Leistungsgruppe 3. — <sup>c</sup>Leistungsgruppe IV. — <sup>d</sup>Ergänzende Sozialhilfe bei Erwerbstätigkeit nicht berücksichtigt.

90 bis 97 vH, wenn nur der Ehemann Arbeitseinkommen bezieht. Erwerbstätigkeit ist in diesen Fällen finanziell praktisch unattraktiv. Ein ähnlicher Befund ergibt sich für Alleinerziehende mit mehreren Kindern.

Geradezu extrem sind die Verhältnisse zwischen Sozialhilfe und Nettoverdienst, wenn das Einkommen bei einer Erwerbstätigkeit im Hotel- und Gaststättengewerbe zum Vergleich herangezogen wird. Zu diesem Zweck werden für das Hotel- und Gaststättengewerbe Effektivlöhne für Beschäftigte mit niedriger Qualifikation geschätzt.<sup>28</sup>

Die Tariflöhne für relativ wenig qualifizierte Tätigkeiten im Hotel- und Gaststättengewerbe betragen im Jahr 1998 im früheren Bundesgebiet häufig 2 000 bis 2 400 DM je Monat. In Baden-Württemberg ist der Tariflohn (bei 169 Arbeitsstunden im Monat) für Küchenhilfpersonal, Fahrstuhlführer, Garderobiers, ungelernstes Hilfspersonal und angelerntes Servierpersonal (in den ersten drei Jahren der Tätigkeit im Service) auf 2 285 DM festgesetzt (Hotel- und Gaststättenverband Baden-Württemberg 1998). In Nordrhein-Westfalen beträgt der Tariflohn für Küchenhelfer und Hotel- und Hausdiener 2 057 DM, für eine Zimmerfrau 2 123 DM je Monat (Hotel- und Gaststättenverband Nordrhein-Westfalen 1998).

In den neuen Bundesländern sind die Tariflöhne im Hotel- und Gaststättengewerbe wesentlich niedriger. Die tarifliche Grundvergütung in der Eingangsstufe erreicht beispielsweise in Sachsen rund 76 vH derjenigen in Bayern (Bispinck 1998, Tabelle 4).

Für die Lohnabstandsberechnung für das frühere Bundesgebiet wird für wenig qualifizierte Arbeit ein Tariflohn von 2 200 DM unterstellt, für die neuen Bundesländer einer von 1 700 DM (rund 77 vH des Westlohns) zugrunde gelegt. Es wird angenommen, daß die Effektivlöhne 10 vH größer sind, also 2 420 DM und 1 870 DM je Monat betragen. Für Frauen wird der gleiche Lohn wie für Männer angenommen.

Es zeigt sich, daß der Lohnabstand dann, wenn eine Erwerbstätigkeit im Hotel- und Gaststättengewerbe unterstellt wird, besonders gering ist (Tabellen 26 und 27). In einigen Fällen liegt der Nettoverdienst unter dem Sozialhilfeanspruch; in diesen Fällen haben die Erwerbstätigenhaushalte allerdings Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe, die in den Modellrechnungen nicht berücksichtigt worden ist.

---

<sup>28</sup> Im Rahmen der laufenden Verdiensterhebungen werden diese Löhne nicht ermittelt.

Tabelle 26 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Hotel- und Gaststättengewerbe) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Früheres Bundesgebiet

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig-			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig-			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig-		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Monatslohn	2 420	2 420	2 420	4 840	2 420	2 420	2 420	4 840	4 840	4 840	2 420	2 420	2 420
Sozialversicherungsbeiträge (21,05 vH)	509	509	509	1 019	509	509	509	1 019	1 019	1 019	509	509	509
Lohnsteuer	217	217	-	434	-	-	-	434	434	434	90	90	90
Solidaritätszuschlag	12	12	-	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nettolohn	1 682	1 682	1 911	3 364	1 911	1 911	1 911	3 387	3 387	3 387	1 821	1 821	1 821
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	0	0	0	0	125	285	382	0	0	49	92	234	393
Einkommen	1 682	1 682	1 911	3 364	2 256	2 636	3 033	3 607	3 827	4 176	2 133	2 495	2 954
Miete	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	538	538	968	968	1 317	1 665	2 013	1 317	1 665	2 013	834	1 234	1 583
Mehrbedarfzuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	215	215	215
Mieterstattung	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	1 049	1 049	1 683	1 683	2 185	2 687	3 137	2 185	2 687	3 137	1 764	2 317	2 820
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	633	633	228	1 681	71	-51 <sup>b</sup>	-104 <sup>b</sup>	1 422	1 140	1 039	369	178	134
--- vH	60,3	60,3	13,5	99,9	3,2			65,1	42,4	33,1	20,9	7,7	4,8

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Monatslohn von 2 420 DM. — <sup>b</sup>Ohne ergänzende Sozialhilfe.

Tabelle 27 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Hotel- und Gaststättengewerbe) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Neue Bundesländer

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig-			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig-			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig-		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Monatslohn	1 870	1 870	1 870	3 740	1 870	1 870	1 870	3 740	3 740	3 740	1 870	1 870	1 870
Sozialversicherungsbeiträge (21,25 vH)	397	397	397	795	397	397	397	795	795	795	397	397	397
Lohnsteuer	77	77	-	153	-	-	-	153	153	153	-	-	-
Solidaritätszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nettolohn	1 396	1 396	1 473	2 792	1 473	1 473	1 473	2 792	2 792	2 792	1 473	1 473	1 473
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	10	10	116	0	228	367	449	0	124	210	140	271	423
Einkommen	1 406	1 406	1 589	2 792	1 921	2 280	2 662	3 012	3 356	3 742	1 833	2 184	2 636
Miete	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	520	520	936	936	1 273	1 609	1 946	1 273	1 609	1 946	806	1 193	1 530
Mehrbedarfzuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	208	208	208
Mieterstattung	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	869	869	1 424	1 424	1 866	2 307	2 713	1 866	2 307	2 713	1 502	1 994	2 436
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	537	537	165	1 368	55	-27 <sup>b</sup>	-51 <sup>b</sup>	1 146	1 049	1 029	331	190	200
--- vH	61,8	61,8	11,6	96,1	2,9			61,4	45,5	37,9	22,0	9,5	8,2

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Monatslohn von 1 870 DM. — <sup>b</sup>Ohne ergänzende Sozialhilfe.

#### 4. Der Tariflohn als Vergleichsgröße

Die Deutsche Bundesbank (1996: 61–66) mißt den Lohnabstand in beispielhaften Berechnungen für Hessen anhand der tariflichen Mindestlöhne (Anfangsentgelte in der jeweils untersten Lohngruppe einschließlich des anteiligen Weihnachts- und Urlaubsgeldes) in drei Wirtschaftsbereichen (Hotel- und Gaststättengewerbe, Einzelhandel und Metallindustrie) im Jahr 1996; denn — so die Argumentation — für die Integration gering qualifizierter Personen in den Arbeitsmarkt kommen — jedenfalls zunächst — nur Arbeitsverhältnisse in Betracht, die eine Ausbildung nicht voraussetzen.

Es zeigt sich, daß der Lohnabstand mit zunehmender Haushaltsgröße abnimmt. Das verfügbare Mindesteinkommen „bewegt sich zum Beispiel für verheiratete Alleinverdiener mit zwei Kindern ... auf einem Niveau, das selbst bei der höheren Vergütung in der Metallindustrie ... kaum über das Sozialhilfeniveau hinausgeht. Bei einer einfachen Hilfstätigkeit im Hotel- und Gaststättengewerbe oder im Einzelhandel bleibt es sogar ... hinter dieser Mindestsicherung zurück, so daß in solchen Fällen die Beschäftigten — jedenfalls soweit sie keine über den tariflichen Mindestlohn hinausgehenden Verdienste beziehen — trotz des mit einer vollen Erwerbstätigkeit verbundenen Arbeits-einsatzes ... auf ergänzende Sozialhilfeleistungen angewiesen sind“ (Deutsche Bundesbank 1996: 64).

#### 5. Fazit

Die Berechnungen auf der Grundlage der Löhne für ungelernete Arbeiter oder Angestellte zeigen, daß der Lohnabstand in vielen Fällen, insbesondere bei Mehr-Personen-Haushalten, gering ist. Er ist noch kleiner, wenn einige zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden.

*Erstens:* Erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger sind tendenziell jünger als die Beschäftigten.<sup>29</sup> Weil die Löhne mit zunehmendem Alter in den

<sup>29</sup> Die (am 31. März 1997) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter bis unter 65 Jahre waren im Durchschnitt 38,5 Jahre alt (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1998: 117; eigene Berechnungen); das Durchschnittsalter der (im April 1997) Erwerbstätigen im Alter bis unter 65 Jahre betrug 39,5 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 1996 gab es 1 180 607 solche Bedarfsgemeinschaften



meisten Branchen steigen,<sup>30</sup> 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). Der Lohnabstand ist deshalb tendenziell kleiner, als die obigen Rechnungen vermuten lassen.

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

Die beiden Befunde zeigen, daß der Lohnabstand — gemessen am vermutlich zutreffenden Vergleichslohn — wohl kleiner ist als oben dargestellt. Die Untersuchung der Deutschen Bundesbank (1996a) trägt diesen Umständen tendenziell Rechnung. Dabei

---

mit einem Haushaltsvorstand. Davon hatten 1 046 785 einen Haushaltsvorstand im Alter von 18 bis unter 65 Jahren; im Durchschnitt war der Haushaltsvorstand (nach eigener Berechnung) 38,7 Jahre alt. Weil der Haushaltsvorstand in aller Regel nennenswert 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 bzw. Erwerbstätigen liegt. Diese Aussage wird wohl kaum dadurch unzutreffend, daß einige Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt erwerbstätig sind und (angerechnetes) Arbeitseinkommen beziehen und bei der Berechnung des Durchschnittsalters der Sozialhilfeempfänger/innen ausgeschlossen werden müßten.

Es läßt sich nicht feststellen, ob die Aussage, daß erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger jünger als die Beschäftigten sind, für jeden der untersuchten Haushaltstypen oder unter Umständen für einzelne Typen in besonderem Maße gilt.

<sup>30</sup> Nach der Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung 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.

ist für den Fall einer Erwerbstätigkeit im Hotel- und Gaststättengewerbe freilich zu berücksichtigen, daß Trinkgelder „oft ein wichtiges Zubrot“ (Schulte 1996: 143) darstellen.

*Drittens:* Es gibt wahrscheinlich Sozialhilfeempfänger, für die ein Teilzeitarbeitsplatz oder eine kurzfristige Beschäftigung die relevanten Alternativen zur Nichterwerbstätigkeit sind (Thimann 1996: 314). Der Lohnabstand ist für diese Personen geringer, als die obigen Rechenergebnisse nahelegen.

*Viertens:* Erwerbstätigkeit bringt Aufwendungen (z.B. für die Fahrt zum und vom Arbeitsplatz) mit sich, die sonst nicht anfallen; sie sind ein weiteres Element des finanziellen Aspekts, das in den Beispielrechnungen vernachlässigt wurde. Zudem haben Arbeitssuche und Arbeit nicht-finanzielle Kosten zur Folge. Auch haben sie Einfluß auf den Tagesablauf, sind also mit persönlichen Unannehmlichkeiten verbunden. Beide Faktoren wiegen wohl um so mehr, je länger Sozialhilfe (ohne Arbeit oder bei gelegentlicher Arbeit) bezogen wird.

Thimann (1996: 315) folgert, daß „... in many cases wages and benefits are so close that there is practically no incentive to take up employment“ (Thimann 1996: 315). Ähnlich argumentieren Thormählen und Specht (1993: 359), es führe „kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß hohe Sozialleistungen ... die Wiederaufnahme einer Arbeit zunächst wesentlich behindern und den arbeitslosen Sozialhilfeempfänger schließlich zum Dauer-Sozialhilfeempfänger machen können“ (Thormählen und Specht 1993: 359).

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. In dem Kalkül spielt zudem eine Rolle, daß es Erwerbsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft gibt (Siebert 1998a). 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.

## **6. Argumente gegen die These eines zu geringen Lohnabstandes und ihre Würdigung**

Die negativen Wirkungen eines hohen Sozialhilfeniveaus auf die Leistungsbereitschaft werden gelegentlich bestritten. So wird argumentiert, der finanzielle Aspekt sei nur eine Facette in einem komplexen Entscheidungskalkül eines Individuums. Erwerbstätigkeit als solche verschaffe den Menschen Prestige und werde deshalb positiv bewertet, während der Bezug von Sozialhilfe stigmatisiere und zudem Unannehmlichkeiten bei der Beanspruchung (Beschaffung von Unterlagen, Wartezeiten) mit sich bringe. Dies mag so sein, aber auch Arbeit ist mit mancherlei Unannehmlichkeiten verbunden, so daß der Abstand der Sozialhilfe zum Markteinkommen dennoch für das individuelle Kalkül bedeutsam ist.

Zu bedenken sei auch, daß ein geringer Lohnabstand vielleicht nur vorübergehend besteht oder als vorübergehend angesehen wird. Ein Beschäftigter mag — zu Recht oder nicht — erwarten, daß ein niedriger Lohn auf mittlere Sicht zunehmen und deutlicher über dem Sozialhilfeanspruch liegen wird. Der Arbeitsanreiz wäre dann unter Umständen kaum beeinträchtigt. Dieser Aspekt wird für die Verhältnisse in den neuen Bundesländern zu Beginn der neunziger Jahre geltend gemacht, als dort der Lohnabstand sehr gering war (RWI 1994: 127). Die Bedeutung des Arguments scheint aber gering zu sein.

Häufig wird argumentiert, arbeitslose Sozialhilfeempfänger hätten ex definitione keinen Entscheidungsspielraum; sie fänden keinen Arbeitsplatz (Engelen-Kefer 1997). Wenn dies so ist, dann stellt sich die Frage nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit. Bei näherer Untersuchung zeigt sich, daß anhaltend hohe Arbeitslosigkeit insbesondere auf zu hohen Mindestlöhnen beruht, die mit staatlicher Hilfe abgesichert werden (vgl. Soltwedel und Trapp 1988; Vaubel 1989; OECD 1994). Die wirtschaftspolitische Schlußfolgerung besteht dann darin, mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zuzulassen, also u.a. nicht per Tariftkartell oder durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen Mindestlöhne festzulegen. Die Annäherung an die (niedrigeren) Marktlöhne wird aber erschwert oder unmöglich gemacht, wenn durch staatliche

Sozialleistungen de facto eine vergleichsweise hohe Untergrenze für den Arbeitslohn festgeschrieben wird (Siebert 1998a). In diesem Fall entsteht — sozialleistungsbedingt — Mindestlohnarbeitslosigkeit.<sup>31</sup> Aus dieser Sicht ist es nur dann unproblematisch, das Sozialhilfeniveau an die Entwicklung der Löhne der Beschäftigten zu koppeln, wenn die Löhne ein marktgerechtes Niveau aufweisen. Dagegen erhöht eine solche Koppelung dann, wenn die Reallöhne über ihr Marktniveau angehoben werden, die Arbeitslosigkeit.

Schließlich wird vorgebracht, daß die negativen Wirkungen der Sozialhilfeleistungen auf die Leistungsbereitschaft deshalb gering seien, weil für Sozialhilfeempfänger, die keine Arbeit finden können, nach den Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden sollen und weil der Sozialhilfeanspruch verweigert werden kann bzw. muß, wenn es ein Leistungsempfänger ablehnt, zumutbare Arbeit aufzunehmen. Die Bedeutung dieses Arguments läßt sich kaum beurteilen. Es ist unklar, inwieweit die betreffenden Vorschriften in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich angewendet worden sind. In den neunziger Jahren haben die Sozialhilfeträger allerdings versucht, die Belastung durch die Hilfe zum Lebensunterhalt dadurch zu verringern, daß arbeitslose Sozialhilfeempfänger in das Erwerbsleben integriert werden. Im Jahr 1996 sind zudem die rechtlichen Regelungen geändert worden, insbesondere sind die Voraussetzungen für den Leistungsbezug verschärft worden.

Alle Ausführungen zum Ausmaß des Lohnabstandes, zur Kritik an der These eines zu geringen Lohnabstandes und zur Gegenkritik bedeuten nicht, daß das Sozialhilfesystem abgeschafft werden sollte. Vielmehr muß ein solches System durch die Sicherung des Existenzminimums eine wichtige Funktion in einer Gesellschaft übernehmen. Zu bezweifeln ist freilich, daß das herrschende System der Existenzsicherung adäquat ausgestaltet ist.

## 7. Der Lohnabstand in der Lebenseinkommensperspektive

Hauser (1995) argumentiert, daß bei der Messung des Lohnabstandes die Sozialhilfeansprüche mit dem Nettoarbeitseinkommen vor Abzug der Rentenversicherungsbei-

---

<sup>31</sup> Wirtschaftspolitisch wenig hilfreich ist es, den geringen Abstand der Sozialhilfeleistungen zum potentiellen Erwerbstätigeneinkommen als Indiz für Erwerbstätigenarmut zu interpretieren; denn die Löhne werden (zunehmend) von — unbeflüßbaren — weltwirtschaftlichen Verhältnissen bestimmt.

träge verglichen werden sollten, da diese Beiträge einen Anspruch darstellten, der Teil des Lebenseinkommens sei. Dies mag man tun, dann muß man aber bei der Messung des Lohnabstandes für die Zeit nach der Erwerbstätigkeit, also für die Zeit des Rentenbezugs, den Anspruch auf Sozialhilfe einer Null-Rente gegenüberstellen, um gewissermaßen eine Doppelzählung zu vermeiden. Aus dem gewogenen Durchschnitt der Lohnabstände zur Zeit der Erwerbstätigkeit und im Rentenalter kann man einen Einkommensabstand für die gesamte Lebenszeit errechnen. Sinnvoller ist es, 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. Bei beiden Vorgehensweisen zeigt sich, daß der Lohnabstand in der Lebenseinkommensperspektive geringer und nicht — wie postuliert — größer ist, als die Modellrechnungen nahelegen.<sup>32</sup>

#### **8. Eine spezifische Problematik: Der Lohnabstand im Fall Alleinerziehender**

Alleinerziehende, die Kinder in einem bestimmten Alter betreuen, haben Anspruch auf einen Mehrbedarfzuschlag; er beträgt in den oben untersuchten Fällen 40 vH des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes. Dies hat zur Folge, daß der Lohnabstand relativ gering ist. Bei steigender Kinderzahl verschwindet er fast ganz.

Nach der Geburt eines Kindes steigt der Sozialhilfeanspruch eines/einer Alleinerziehenden. Zusätzlich kann von einem/einer Alleinerziehenden (wie von einem Nicht-Sozialhilfeberechtigten) nach einer vorangehenden Erwerbstätigkeit Erziehungsgeld beansprucht werden, das nicht auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angerechnet wird. Das verfügbare Einkommen für die Zeit des Bezugs des Erziehungsgeldes kann dann höher sein als der Nettoverdienst bei einer Entlohnung beispielsweise gemäß der Leistungsgruppe 3 des Produzierenden Gewerbes. Freilich ist bei einer Abschätzung der Wirkung auf die Arbeitsanreize zu bedenken, daß eine Erwerbstätigkeit erschwert oder unmöglich wird, wenn die Kinder bestimmte Altersgrenzen nicht erreichen und

<sup>32</sup> 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.

wenn ein Angebot an Kindergartenplätzen oder ähnlichen Einrichtungen nicht zur Verfügung steht.

#### **IV. Die marginale Belastung eines Arbeitseinkommens eines Sozialhilfeempfängers**

##### **1. Sozialhilfeanspruch bei niedrigen Arbeitseinkommen und Bedürftigkeit**

Bezieher niedriger Arbeitseinkommen haben ebenso wie Nichterwerbstätige bei Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt.<sup>33</sup> Bei Erwerbstätigkeit wurde bis zum Jahr 1993 ein Mehrbedarfzuschlag in „angemessener“ Höhe zugestanden. Dieser sollte einen durch die Erwerbstätigkeit regelmäßig hervorgerufenen zusätzlichen Bedarf für den laufenden Lebensunterhalt abgelenken, der durch den Regelsatz nicht gedeckt ist. Er war grundsätzlich individuell zu bemessen.

Nach der Änderung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1993 entfällt der Mehrbedarfzuschlag. Statt dessen gibt es einen Freibetrag beim Arbeitseinkommen, das insoweit nicht auf den Sozialhilfeanspruch angerechnet wird. „Von dem Einkommen sind ... Beträge in ... angemessener Höhe abzusetzen für Erwerbstätige“ (§ 76 Abs. 2a BSHG). Ergab sich also bis 1993 bei Erwerbstätigen mit geringem Einkommen die Sozialhilfeleistung aus der Differenz zwischen dem (im Vergleich zum Bedarf bei Nichterwerbstätigkeit) erhöhten Bedarf und dem Nettoarbeitseinkommen, so wird sie nun berechnet als Differenz aus dem Bedarf und dem angemessen geminderten Nettoeinkommen.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Die betreffenden Personen haben in der Regel auch einen Anspruch auf Wohngeld. Sofern Wohngeld gezahlt wird, verringert sich aber der Sozialhilfeanspruch im Ausmaß des Anspruchs auf Wohngeld. Die Komplikation durch das Zusammenspiel von Sozialhilfe- und Wohngeldregelungen wird im folgenden vernachlässigt. Die Schlußfolgerungen werden dadurch nicht beeinflusst.

<sup>34</sup> Den abzusetzenden Betrag kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen (§ 76 BSHG). Gegenwärtig gibt es eine solche Verordnung nicht.

## 2. Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in Abhängigkeit vom Nettoarbeits-einkommen — die Grenzbelastung infolge der Anrechnung des Nettoarbeitseinkommens

Der Freibetrag besteht aus einem Basisbetrag und einem Steigerungsbetrag. Der Basisbetrag wird — wie schon seit Ende der siebziger Jahre und praktisch ohne Unterschiede zwischen den Bundesländern<sup>35</sup> — in Höhe des monatlichen Erwerbseinkommens, soweit dieses 25 vH des Regelsatzes nicht übersteigt, festgesetzt. Der Steigerungsbetrag beläuft sich auf 15 vH des Betrages, um den das Erwerbseinkommen den Betrag von 25 vH des Regelsatzes übertrifft. Maximal dürfen 50 vH des Regelsatzes abgesetzt werden.

Die gültige 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. In den neuen Bundesländern beträgt der Regelsatz im Jahr 1998 im Durchschnitt 520 DM je Monat, die Mietkostenerstattung im Durchschnitt liegt etwas unter 370 DM.

Gemäß dem im gesamten Bundesgebiet praktizierten Verfahren wird bei Nettoarbeitseinkommen bis zu 25 vH des Regelsatzes, also bis zu 130 DM pro Monat, die Sozialhilfe in voller Höhe (890 DM einschließlich der erstatteten Kosten der Unterkunft) ausgezahlt. Das verfügbare Einkommen nimmt also in gleichem Ausmaß zu wie das Nettoarbeitseinkommen (Tabelle 28). Die implizite Belastung des Nettoarbeitseinkommens ist Null.

Bei einem Nettoarbeitseinkommen zwischen 130 und 997 DM je Monat 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 vH, berechnet auf der Basis des Nettoarbeitseinkommens. Erhöht ein Sozialhilfeempfänger sein Nettoarbeitseinkommen auf mehr als 997 DM, dann sinkt die Sozialhilfe genau in dem Maße, in dem das Nettoarbeitseinkommen steigt.<sup>36</sup> Die implizite Belastung beträgt also 100 vH.

<sup>35</sup> Eine Umfrage bei den zuständigen Landesministerien hat ergeben, daß die Verfahrensweise praktisch identisch ist.

<sup>36</sup> Der Betrag, der das Nettoeinkommen angemessen verringert, darf maximal 50 vH des Regelsatzes, also 260 DM, betragen. Bei einem Nettoeinkommen von 997 DM ist diese Grenze erreicht (25 vH des Regelsatzes: 130 DM; 15 vH der Differenz zwischen 997 und

Tabelle 28 — Zusammenhang zwischen Nettoarbeitseinkommen, Sozialhilfe und verfügbarem Einkommen einer Einzelperson (ohne Kinder) — DM je Monat

Nettoarbeits- einkommen	Sozialhilfe <sup>a</sup>	Verfügbares Einkommen	Änderung des		Implizite marginale Belastung <sup>b</sup>
			Nettoarbeits- einkommens	verfügbaren Einkommens	
0	890	890	.	.	
20	890	910	20	20	
40	890	930	20	20	
60	890	950	20	20	} 0
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	} 85
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	} 100
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	} 0
1 400	0	1 400	100	100	
1 500	0	1 500	100	100	
1 600	0	1 600	100	100	

<sup>a</sup>Regelsatz 520 DM; Erstattung der Kosten der Unterkunft 370 DM; Einkommensfreibetrag bei Erwerbstätigkeit entsprechend der gegenwärtigen Praxis. — <sup>b</sup>Belastung des Nettoarbeitseinkommens durch dessen Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch.

Quelle: Eigene Berechnungen.

einem Viertel des Regelsatzes (130 DM): 130 DM). Die Sozialhilfeleistung beträgt 153 DM (890 minus (997 minus 260)).



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 beträgt Null.

### 3. Die marginale Belastung geringer Arbeitseinkommen im Jahr 1996 nach den Berechnungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank (1996a) hat die Grenzbelastung geringer Arbeitseinkommen am Beispiel von Ledigen im früheren Bundesgebiet ermittelt (Deutsche Bundesbank 1996a: 62). Für Bruttolöhne bis zu rund 1 800 DM je Monat ergab sich bei Bedürftigkeit im Sinne des Sozialhilferechts eine Grenzbelastung, die in einzelnen Lohnstufen 100 vH erreicht (Tabelle 29).

Tabelle 29 — Grenzbelastung geringer Arbeitseinkommen von Ledigen bei Bedürftigkeit im früheren Bundesgebiet im Jahr 1996

Monatlicher Bruttolohn DM	Verfügbares Einkommen DM	Grenzbelastung des Bruttolohns vH
0	1 095	—
131	1 226	85
589	1 295	90,7
1 268	1 358	100
1 476	1 358	100
1 782	1 358	42,5
2 000	1 483	50,6
2 100	1 533	52,4
2 300	1 628	

Quelle: Deutsche Bundesbank (1996a: 62).

#### 4. Abschließende Bemerkungen

Die Leistungsanreize werden durch das Zusammenwirken der expliziten Belastung durch die Einkommensteuer sowie die Sozialabgaben und der impliziten Belastung durch den Entzug einkommensabhängiger Transfers in vielen Fällen stark beeinträchtigt. Es gibt für alle Haushaltstypen in bestimmten Einkommensbereichen eine 100%ige Besteuerung des zusätzlichen Arbeitseinkommens („Armutsfalle“).<sup>37</sup> Neben den hohen Grenzbelastungen, die insbesondere im Bereich niedriger und — bei Familien mit mehreren Kindern — auch mittlerer Einkommen auftreten, ergeben sich Unregelmäßigkeiten im Verlauf der effektiven Belastung zusätzlichen Einkommens (Gern 1998a). Diese resultieren daraus, daß die einzelnen Transfers und die Abgaben gemäß unterschiedlichen Einkommensbegriffen bemessen werden.

An dieser Stelle soll einem Mißverständnis vorgebeugt werden. Wenn es eine sogenannte Armutsfalle (Gern 1998a) gibt, dann bedeutet dies nicht, daß die Personen in den betreffenden Einkommensgruppen nicht arbeiten. Es bedeutet lediglich, daß sie keinen finanziellen Anreiz dazu haben. All dies verkennt nicht, daß es auch nicht-finanzielle Anreize gibt, daß Arbeit z.B. dazu beitragen kann, den „Selbstwert“ zu erhöhen und Anerkennung bei den Mitmenschen zu finden.

***Exkurs: Wie verhält es sich mit den Arbeitsanreizen für Arbeitslose, die Ansprüche auf Lohnersatzleistungen aus einem früheren Beschäftigungsverhältnis 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 1996) unter den 1,378 Millionen Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 65 Tausend, bei denen Arbeitslosengeld angerechnet wurde, und 106 Tausend, bei denen Arbeitslosenhilfe angerechnet wurde.<sup>38</sup> Zum anderen wird unter dem Stichwort „Kombilohn“ über

<sup>37</sup> Vgl. ausführlich hierzu Gern (1998a).

<sup>38</sup> Vgl. hierzu Tabelle 7.

Änderungen der Anrechnungsregeln für Arbeitseinkommen der Arbeitslosenhilfeempfänger diskutiert.

Arbeitslose haben, wenn die 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 der Lohnsteuerkarte und dem Krankenkassenbeitragsatz ergeben würden, sondern es wird für jedes Bruttoarbeitsentgelt ein typischer Pauschalbetrag zugrunde gelegt, der für jedes Kalenderjahr aufgrund der geltenden Steuer- und Beitragsätze ermittelt wird. Aus den pauschalierten Nettoarbeitsentgelten werden die Leistungsbeträge nach den im Gesetz festgelegten Vomhundertsätzen ermittelt.<sup>39</sup>

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. Seit Jahresbeginn 1998 bleibt Einkommen in Höhe von 20 vH des Arbeitslosengeldes, mindestens aber je Monat ein Betrag von 310 DM (alte Länder) bzw. 260 DM (neue Länder), unberücksichtigt; der Rest wird auf das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe angerechnet (Bundesanstalt für Arbeit 1997).

Bezieht ein Arbeitsloser ohne Kind Arbeitslosengeld (Arbeitslosenhilfe), so ergibt sich sein verfügbares Einkommen bei kurzzeitiger Beschäftigung als Summe aus Arbeitslosengeld (Arbeitslosenhilfe) und Nettoarbeitseinkommen abzüglich angerech-

---

<sup>39</sup> Eine Besitzstandsregelung enthält beispielsweise die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erlassene Leistungsverordnung 1998 nicht (Bundesanstalt für Arbeit 1998). Die Leistungssätze gelten deshalb auch für alle Ansprüche, die bereits vor Jahresbeginn 1998 entstanden sind.

netem Einkommen.<sup>40</sup> Formal gilt nach Überschreiten des Festbetrages von 310 (bzw. 260) DM:

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

Dabei 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 oder die Arbeitslosenhilfe. Der Klammerausdruck mißt den Betrag, der auf den Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfeanspruch angerechnet wird und das verfügbare Einkommen im Vergleich zur völligen Nichtanrechnung mindert; das Produkt aus 0,20 und  $AL$  darf den Betrag von 310 DM bzw. 260 DM nicht unterschreiten.

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

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

Dies bedeutet: Übersteigt das Arbeitseinkommen den Betrag von 310 bzw. 260 DM oder den Betrag  $0,20 AL$ , wenn dieser größer als 310 bzw. 260 DM ist, so bleibt das verfügbare Einkommen unverändert; es hängt nur vom früheren Einkommen ab. Der Anrechnungssatz beträgt 100 vH; es gibt keinen finanziellen Anreiz, das Einkommen aus kurzzeitiger Beschäftigung über diesen kritischen Wert zu steigern.<sup>41</sup> Für Einkommen bis zu dem kritischen Wert ist der Anreiz allerdings groß. Er wird nur insoweit beeinträchtigt, als Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge relevant werden und Sozialhilfeansprüche reduziert werden können; beides spielt freilich im Regelfall keine Rolle.

Für Arbeitslosengeldempfänger mit Kindern ergeben sich andere Werte für das verfügbare Einkommen im Vergleich zum früheren Nettoarbeitsentgelt (Tabelle 30). Wiederum anders sind die Werte für Arbeitslosenhilfeempfänger.

Das Arbeitslosengeld je Empfänger betrug im ersten Halbjahr 1998 brutto rund 2 450 DM je Monat, nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, die die Bundesanstalt für Arbeit leistet, belief es sich auf rund 1 440 DM je Monat. Der nicht anzu-

<sup>40</sup> Es wird angenommen, daß Einkommen, das nicht Arbeitseinkommen ist, nicht vorliegt.

<sup>41</sup> Es gibt aber bei Erwerbstätigkeit einen Anreiz, ein hohes Einkommen zu erzielen, damit im Falle künftiger Arbeitslosigkeit ein großer Betrag nicht angerechnet wird.

rechnende Betrag lag im Durchschnitt bei etwa 290 DM; für die Arbeitslosenhilfe betrug er knapp 200 DM.

*Tabelle 30* — Nettoersatzrate und verfügbares Einkommen der Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe im Jahr 1998

Art der Leistung	Nettoersatzrate <sup>a</sup>	Verfügbares Einkommen in vH des früheren Nettoentgelts <sup>b</sup>
Arbeitslosengeld		
Arbeitsloser ohne Kind	60 vH	72,0 vH
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	67 vH	80,4 vH
Arbeitslosenhilfe		
Arbeitsloser ohne Kind	53 vH	63,6 vH
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	57 vH	68,4 vH

<sup>a</sup>Leistung in vH des früheren Nettoarbeitsentgelts. — <sup>b</sup>Bei kurzzeitiger Beschäftigung und durchschnittlicher Höhe der Lohnersatzleistung (und damit Überschreiten der Fixbeträge).

*Quelle:* DATEV (1998); eigene Berechnungen.

Schon bei vergleichsweise geringen Arbeitseinkommen wird zusätzliches Arbeitseinkommen voll angerechnet. Der implizite Steuersatz beträgt 100 vH, wenn — im Regelfall zu Recht — von der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen abstrahiert wird.<sup>42</sup>

Bis zum Jahr 1997 galt eine andere Anrechnungsregel (Vaubel 1996, Gern 1996a). Nahm ein Leistungsempfänger eine „kurzzeitige Beschäftigung“ an, so wurden das Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe um 50 vH des Nettoarbeitsentgelts aus „kurzzeitiger Beschäftigung“, soweit dieses den Betrag von 30 DM überstieg<sup>43</sup>, vermindert, bis Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe und Nettoarbeitsentgelt zusammen 80 vH des früheren Nettoarbeitsentgelts erreichten. Wurde die 80 vH-Grenze überschritten, so wurde das Nettoarbeitsentgelt aus „kurzzeitiger Beschäftigung“ voll angerechnet. Das hatte zur Folge, daß ein Arbeitsloser keinen finanziellen Anreiz

<sup>42</sup> Dies ist ein Problem, das für Arbeitslosenhilfeempfänger mit Hilfe des sogenannten Kombilohns gemildert werden soll.

<sup>43</sup> Dieser Betrag wird im folgenden außer acht gelassen; eine Berücksichtigung änderte die Ergebnisse praktisch nicht.

hatte, „nebenher“ (in kurzzeitiger Beschäftigung) mehr zu arbeiten, als notwendig war, um einen bestimmten Prozentsatz seines früheren Nettoarbeitsentgelts zu erwirtschaften (Vaubel 1996). Dieser Prozentsatz hing davon ab, wie hoch das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe im Verhältnis zum früheren Nettoarbeitsentgelt waren (Tabelle 31).

Tabelle 31 — Nettoersatzrate und „Arbeitslosigkeitsfalle“ für Empfänger von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe im Jahr 1997

Art der Leistung	Nettoersatzrate <sup>a</sup>	Arbeitslosigkeitsfalle <sup>b</sup>
Arbeitslosengeld		
Arbeitsloser ohne Kind	60 vH	40 – 80 vH
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	67 vH	26 – 80 vH
Arbeitslosenhilfe		
Arbeitsloser ohne Kind	53 vH	54 – 80 vH
Arbeitsloser mit Kind/Kindern	57 vH	46 – 80 vH

<sup>a</sup>Leistung in vH des früheren Nettoarbeitsentgelts. — <sup>b</sup>Spanne in vH des Nettoarbeitsentgelts.

Quelle: DATEV (1996); Vaubel (1996); eigene Berechnungen.

## Anhang zu Kapitel D: Zur Berechnung des Wohngeldes

Um den Wohngeldanspruch der einzelnen Haushalte überprüfen und das Wohngeld berechnen zu können, sind angesichts der Komplexität der gesetzlichen Regelung vereinfachende Annahmen erforderlich. Es wird bei der Berechnung des Lohnabstandes für das Jahr 1998 unterstellt, daß die Mietstufe III (durchschnittliches Mietniveau) vorliegt, daß die Wohnung zwischen dem 1. Januar 1966 und dem 31. Dezember 1977 bezugsfertig geworden ist und mit Sammelheizung und Bad oder Duschaum ausgestattet ist. Dann resultieren — in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße — Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete (Tabelle D1).

*Tabelle D1* — Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete (Belastung) — DM je Monat

Ein-Personen-Haushalt	405
Zwei-Personen-Haushalt	525
Drei-Personen-Haushalt	625
Vier-Personen-Haushalt	725
Fünf-Personen-Haushalt	825

*Quelle:* Wohngeldgesetz (1996).

Die Beträge gelten für die Bruttokaltmiete im Sinne des § 5 des Wohngeldgesetzes. Dies bedeutet, daß die Kosten der Unterkunft, die die Heizkosten beinhalten, eigentlich reduziert werden müßten, um das Wohngeldgesetz korrekt anwenden zu können. Die für das frühere Bundesgebiet geschätzten Kosten der Unterkunft liegen aber so weit über den zu berücksichtigenden Höchstbeträgen, daß diese auch nach einer Verringerung um die Heizkosten überschritten würden. Folglich werden die Höchstbeträge relevant; eine Korrektur um die Heizkosten kann also unterbleiben.

Bei den Berechnungen für die neuen Bundesländer ist eine Korrektur eigentlich erforderlich; sie wird aber nicht vorgenommen. Dies hat zur Konsequenz, daß das Wohngeld etwas zu hoch festgelegt wird. Der Abstand zwischen verfügbarem Einkommen bei Erwerbstätigkeit und Sozialhilfe wird etwas überhöht dargestellt, wenn die Wohngeldregelungen relevant sind.

Als Werbungskosten werden bei der Berechnung des wohngeldrelevanten Einkommens für die Beschäftigten die Pauschbeträge gemäß dem Einkommensteuergesetz (2 000 DM je Jahr bzw. 167 DM je Monat) zugrunde gelegt.

## E. Sozialhilfe, Tariflöhne und Beschäftigung — Gibt es einen Zusammenhang?

Der Sozialhilfeanspruch ist im früheren Bundesgebiet in den vergangenen Jahrzehnten (bei gegebener Haushaltsgröße und -struktur) im Vergleich zum Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit als Facharbeiter gestiegen (vgl. insbesondere Schaubild 3). Dies hat das Arbeitsangebot der betreffenden Personengruppen reduziert; dieser Effekt dürfte für die einzelnen Personengruppen angesichts der unterschiedlich großen Verringerung des Lohnabstandes verschieden groß gewesen sein. Es stellt sich die Frage, wie sich die Lohnabstände für die Gruppe der weniger qualifizierten Beschäftigten entwickelt haben und ob es einen Zusammenhang zwischen den Löhnen dieser Beschäftigten und den Sozialhilfeleistungen und damit zusätzliche Auswirkungen auf die Beschäftigung gibt.<sup>44</sup>

Das Tempo der Lohnsteigerung war für die verschiedenen Beschäftigtengruppen in den einzelnen (mit Blick auf die konjunkturelle Situation abgegrenzten) Phasen des Zeitraums 1960 bis 1997 nicht gleich. Im Zeitraum 1960 bis 1973 sind die Löhne für männliche Arbeiter in der Industrie jahresdurchschnittlich um rund  $8\frac{1}{2}$  vH gestiegen; für die Leistungsgruppe 1 beträgt die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 8,5 vH, für die Leistungsgruppe 3 8,4 vH. Im Zeitraum 1973 bis 1985 sind die Effektivverdienste der ungelerten Arbeiter in der Industrie (Leistungsgruppe 3) etwas schneller als die der Facharbeiter (Leistungsgruppe 1) gestiegen (Gundlach 1987: 81–82); dabei haben in der Leistungsgruppe 3 die Tariflöhne rascher zugenommen als in der Leistungsgruppe 1 (ebenda: 86). Im Zeitraum 1985 bis 1997 betragen die Veränderungsrate der Löhne in den Leistungsgruppen 1 und 3 3,4 bzw. 3,3 vH.<sup>45</sup> Im gesamten Zeitraum 1960 bis 1997 war das Tempo des Lohnanstiegs für Männer in den Leistungsgruppen 1 und 3 der Industrie bzw. des Produzierenden Gewerbes sehr ähnlich (Schaubild 12).<sup>46</sup>

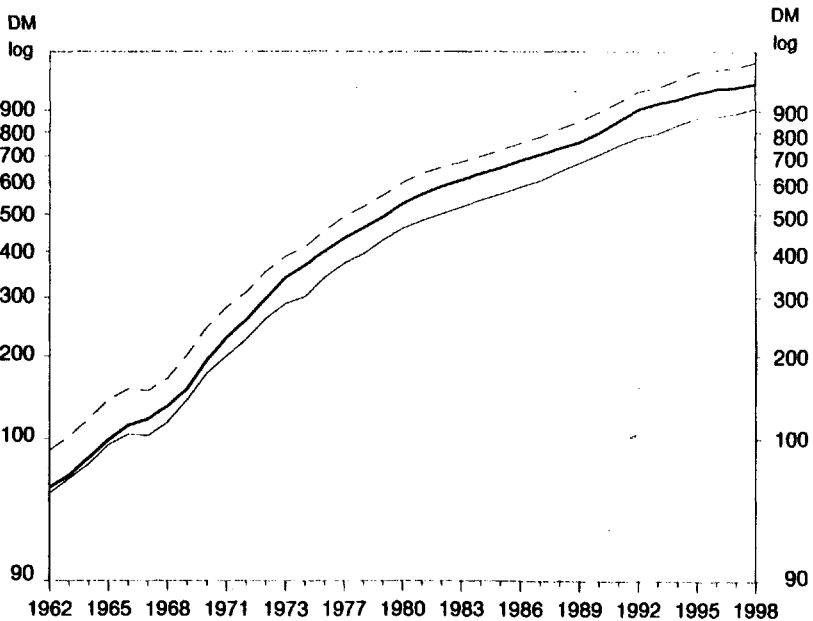
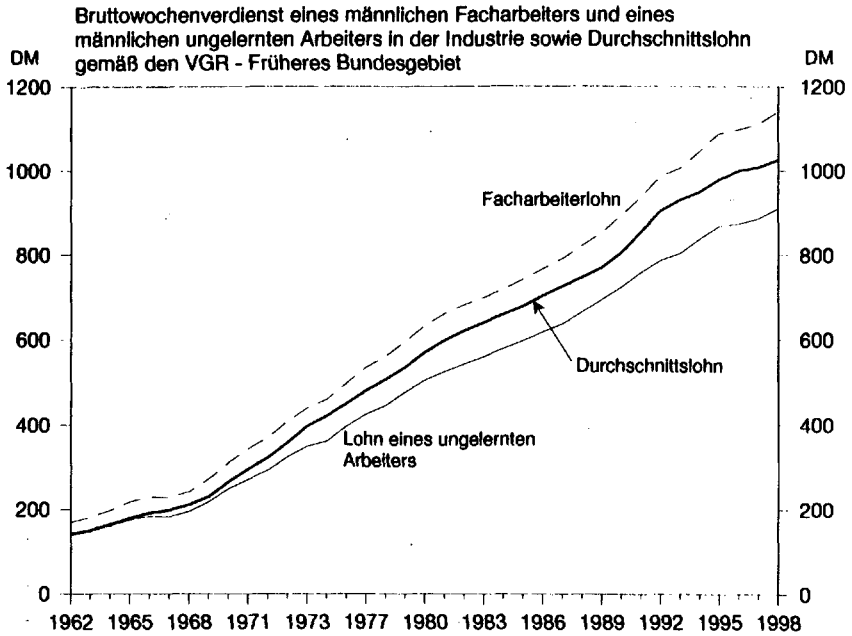
<sup>44</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.

<sup>45</sup> 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 Schimmelpennig 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.

<sup>46</sup> Zur Lohnstruktur und zur Lohndifferenzierung — auch im internationalen Vergleich — vgl. Siebert (1998a: 123–144).



Schaubild 12



Der Durchschnittslohn im Sinne der VGR (Bruttolohn- und -gehaltssumme je abhängig Beschäftigten) hat sich — bei gewissen Unterschieden in den sechziger Jahren — sehr ähnlich wie die Löhne in der Industrie<sup>47</sup> entwickelt. Er wird stärker als die Löhne spezifischer Gruppen von Änderungen der Beschäftigtenstruktur beeinflusst.

Wegen der recht ähnlichen Entwicklung der Löhne in den Leistungsgruppen 1 und 3 hat der Abstand zwischen dem (Netto-)Arbeitslohn für ungelernete Arbeiter in der Industrie und der Sozialhilfe im Zeitraum 1962 bis 1998 im früheren Bundesgebiet etwa in dem Maße abgenommen, das beim Vergleich der Sozialhilfeansprüche mit den (Netto-)Facharbeiterlöhnen dargestellt worden ist; der Abstand ist freilich — notwendigerweise — geringer als der am Facharbeiterlohn gemessene Abstand. Offenbar sind die Leistungsanreize im Zeitablauf — unabhängig von der Referenzgröße — zunehmend beeinträchtigt worden.<sup>48</sup>

Es stellt sich die Frage, ob es neben den direkten Wirkungen auf die Leistungsanreize indirekte Wirkungen der Sozialhilfe auf das Lohnniveau generell oder auf die Löhne spezifischer Gruppen und damit auf den Arbeitsmarkt gegeben hat. Es gibt nämlich einen engen Zusammenhang zwischen dem Sozialhilfeniveau und dem Lohn für ungelernete Arbeiter; dieser Zusammenhang wird besonders deutlich, wenn die Veränderungen der beiden Größen betrachtet werden (Schaubild 13).

Grundsätzlich ist es möglich, daß die Sozialhilfesätze die Lohnsätze in unteren Qualifikationsgruppen nach oben getrieben — mindestens deren Rückgang im Vergleich zum Facharbeiterlohn verhindert — haben; 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).

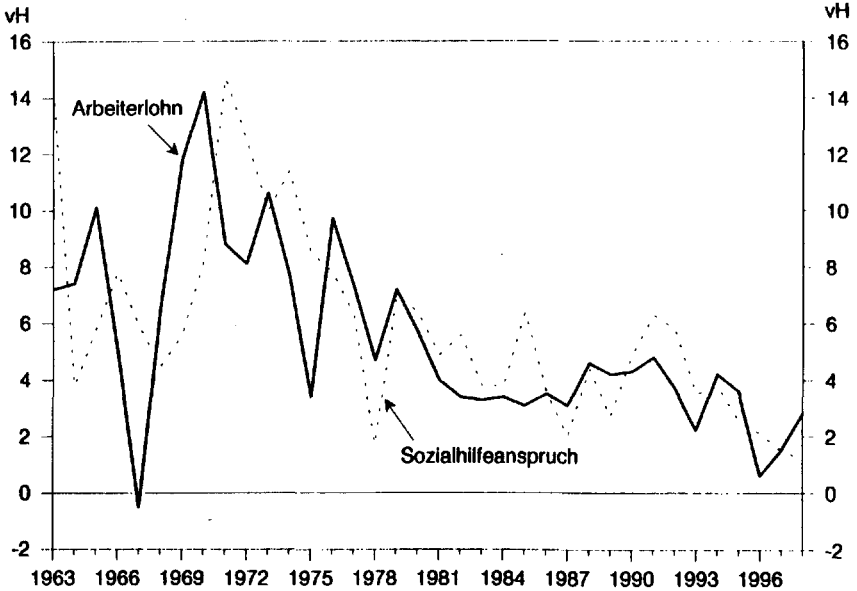
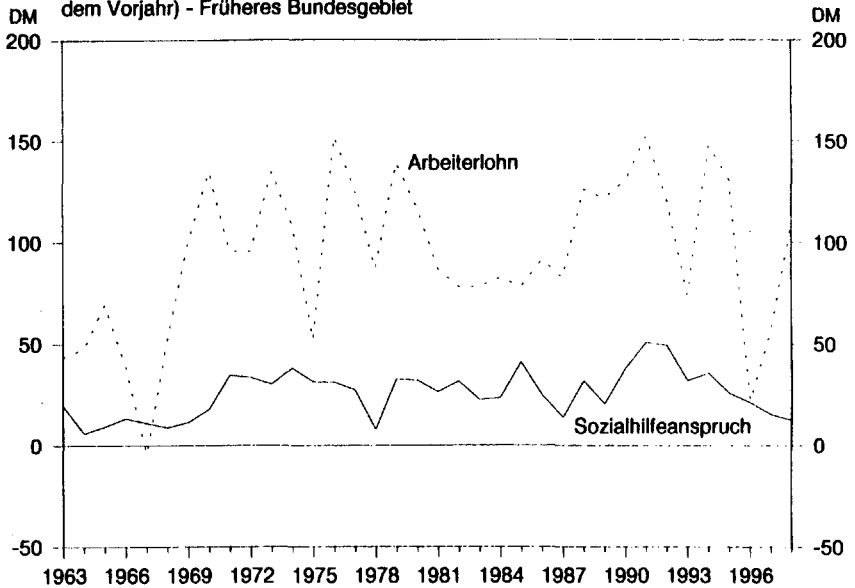
Anhand der Veränderungsdaten des Sozialhilfeanspruchs einer Einzelperson und des Lohns eines ungelerneten Arbeiters läßt sich nicht ohne weiteres zwischen den beiden Hypothesen entscheiden. Es sind zusätzliche Informationen heranzuziehen. Die zweite

<sup>47</sup> Im folgenden ist häufig vereinfachend von der Industrie die Rede; gemeint ist aber oft das Produzierende Gewerbe.

<sup>48</sup> Erst im Jahr 1996 gab es eine begrenzte Korrektur für Haushalte mit Kindern; sie beruht freilich auf der Anhebung des Kindergeldes und nicht auf Kürzungen bei der Sozialhilfe.

Schaubild 13

Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson und Lohn eines Arbeiters im Produzierenden Gewerbe in der Leistungsgruppe 3 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr) - Früheres Bundesgebiet



Hypothese könnte man dann nicht verwerfen, wenn die Entwicklung der Löhne weniger 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). Demnach hat das Sozialleistungsniveau wohl dazu beigetragen, daß das Lohnniveau für die Beschäftigten mit geringer Qualifikation erhöht wurde; in den betreffenden Tariflohnverhandlungen scheint der Abstand zu den Sozialhilfeleistungen eine Rolle zu spielen.

Das Mindesteinkommen in Form der Sozialhilfe wirkt sich offenbar auf die Tariflohnstruktur aus. „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).

Wenn die Leistungsgruppe 3 bei den Arbeitern im Produzierenden Gewerbe oder die Leistungsgruppen IV und/oder V bei den männlichen Angestellten im Produzierenden Gewerbe, im Handel und im Kredit- und Versicherungsgewerbe teilweise schwach besetzt sind<sup>49</sup>, so spricht das nicht gegen die (quantitative) Relevanz des Arguments, nach dem die Sozialhilfeleistungen die Löhne bestimmter Personengruppen nach oben treiben, die Arbeitslosigkeit erhöhen und gesamtwirtschaftlich schädliche Wirkungen

---

<sup>49</sup> Im Oktober 1997 waren rund 10 vH (Westen: 10,1 vH; Osten: 9,4 vH) der männlichen Arbeiter im Produzierenden Gewerbe der Leistungsgruppe 3 zugeordnet. Von den weiblichen Arbeitern gehörten im Westen 47,5 vH und im Osten 24,0 vH der Leistungsgruppe 3 an (Statistisches Bundesamt 1998b). Bei den männlichen Angestellten sind die unteren Lohngruppen stärker besetzt als bei den Arbeitern (Statistisches Bundesamt 1998b, 1998c).

haben.<sup>50</sup> Das Argument wird vielmehr gestützt; denn genau dies — eine schwache Besetzung der unteren Lohngruppen — ist infolge überhöhter Löhne zu erwarten.<sup>51</sup>

## F. Abschließende Bemerkungen

Die Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt ist in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung gesamtwirtschaftlich schädlich. Ihr Niveau bei Nicht-Erwerbstätigkeit reicht nicht selten an das potentielle Nettoarbeitseinkommen eines Sozialhilfeempfängers heran; der Ertrag einer Erwerbstätigkeit (nach Abzug von Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen) wird im relevanten Einkommensbereich im Regelfall 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 Sozialhilferegulungen wird die Verringerung der Arbeitslosigkeit behindert. Damit die Arbeitslosigkeit sinkt, ist eine Lohnsenkung im Bereich gering qualifizierter Arbeit nötig. Eine solche Lohnsenkung hätte aber zur Folge, daß die dann erzielbaren Nettoarbeitseinkommen in der Nähe von Unterstützungszahlungen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) liegen (vgl. z.B. Sachverständigenrat 1997). Sie kommt deshalb nicht zustande. Die Lohnspreizung ist unzureichend. Die erforderliche Tariflohnanpassung an Veränderungen der Struktur der Arbeitsnachfrage wird durch die Festlegung der Sozialhilfeansprüche verhindert (Siebert 1998a).

Bei all diesen negativen Effekten darf man aber die positiven Wirkungen der Sozialhilfe nicht übersehen. Dazu zählen der soziale Frieden und die Verringerung der Kriminalität (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).

<sup>50</sup> Die Relevanz wird beispielsweise bestritten von Engelen-Kefer (1997: 333).

<sup>51</sup> Zu berücksichtigen ist auch, daß das verfügbare Einkommen durch Schwarzarbeit aufgestockt werden kann.

Die Sozialhilfe in einer adäquaten Ausgestaltung ist ein konstitutives Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung (Soltwedel 1997; vgl. auch Kapitel A.).

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 allzuweit 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 würde in der Regel sinken. Zudem sinkt das Einkommensteueraufkommen, weil bei reduzierten Anrechnungssätzen das Existenzminimum bei der Besteuerung erhöht werden muß. Quantitativ sind die Wirkungen um so gravierender, je mehr der Anrechnungssatz verringert wird.

Eine Reform, durch die lediglich die Anrechnungssätze verändert werden, kann deshalb nicht in Betracht kommen. 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 Mehrbedarfzuschläge für Ältere, Kranke usw. so erhöht werden, daß sich die Leistungen zugunsten dieser Personengruppen zwar in der Struktur, nicht aber in der Summe ändern.

Wenn das Mindesteinkommen für erwerbsfähige Personen gesenkt wird, dann werden die Arbeitsanreize gestärkt. Das verfügbare Einkommen dieser Personen wird je nach Arbeit-Freizeit-Präferenzen unterschiedlich stark beeinflusst. Arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger können sich besserstellen, „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 die öffentlichen Haushalte 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). Gegenwärtig gibt es allerdings Bestrebungen, praktisch das Gegenteil davon zu beschließen.

Bei einer Beurteilung der Option Regelsatzsenkung für Erwerbsfähige verbunden mit einer Tariflohnsenkung ist zu berücksichtigen, daß die Chance, einen höher entlohnten 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.

## Anhangtabellen

<i>Tabelle A1</i> — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1960–1994 .....	87
<i>Tabelle A2</i> — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1960–1994 .....	88
<i>Tabelle A3</i> — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1960–1994 .....	89
<i>Tabelle A4</i> — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Textil- und Bekleidungsindustrie, Leistungsgruppe 3) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 — Früheres Bundesgebiet .....	90
<i>Tabelle A5</i> — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Facheinzelhandel, Leistungsgruppe IV) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 — Früheres Bundesgebiet .....	91
<i>Tabelle A6</i> — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Textil- und Bekleidungsindustrie, Leistungsgruppe 3) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 — Neue Bundesländer .....	92
<i>Tabelle A7</i> — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand (Facheinzelhandel, Leistungsgruppe IV) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 — Neue Bundesländer .....	93



*Tabelle A1* — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 1960–1994 (DM pro Monat)

	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994
Regelsatz der Sozialhilfe <sup>a</sup>	75	92	110	124	131	147	196	237	270	290	310	338	351	389	407	436	491	519
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>b</sup>	38	45	53	62	74	88	107	134	164	179	224	254	286	314	342	371	416	456
Insgesamt	113	137	163	186	205	235	303	371	434	469	534	592	637	703	749	807	907	975
in vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	24,4	25,0	25,8	24,8	26,4	24,3	27,6	30,0	30,7	29,7	30,1	31,2	32,5	34,1	33,9	32,3	34,1	35,0
Nachrichtlich: Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>c,d</sup>	465	549	632	748	778	966	1 097	1 236	1 412	1 578	1 772	1 899	1 964	2 064	2 211	2 500	2 559	2 782

<sup>a</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt; Bundesdurchschnitt; für 1960 und Januar bis Mai 1962 Fürsorgetratsatz für den Haushaltsvorstand. — <sup>b</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>c</sup>Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. — <sup>d</sup>Kein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (1976, 1986, 1992, 1996, 1998), Sozialenquete-Kommission, Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. b), eigene Berechnungen.

Tabelle A2 — Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 1960–1994 (DM pro Monat)

	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994
Regelsatz der Sozialhilfe <sup>a</sup>																		
Haushaltsvorstand	75	92	110	124	131	147	196	237	270	290	310	338	351	389	407	436	491	519
Ehegatte (80 vH <sup>b</sup> )	58	71	85	96	102	114	157	190	216	232	248	270	281	311	326	349	393	415
Kind, 8 Jahre (65 vH <sup>c</sup> )	54	67	80	90	95	107	127	154	176	189	202	220	228	253	265	283	319	337
Insgesamt	187	230	275	310	328	368	480	581	662	711	760	828	860	953	997	1 068	1 203	1 272
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>d</sup>	65	77	90	105	126	149	182	228	278	304	380	431	487	534	581	630	707	775
Insgesamt	252	307	365	415	454	517	662	808	940	1 014	1 140	1 259	1 347	1 487	1 578	1 699	1 910	2 046
in vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	49,6	51,4	53,1	52,0	54,6	49,7	54,8	57,8	58,7	55,6	56,1	58,5	59,9	61,6	61,6	59,1	61,3	62,7
Nachrichtlich: Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>e</sup>	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	2 823	3 048	3 195
Kindergeld <sup>f</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	50	50	50	50	50	50	50	50	70	70

<sup>a</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt; Bundesdurchschnitt; für 1960 und Januar bis Mai 1962 Fürsorgerrichtsatz für den Haushaltsvorstand. — <sup>b</sup>75–80 vH bis zum Jahr 1971. — <sup>c</sup>70–75 vH bis zum Jahr 1971. — <sup>d</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>e</sup>Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. — <sup>f</sup>Ein Kind; kein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (1976, 1986, 1992, 1996, 1998), Sozialenquete-Kommission, Statistisches Bundesamt (Ifd. Jgg. b), eigene Berechnungen.

Tabelle A3 — Sozialhilfeleistungen und potielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet) — Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 1960–1994 (DM pro Monat)

	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994
Regelsatz der Sozialhilfe <sup>a</sup>																		
Haushaltsvorstand	75	92	110	124	131	147	196	237	270	290	310	338	351	389	407	436	491	519
Ehegatte (80 vH <sup>b</sup> )	58	71	85	96	102	114	157	190	216	232	248	270	281	311	326	349	393	415
Kind, 8 Jahre (65 vH <sup>c</sup> )	54	67	80	90	95	107	127	154	176	189	202	220	228	253	265	283	319	337
Kind, 10 Jahre (65 vH)	54	67	80	90	95	107	127	154	176	189	202	220	228	253	265	283	319	337
Kind, 16 Jahre (90 vH)	68	83	99	112	118	132	176	213	243	261	279	304	316	350	366	392	442	467
Insgesamt	309	380	454	512	541	607	784	948	1 080	1 160	1 240	1 352	1 404	1 556	1 628	1 744	1 964	2 076
Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung <sup>d</sup>																		
	84	99	116	136	164	193	235	295	360	393	492	558	630	691	752	816	915	1 002
Insgesamt	393	479	570	648	705	800	1 019	1 243	1 440	1 553	1 732	1 910	2 034	2 247	2 380	2 560	2 879	3 078
in vH des durchschnittlichen Nettoverdienstes eines Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld	67,9	69,6	71,6	69,8	73,4	68,1	75,6	80,4	80,4	75,6	74,0	76,9	78,3	79,5	80,0	77,2	79,5	81,8
Nachrichtlich: Durchschnittlicher Nettoverdienst <sup>e</sup>	539	648	746	853	886	1 095	1 261	1 461	1 552	1 776	1 991	2 112	2 228	2 456	2 604	2 931	3 202	3 345
Kindergeld <sup>f</sup>	40	40	50	75	75	80	88	85	240	278	350	370	370	370	370	385	420	420

<sup>a</sup>Hilfe zum Lebensunterhalt; Bundesdurchschnitt; für 1960 und Januar bis Mai 1962 Fürsorgersatz für den Haushaltsvorstand. — <sup>b</sup>75–80 vH bis zum Jahr 1971. — <sup>c</sup>70–75 vH bis zum Jahr 1971. — <sup>d</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>e</sup>Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. — <sup>f</sup>Drei Kinder; kein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMA (1976, 1986, 1992, 1996, 1998), Sozialenquete-Kommission, Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg. b), eigene Berechnungen.

Tabelle A4 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Textil- und Bekleidungsindustrie, Leistungsgruppe 3) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Früheres Bundesgebiet

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig-			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig-			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig-		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Wochenlohn	775	642	775	1 417	775	775	775	1 417	1 417	1 417	683	683	683
Monatslohn (Wochenlohn x 4,345)	3 367	2 789	3 367	6 157	3 367	3 367	3 367	6 157	6 157	6 157	2 968	2 968	2 968
Sozialversicherungsbeiträge (21,05 vH)	709	587	709	1 296	709	709	709	1 296	1 296	1 296	625	625	625
Lohnsteuer	514	328	120	852	120	120	120	852	852	852	255	255	255
Solidaritätszuschlag	28	18	-	47	-	-	-	38	29	11	-	-	-
Nettolohn	2 116	1 856	2 538	3 962	2 538	2 538	2 538	3 972	3 981	3 998	2 089	2 089	2 089
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	0	0	0	0	0	180	278	0	0	0	0	119	299
Einkommen	2 116	1 856	2 538	3 962	2 758	3 158	3 556	4 192	4 442	4 738	2 309	2 648	3 128
Miete	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	538	538	968	968	1 317	1 665	2 013	1 317	1 665	2 013	834	1 234	1 583
Mehrbedarfzuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	215	215	215
Mieterstattung	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	1 049	1 049	1 683	1 683	2 185	2 687	3 137	2 185	2 687	3 137	1 764	2 317	2 820
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	1 067	807	855	2 279	573	471	419	2 007	1 734	1 601	545	331	308
--- vH	101,7	76,9	50,8	135,4	26,2	17,5	13,4	91,9	64,5	51,0	30,9	14,3	10,9

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Wochenlohn von 775 DM (Männer) bzw. 642 DM (Frauen).

Tabelle A5 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Facheinzelhandel, Leistungsgruppe IV) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Früheres Bundesgebiet

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig mit			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig mit			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig mit		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Monatslohn	3 584	2 872	3 584	6 456	3 584	3 584	3 584	6 456	6 456	6 456	3 017	3 017	3 017
Sozialversicherungsbeiträge (21,05 vH)	754	605	754	1 359	754	754	754	1 359	1 359	1 359	635	635	635
Lohnsteuer	579	357	165	944	165	165	165	944	944	944	271	271	271
Solidaritätszuschlag	32	20	-	52	-	-	-	43	34	25	-	-	-
Nettolohn	2 219	1 891	2 664	4 101	2 664	2 664	2 664	4 110	4 119	4 128	2 111	2 111	2 111
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	0	0	0	0	0	141	238	0	0	0	0	114	290
Einkommen	2 219	1 891	2 664	4 101	2 884	3 245	3 642	4 330	4 559	4 868	2 331	2 665	3 141
Miete	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	538	538	968	968	1 317	1 665	2 013	1 317	1 665	2 013	834	1 234	1 583
Mehrbedarfszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	215	215	215
Mieterstattung	511	511	715	715	868	1 022	1 124	868	1 022	1 124	715	868	1 022
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	1 049	1 049	1 683	1 683	2 185	2 687	3 137	2 185	2 687	3 137	1 764	2 317	2 820
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	1 170	842	981	2 418	699	558	505	2 145	1 872	1 731	567	348	321
--- vH	111,5	80,3	58,3	143,7	32,0	20,8	16,1	98,2	69,7	55,2	32,1	15,0	11,4

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Monatslohn von 3 584 DM (Männer) bzw. 2 872 DM (Frauen).

Tabelle A6 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Textil- und Bekleidungsgewerbe, Leistungsgruppe 3) mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Neue Bundesländer

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig- mit			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig- mit			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig- mit		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Wochenlohn	484	435	484	919	484	484	484	919	919	919	443	443	443
Monatslohn (Wochenlohn x 4,345)	2 103	1 890	2 103	3 993	2 103	2 103	2 103	3 993	3 993	3 993	1 925	1 925	1 925
Sozialversicherungs- beiträge (21,25 vH)	447	402	447	849	447	447	447	849	849	849	409	409	409
Lohnsteuer	132	80	-	209	-	-	-	209	209	209	-	-	-
Solidaritätszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nettolohn	1 524	1 408	1 656	2 936	1 656	1 656	1 656	2 936	2 936	2 936	1 516	1 516	1 516
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	0	0	61	0	179	324	407	0	81	167	128	260	414
Einkommen	1 524	1 408	1 717	2 936	2 055	2 420	2 803	3 156	3 457	3 843	1 864	2 216	2 670
Miete	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	520	520	936	936	1 273	1 609	1 946	1 273	1 609	1 946	806	1 193	1 530
Mehrbedarfzuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	208	208	208
Mieterstattung	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	869	869	1 424	1 424	1 866	2 307	2 713	1 866	2 307	2 713	1 502	1 994	2 436
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	655	539	293	1 512	189	113	90	1 290	1 150	1 130	362	222	234
--- vH	75,4	62,0	20,6	106,2	10,1	4,9	3,3	69,1	49,8	41,7	24,1	11,1	9,6

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Wochenlohn von 484 DM (Männer) bzw. 435 DM (Frauen).

Tabelle A7 — Sozialhilfeansprüche im Vergleich zu den Einkommen von Haushalten mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand<sup>a</sup> (Facheinzelhandel, Leistungsgruppe IV) sowie mit einem/ohne einen erwerbstätigen Ehegatten im Jahr 1998 (DM je Monat) — Neue Bundesländer

Ableitung des verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit bzw. bei Sozialhilfebezug	Ein-Personen-Haushalt		Ehepaar ohne Kinder		Ehepaar - nur Mann erwerbstätig- mit			Ehepaar - Mann und Frau erwerbstätig- mit			Elternteil - Mann/Frau erwerbstätig- mit		
	männlich	weiblich	nur Mann erwerbstätig	Mann und Frau erwerbstätig	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern	1 Kind	2 Kindern	3 Kindern
Monatslohn	2 533	2 552	2 533	5 085	2 533	2 533	2 533	5 085	5 085	5 085	2 550	2 550	2 550
Sozialversicherungsbeiträge (21,25 vH)	538	542	538	1 081	538	538	538	1 081	1 081	1 081	542	542	542
Lohnsteuer	248	253	-	499	-	-	-	499	499	499	124	124	124
Solidaritätszuschlag	14	14	-	27	-	-	-	7	-	-	-	-	-
Nettolohn	1 733	1 743	1 995	3 478	1 995	1 995	1 995	3 499	3 506	3 506	1 885	1 885	1 885
Kindergeld	-	-	-	-	220	440	740	220	440	740	220	440	740
Wohngeld	0	0	0	0	85	243	327	0	0	0	49	184	348
Einkommen	1 733	1 743	1 995	3 478	2 300	2 678	3 062	3 719	3 946	4 246	2 154	2 509	2 973
Miete	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Werbungskosten	167	167	167	333	167	167	167	333	333	333	167	167	167
Regelsatz	520	520	936	936	1 273	1 609	1 946	1 273	1 609	1 946	806	1 193	1 530
Mehrbedarfszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	208	208	208
Mieterstattung	349	349	488	488	593	698	767	593	698	767	488	593	698
Leistungen der Sozialhilfe zusammen	869	869	1 424	1 424	1 866	2 307	2 713	1 866	2 307	2 713	1 502	1 994	2 436
Mehreinkommen gegenüber Sozialhilfe													
--- DM	864	874	571	2 054	434	371	349	1 853	1 639	1 533	652	515	537
--- vH	99,4	100,6	40,1	144,2	23,3	16,1	12,9	99,3	71,0	56,5	43,4	25,8	22,0

<sup>a</sup>Bei einem durchschnittlichen Monatslohn von 2 533 DM (Männer) bzw. 2 552 DM (Frauen).

## Literaturverzeichnis

- Adamy, W. (1993). Sozialhilfeniveau und Arbeitnehmereinkommen: neue Armut als Folge der Regierungspolitik. *Soziale Sicherheit* 42 (6): 161–168.
- (1998). Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit: gibt es eine Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe? *Soziale Sicherheit* 47 (1): 29–36.
- 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.
- Bäcker, G. (1996). Niedrige Arbeitseinkommen und soziale Sicherung. In: G. Pohl (Hrsg.), *Niedriglöhne: die unbekannte Realität Armut trotz Arbeit. Empirische Bestandsaufnahme und politische Lösungsvorschläge*. Hamburg.
- Bäcker, G., und W. Hanesch (1998a). Landessozialbericht. Band 7: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit niedrigem Einkommen. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Bergheim.
- (1998b). Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit — Zur Diskussion über den Erwerbstätigenfreibetrag. *NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge)* (9): 264–273.
- Bäcker, G., und J. Steffen (1995). Lohnt es sich noch zu arbeiten? Zur Diskussion über Sozialhilfe, Negativsteuer und Niedrigeinkommen. *WSI-Mitteilungen* 48 (1): 3–11.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (1994). Arbeit und Soziales. *Statistische Mitteilungen* 49 (3): 133–192.
- Bechtold, S., W. Bihler und D. Deininger (1993). Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahr 1991. *Wirtschaft und Statistik* (2): 113–124.
- BGBI. (Bundesgesetzblatt, Teil I.)* (1991). Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 10. Januar: 94–117.
- (1992). Neufassung der Anlagen 1 bis 8 des Wohngeldgesetzes: 545–671.
- (1993). Bekanntmachung der Neufassung des Wohngeldgesetzes: 183–198.
- (1996). Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts: 1088–1100.
- Bispinck, R. (1996). Von Friseurinnen, Floristinnen und Fischverpackerinnen. Tarifliche Niedrigeinkommen in West- und Ostdeutschland. In G. Pohl und C. Schäfer (Hrsg.), *Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit*. Hamburg.
- Bispinck, R. (1998). Die Lohn- und Gehaltsrunde 1998. Eine Halbjahresbilanz. In Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), *Informationen zur Tarifpolitik*. Düsseldorf, Juli.



- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1976). *Arbeits- und Sozialstatistiken 1976*. Bonn.
- (1986, 1992, 1996, 1998). *Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (1996). Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten der Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 59. Bonn.
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (Hrsg.) (1995). *Sozialhilfe — Ihr gutes Recht*. Bonn.
- Boss, A. (1990). Sozialhilfe, Leistungsanreize und Sozialunion. *Die Weltwirtschaft* (1): 101–110.
- (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.
- Boss, A., J. Döpke, J. Gottschalk, E. Langfeldt, J. Scheide, R. Schmidt und H. Strauß (1998). Kräftig steigende Unternehmensinvestitionen in Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (2): 139–153.
- Breuer, W., und D. Engels (1993). Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und den verfügbaren Arbeitnehmereneinkommen 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.
- Bundesanstalt für Arbeit (1997). *Presseinformationen* 74. Nürnberg, 15. Dezember.
- (1998). *Presseinformationen* 2. Nürnberg, 2. Januar.
- Bundessozialhilfegesetz* (1997). In: Beck-Texte im dtv, 8. Auflage.
- Christensen, B., und A. Schimmelpfennig (1998). Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Lohnstruktur in Westdeutschland. *Die Weltwirtschaft* (2): 177–186.
- DATEV (Hrsg.) (1998). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.

- Deiningner, 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.
- Dresch, A. (1990). Bruttojahresverdienste in der Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe 1989. *Wirtschaft und Statistik* (4): 859–865.
- (1992). Bruttojahresverdienste in der Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe 1991. *Wirtschaft und Statistik* (12): 896–901.
- Engelen-Kefer, U. (1997). Sozialhilfe in Deutschland. *Soziale Sicherheit* 46 (10): 332–334.
- Erbe, R., und S. Erbe (1993). Sozialhilfe auf dem Prüfstand. *Wirtschaftsdienst* 73 (11): 588–596.
- Fiebigner, H. (1992). Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte im früheren Bundesgebiet sowie den neuen Ländern und Berlin-Ost 1991. *Wirtschaft und Statistik* (11): 827–837.
- (1994). Budgets ausgewählter privater Haushalte 1993. Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen. *Wirtschaft und Statistik* (8): 647–657.
- (1995). Budgets ausgewählter privater Haushalte 1994. Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen. *Wirtschaft und Statistik* (8): 622–632.
- (1997). Budgets ausgewählter privater Haushalte 1996. Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen. *Wirtschaft und Statistik* (8): 586–594.
- Fritzsche, B., und H.D. von Loeffelholz (1993). Das RWI-Steuer-Transfer-Modell als Instrument zur Untersuchung verteilungspolitischer Fragestellungen. In Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, *Empirische Wirtschaftsforschung und wirtschaftspolitische Beratung*. Essen.

- (1994). Grenzbelastungen der Einkommen durch das Steuer-Transfer-System. Eine empirische Analyse für Haushalte von Erwerbstätigen in den neuen und den alten Bundesländern. *RWI-Mitteilungen* 45 (3): 235–260.
- Gern, K.-J. (1995). Das Einkommensteuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 718. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996a). Das Bürgergeld — ein sinnvolles Konzept? Studie im Auftrag des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung, Kiel.
- (1996b). Ein Modell zur Simulation des deutschen Steuer-Transfer-Systems. Kieler Arbeitspapiere 725. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998a). Das Einkommensteuer- und Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland — ein Update. Kieler Arbeitspapiere 865. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998b). *Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland — eine Simulationsstudie*. Kieler Studien. In Vorbereitung.
- 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.
- Hackenberg, H., und G. Wagner (1997). Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger. *Wirtschaftsdienst* 77 (4): 220–226.
- Hake, L. (1988). Bruttojahresverdienste in Industrie und Handel 1987. *Wirtschaft und Statistik* (11): 808–814.
- 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.
- Heinlein, D. (1993). Ergebnisse der laufenden Lohnstatistik für 1992. *Wirtschaft und Statistik* (6): 421–431, 385\*–392\*.
- Hotel- und Gaststättenverband Baden-Württemberg (1998). *Lohn- und Gehaltstarifvertrag für das Hotel- und Gaststättengewerbe in Baden-Württemberg*. Stuttgart.
- Hotel- und Gaststättenverband Nordrhein-Westfalen e.V. (1998). *Lohn- und Gehaltstarifvertrag für das Gaststätten- und Hotelgewerbe des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Jerger, J., und A. Spermann (1997). Wege aus der Arbeitslosenfalle — ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 46 (1): 51–73.

- Kaiser, J. (1992). Budgets ausgewählter privater Haushalte im früheren Bundesgebiet 1991. Ergebnis der laufenden Wirtschaftsrechnungen. *Wirtschaft und Statistik* (9): 668–676.
- (1993). Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte im früheren Bundesgebiet sowie in den neuen Ländern und Berlin-Ost 1992. Ergebnis der laufenden Wirtschaftsrechnungen. *Wirtschaft und Statistik* (8): 568–578.
- Kaukewitsch, P. (1998). Ergebnisse der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1996 für 1995. *Wirtschaft und Statistik* (1): 46–59.
- Klein, T. (1989). Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen. *Ifo-Studien* 35: 53–76.
- Klinger, R. (1998). Pauschalierung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG. *NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge)* (1): 5–9.
- Krause-Junk, G. (1996). Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Anmerkungen zum Gutachten der Expertenkommission. *Wirtschaftsdienst* 76 (7): 345–349.
- (1997). Bürgergeld. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216 (4 und 5): 549–560.
- Luchterhand (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Gesamt-Abzugs-Tabellen*. Neuwied.
- Minford, P. (1996). Unemployment in the OECD and Its Remedies. In H. Giersch (Hrsg.), *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*. Berlin.
- Mitschke, J. (1995a). Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung. *Wirtschaftsdienst* 75 (2): 75–84.
- (1995b). Bürgergeld für mehr Arbeitsplätze. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Dezember: 17.
- Neuhäuser, J. (1995a). Sozialhilfeaufwand 1993. *Wirtschaft und Statistik* (2): 147–154.
- (1995b). Sozialhilfeempfänger 1993. *Wirtschaft und Statistik* (9): 704–718.
- 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.
- Offermann, V. (1997). Sozialhilfe versus Bürgergeld: Defizite und Perspektiven der Armutsbekämpfung im Wohlfahrtsstaat. *Arbeit und Sozialpolitik* 51 (5/6): 31–41.
- Paqué, K.-H. (1995). Beschäftigungshilfe statt Arbeitslosenhilfe. Ein Reformvorschlag zur Senkung struktureller Arbeitslosigkeit. In Tagungsband zur Jahrestagung der

- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., *Wege aus der Arbeitslosigkeit*. Berlin.
- 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.
- RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen) (1994). Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers in den jungen Bundesländern — eine empirische Analyse anhand von Fallbeispielen und Problemdarstellung. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen. Essen.
- 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.
- Schellhorn, W. (1990). Einführung eines neuen Bedarfsbemessungssystems für die Regelsätze in der Sozialhilfe. *NDV (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge)* 70: 14–16.
- Schulte, O. (1996). Das schillernde Gewerbe. Gastronomie: Attraktive Berufe zu Dumpingbedingungen. In G. Pohl und C. Schäfer (Hrsg.), *Niedriglöhne. Die unbekannteste Realität: Armut trotz Arbeit*. Hamburg.
- Seewald, H. (1995). Wohngeld im früheren Bundesgebiet 1993. Ergebnisse der Wohngeldstatistik. *Wirtschaft und Statistik* (6): 479–484.
- (1997a). Sozialhilfe und Leistungen an Asylbewerber 1995. *Wirtschaft und Statistik* (5): 331–341.
- (1997b). Sozialhilfeempfänger und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 1995. *Wirtschaft und Statistik* (10): 720–726.
- (1997c). Wohngeld im früheren Bundesgebiet 1995. *Wirtschaft und Statistik* (12): 851–856.
- (1998a). Wohngeld in den neuen Ländern und Berlin-Ost 1996. *Wirtschaft und Statistik* (1): 40–45.
- (1998b). Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1996. *Wirtschaft und Statistik* (6): 509–519.
- Seffen, A. (1993). Sozialhilfeeinkommen. Niveauprobleme in Ost und West. In Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Osteuropa auf dem Weg in die Marktwirtschaft*. Köln.
- 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.
- 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.
- Soltwedel, R., und P. Trapp (1988). Labor Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of the Natural Rate? The Case of West Germany. In H. Giersch (Hrsg.), *Macro and Micro Policies for More Growth and Employment*. Tübingen.
- Sozialenquôte-Kommission (o.J.). *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1996). *Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3: Haushalte und Familien*. Stuttgart.
- (1997a). *Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 4.1: Tariflöhne*. Oktober. Stuttgart.
- (1997b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2: Konten und Standardtabellen. Vorbericht*. Stuttgart.
- (1998a). *Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1997. Arbeitsunterlage*. März. Wiesbaden.
- (1998b). *Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.1: Arbeiterverdienste im Produzierenden Gewerbe, Oktober 1997*. Stuttgart.
- (1998c). *Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 2.2: Angestelltenverdienste im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Oktober 1997*. Stuttgart.
- (1998d). *Mitteilung für die Presse*. Wiesbaden, 1. Juli.
- (1998e). *Mitteilung für die Presse*. Wiesbaden, 19. August.
- (1998f). *Statistisches Jahrbuch 1998*. Stuttgart.
- (1999). *Mitteilung für die Presse*. Wiesbaden, 6. Januar.
- (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.
- Steffen, J. (1993). Das Verhältnis von Lohn- und Sozialhilfe. *Sozialer Fortschritt* 42: 91–95.

- (1994). Verhältnis der Regelsätze zum Arbeitseinkommen. Das Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe. *Sozialer Fortschritt* 43 (3): 69–72.
- 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.
- Thormählen, T, und R. Specht (1993). Größerer Grundfreibetrag für Grenzsteuerzahler. *Wirtschaftsdienst* 73 (7): 356–362.
- Vaubel, R. (1989). Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik. In Harald Scherf (Hrsg.), *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Industrieländer*. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. 178. Berlin.
- (1990). *Sozialpolitik für mündige Bürger, Optionen für eine Reform*. Baden-Baden.
- (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand*. Tübingen.
- Wartenberg, E. (1989). Bruttojahresverdienste 1988 in Industrie, im Handel, bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe. *Wirtschaft und Statistik* (11): 808–811.
- Weeber, J. (1992). Vermindert die bestehende Sozialhilfe das Arbeitsangebot? *Konjunkturpolitik* 38 (2): 55–68.
- Weiler, A. (1996). Dumping durch Diskriminierung. Die geschlechtsspezifische Dimension von Niedrigeinkommen. In G. Pohl und C. Schäfer (Hrsg.), *Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit*. Hamburg.
- 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.
- Wohngeldgesetz* (1996). In: Beck-Texte im dtv. Mietgesetze, 31. Auflage. München.
- Wüstenbecker, M. (1996). Welfare-Stigma. Arbeitspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften 45. Universität - Gesamthochschule Paderborn.
- Zimmermann, H. (1997). Niedrige Markteinkommen. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 42: 125–143.