

DOKUMENTATION

DAS DEUTSCHE SOZIALHILFESYSTEM: IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN SOZIALER FÜRSORGE UND HILFE ZUR ARBEIT*

Das deutsche Sozialhilfesystem räumt dem Fürsorgeprinzip hohe Bedeutung ein und gibt arbeitsfähigen Hilfeempfängern zu wenig Anreize, in die Erwerbstätigkeit zu wechseln. Denn der Unterschied zwischen dem Einkommensniveau von Sozialhilfeempfängern und den Verdiensten geringqualifizierter Arbeitnehmer ist so gering, dass eine Arbeitsaufnahme häufig unattraktiv wird. Beispielsweise kann ein Ehepaar mit zwei Kindern aus der Sozialhilfe ein verfügbares Haushaltseinkommen von 2.893 DM im Monat erzielen. Ein verheirateter Alleinverdiener mit zwei Kindern verfügt bei einem Bruttoverdienst von 3.000 DM über ein Nettoeinkommen einschließlich der Sozialtransfers von 3.074 DM. Zwischen Nicht-Arbeit und Vollzeit-Erwerbstätigkeit liegt demnach nur eine Differenz von 181 DM. Kombilohnstrategien oder die steuerliche Begünstigung niedrigentlohnter Erwerbstätigkeit könnten diese Abhängigkeitsfalle beseitigen.

iw-trends

Laut Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1962 steht die Sozialhilfe vor einer doppelten Aufgabe: Einerseits soll sie jedem ermöglichen, ein Leben zu führen, „das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 BSHG). Andererseits soll sie den Empfänger befähigen, von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Von Anfang an steht die Sozialhilfe hierzulande somit im Spannungsfeld einer angemessenen sozialen Sicherung einerseits und der Eingliederung erwerbsfähiger Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt andererseits.

*Fragestellung
und Methode*

Die Arbeitsmarkt-Entwicklung seit den frühen 80er-Jahren hat indes die Herausforderungen an die Hilfe zur Arbeit enorm erhöht (Statistisches Bundesamt, 2000):

* Dieser Aufsatz ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Projekts "Egalität und Effizienz - das deutsche Modell auf dem Prüfstand".

- 1998 bezogen 4,4 Millionen Menschen in Westdeutschland Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe oder Wohngeld. Von den 2,9 Millionen Sozialhilfeempfängern waren 40 Prozent arbeitslos gemeldet. 1980 waren nur etwa 10 Prozent der knapp 1,3 Millionen Hilfeempfänger arbeitslos.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das geltende Sozialhilfesystem seiner zweiten Aufgabe, der Hilfe zur Arbeit, in hinreichendem Ausmaß nachkommt.

Diese Frage greift die vorliegende Dokumentation auf. Sie beobachtet die drei Säulen der sozialen Mindestsicherung: die Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe und das Wohngeld. Hierbei interessiert vor allem die Vernetzung der Systeme bei Erwerbslosigkeit und bei Erwerbstätigkeit. Der Anschaulichkeit halber werden in den Rechenmodellen drei Haushaltstypen unterschieden, nämlich Alleinstehende, Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von fünf Jahren und Ehepaare mit einem Alleinverdiener und zwei Kindern im Alter von fünf und elf Jahren. Diese drei Typen entsprechen 61 Prozent aller Sozialhilfehaushalte.

Bei der Berechnung der verfügbaren Einkommen von Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfe-Empfängern wurde davon ausgegangen, dass die Haushalte über kein Vermögen und keinerlei Erwerbseinkommen verfügen. Außerdem wurde unterstellt, dass der Arbeitslosenhilfeempfänger bei seiner letzten Erwerbstätigkeit ein Bruttoarbeitseinkommen von 3.000 DM hatte, also deutlich unter dem deutschen Durchschnittseinkommen von knapp 4.300 DM (1999) lag. Die Dokumentation beschränkt sich auf Westdeutschland und stellt den Stand des ersten Halbjahres 2000 dar.

Sozialhilfe

Die Höhe der Sozialhilfe richtet sich nach dem Existenzminimum. Nach dem BSHG umfasst dieser „notwendige Lebensunterhalt“ die Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Heizung, Hausrat und die „persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens“. Hierzu gehören „in vertretbarem Umfang“ auch soziale Kontakte und die Teilnahme am kulturellen Leben (§ 12 BSHG).

Die Grundlage für die Berechnung der Sozialhilfe sind die Regelsätze. Sie sollen sich am Verbraucherverhalten der Haushalte mit niedrigem Einkom-

men orientieren und entsprechend der Entwicklung von Nettoeinkommen und Lebenshaltungskosten ständig angepasst werden. Zuständig für die Höhe sind die Bundesländer. Deshalb sind die Eckregelsätze in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Derzeit sind sie mit 522 DM für den Haushaltsvorstand in Thüringen am niedrigsten und mit 548 DM in Baden-Württemberg am höchsten. Für die übrigen Haushaltsmitglieder werden sie prozentual aufgestockt.

Tabelle 1:

Sozialhilfehaushalte: Regelsätze, Regelbedarf und Verfügbares Einkommen¹⁾

- Durchschnittswerte für Westdeutschland in DM pro Monat, Stand 1. Halbjahr 2000 -

	Alleinstehender	Alleinerziehende, 1 Kind (5 Jahre) ²⁾	Ehepaar, 2 Kinder (5 und 11 Jahre)
Regelsatz	546	846	1.611
+ Mehrbedarf (f. Alleinerziehende)	-	218	-
+ einmalige Leistungen	87	147	303
+ Unterkunft und Heizung	548	730	939
- Kindergeld ³⁾	-	250	500
- Unterhalt	-	220	-
= Regelbedarf insgesamt	1.181	1.471	2.353
+ Kindergeld	-	270	540
+ Unterhalt vom Jugendamt	-	220	-
= Verfügbares Einkommen	1.181	1.961	2.893
+ Krankenversicherung	254	254	254
= Summe aller Transfers	1.435	2.226	3.147

1) Ohne Erwerbseinkommen und anrechenbares Vermögen.

2) Annahmen: Die Alleinerziehende erhält den Unterhalt für das Kind vermindert um die Hälfte des Kindergeldes vom Jugendamt.

3) Bis 30. 6. 2002 werden für das Kindergeld nur 250 DM vom Regelbedarf abgezogen.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1999); Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Im westdeutschen Durchschnitt liegt der Regelsatz für den Haushaltsvorstand bei 546 DM (Tabelle 1). Daraus errechnet sich für den Modellhaushalt der Alleinerziehenden 846 DM und für den des Familienvaters mit zwei Kindern 1.611 DM.

Aufstockungen

Die Regelsätze werden durch individuell feststellbare Sonderleistungen und Mehrbedarf aufgestockt:

- Kosten für Unterkunft und Heizung.
- Mehrbedarf für bestimmte Personengruppen, wie beispielsweise Behinderte oder Kranke. Im Rahmen dieser Untersuchung ist lediglich der Mehrbedarf für Alleinerziehende relevant.
- Einmalige Leistungen bei konkretem Bedarf, wie beispielsweise Beschaffung und Instandhaltung von Bekleidung, Hausrat und Lernmitteln.

Der um diese Posten aufgestockte Regelsatz wird beim Haushalt des verheirateten Alleinverdienenden um das Kindergeld und bei der Alleinerziehenden um das Kindergeld und den pauschalierten Unterhalt vermindert. Hierbei ist anzumerken, dass die Erhöhung des Kindergeldes seit dem 1.1.2000 auf 270 DM bis Mitte 2002 nicht berücksichtigt wird, sondern nur das Kindergeld in alter Höhe (250 DM) abgezogen wird. Außerdem kommt es zu Abzügen, wenn das Vermögen des Haushaltsvorstandes die Freigrenze von 2.500 DM übersteigt. Für jedes weitere erwachsene Haushaltsmitglied gibt es Vermögensfreibeträge von 1.200 DM und pro Kind von 500 DM. Einkommen und Vermögen von Verwandten ersten Grades werden ebenfalls berücksichtigt.

Nach diesen Ergänzungen und Bereinigungen ergibt sich der Regelbedarf der einzelnen Haushaltstypen. Beim Alleinverdiener ist er identisch mit seinem Verfügbaren Einkommen. Bei der Alleinerziehenden kommen das Kindergeld und der – unterstellter Weise – vom Jugendamt gezahlte Unterhaltsvorschuss hinzu, so dass sich ein Verfügbares Einkommen von 1.961 DM ergibt. Beim verheirateten Alleinverdiener mit zwei Kindern summieren sich Regelbedarf und Kindergeld auf 2.893 DM. Da das Sozialamt in den geschilderten Fällen auch noch die Beiträge zur Krankenversicherung zahlt, liegen die Kosten der Sozialhilfe über dem Niveau des Verfügbaren Einkommens der einzelnen Haushalte.

Arbeitslosenhilfe

Arbeitslosenhilfe wird Langzeitarbeitslosen gewährt, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld abgelaufen ist, die aber weiterhin dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe richtet sich ebenso wie das Arbeitslosengeld nach dem bei der letzten Erwerbstätigkeit verdienten Einkommen. Für Arbeitslose ohne Kinder beträgt die Arbeitslosenhilfe

53 Prozent des zuletzt verdienten pauschalierten Nettoeinkommens, bei Arbeitslosen mit Kindern sind es 57 Prozent.

Tabelle 2 quantifiziert die Arbeitslosenhilfe für die drei Modellhaushalte. Es zeigt sich, dass sie bei allen drei Haushalten unter dem in Tabelle 1 dokumentierten Regelbedarf liegt. Die Differenz zahlt das Sozialamt als aufstockende Sozialhilfe. Rechnet man Unterhaltszahlungen und Kindergeld hinzu, ergibt sich für die arbeitslosen Hilfeempfänger ein Verfügbares Einkommen, das genau so hoch ist wie im Fall der Sozialhilfe. Die Summe der Transfers fällt bei der Arbeitslosenhilfe allerdings höher aus als bei der Sozialhilfe. Denn das Arbeitsamt übernimmt auch die Beiträge für die Renten- und Pflegeversicherung.

Tabelle 2:

Arbeitslosenhilfe¹⁾

- in DM pro Monat, Westdeutschland, Stand 1. Halbjahr 2000 -

	Alleinstehender	Alleinerziehende, 1 Kind (5 Jahre)	Ehepaar, 2 Kinder (5 und 11 Jahre)
Arbeitslosenhilfe	1.028	1.193	1.344
+ aufstockende Sozialhilfe ²⁾	153	278	1.009
+ Kindergeld, Unterhaltsvorschuss	-	490	540
= Verfügbares Einkommen	1.181	1.961	2.893
+ Renten-, Pflege-, Krankenversicherung	330	383	616
Summe aller Transfers	1.511	2.344	3.509

1) Annahmen: Zuletzt verdientes Bruttoeinkommen 3.000 DM, kein Vermögen und kein Erwerbseinkommen.

2) Differenz zwischen Regelbedarf und Arbeitslosenhilfe.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1999); Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Das Wohngeld soll ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich absichern. Es wird gewährt, wenn beispielsweise wegen der Höhe von Erwerbseinkommen und Vermögen kein Anspruch auf Sozialhilfe besteht. Das Wohngeld wird nach Höhe des Haushaltseinkommens, der Anzahl der Haushaltsmitglieder, dem nach Gemeindeklassen gestaffelten Mietniveau sowie dem Alter und der Ausstattung der Wohnung festgelegt. Aufgrund dieser Indikatoren wird eine individuelle zuschussfähige Miete definiert. Sie stellt einen Höchstbetrag dar, der unter dem jeweiligen Mietniveau liegt. Damit sollen allokativen Verzerrungen des Wohnungsmarktes verhindert werden.

Wohngeld

Für die vierköpfige Modellfamilie liegt dieser Höchstbetrag unter den in Tabelle 3 gemachten Annahmen (Gemeindeklasse IV, Fertigstellung vor 1966, Zentralheizung und Bad) bei 685 DM. Hat die Familie zum Beispiel ein Nettoeinkommen in Höhe des Regelbedarfs (2.353 DM), werden ihr von dem Höchstbetrag 219 DM erstattet. Anders betrachtet: Bei einer unterstellten Warmmiete von 939 DM muss die vierköpfige Modellfamilie 720 DM Mietkosten aus eigenen Mitteln aufbringen. Im Sozialhilfehaushalt stellt sich dies völlig anders dar. Hier werden Miete und Heizkosten in der Regel in voller Höhe übernommen.

Tabelle 3:

Wohngeld

- in DM pro Monat, Westdeutschland, Stand 1. Halbjahr 2000 -

	Markt- miete ¹⁾	Höchste zuschussfähige Miete ²⁾	Wohngeld bei Nettoeinkommen in Höhe des Regelbedarfs ³⁾	Restmiete ⁴⁾
Alleinstehender	548	380	196	352
Alleinerziehende, 1 Kind	730	495	164	566
Ehepaar, 2 Kinder	939	685	219	720

1) Durchschnittliche Warmmiete laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

2) Gemeindestufe IV, Fertigstellung der Wohnung bis 31.12.1965, mit Sammelheizung und Bad.

3) Regelbedarf ohne die darin enthaltene Warmmiete.

4) Marktmiete minus Wohngeld.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1999); Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Hilfe zur Arbeit

Nachdem die drei Säulen des deutschen Sozialhilfesystems unter der Prämisse, dass die Empfänger über kein eigenes Einkommen verfügen, dargestellt worden sind, wird im zweiten Teil der Dokumentation überprüft, in welchem Ausmaß die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Bezug von Sozialtransfers schmälert. Im BSHG ist der Auftrag verankert, dem Hilfeempfänger Anreize zu schaffen, von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, also eine entlohnte Beschäftigung aufzunehmen. Die deutschen Hilfesysteme entsprechen diesem Auftrag, indem sie dem Hilfeempfänger bis zu bestimmten Höchstgrenzen das Arbeitseinkommen belassen, ohne die Hilfeleistungen gänzlich zu streichen. Diese Grenzen sind in den einzelnen Hilfesystemen unterschiedlich festgelegt und sollen anschließend anhand der drei Modellhaushalte im Einzelnen dargestellt werden. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 zusammengefasst.

Tabelle 4:

Die Einkommensschwellen im deutschen Sozialhilfesystem

- in DM pro Monat, Westdeutschland, Stand 1. Halbjahr 2000 -

	Alleinstehender	Alleinerziehende, 1 Kind (5 Jahre)	Ehepaar, 2 Kinder (5 und 11 Jahre)
Schwelle, jenseits der Sozialhilfe gekürzt wird			
Freibetrag bei Arbeitsaufnahme	137	182	137
+ Sozialhilfe lt. Tabelle 1	1.181	1.471	2.353
+ Kindergeld, Unterhalt		490	540
= Verfügbares Einkommen	1.318	2.143	3.030
Schwelle, jenseits der Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen sind			
Abzugsfreies Arbeitseinkommen	630	630	630
+ Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe	762	1.135	1.934
+ Kindergeld, Unterhalt		490	540
= Verfügbares Einkommen	1.392	2.255	3.104
Schwelle, jenseits der Einkommensteuer anfällt			
Arbeitseinkommen brutto	1.625	2.169	3.042
- Sozialabgaben	335	447	627
= Arbeitseinkommen netto	1.290	1.722	2.415
+ Sozialhilfe	164	113	211
+ Kindergeld, Unterhalt		490	540
= Verfügbares Einkommen	1.454	2.325	3.166
Schwelle, jenseits der kein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besteht¹⁾			
Arbeitseinkommen brutto	1.712	1.899	2.090
- Steuern u. Sozialabgaben	369	391	431
= Arbeitseinkommen netto	1.343	1.508	1.659
+ Sozialhilfe	111	327	967
+ Kindergeld, Unterhalt		490	540
= Verfügbares Einkommen	1.454	2.325	3.166
Schwelle, jenseits der kein Anspruch auf Sozialhilfe besteht			
Arbeitseinkommen brutto	1.897	2.370	3.392
- Steuern u. Sozialabgaben	443	535	766
= Arbeitseinkommen netto	1.454	1.835	2.626
+ Wohngeld	11	49	159
+ Kindergeld, Unterhalt		490	540
= Verfügbares Einkommen	1.465	2.374	3.325
Schwelle, jenseits der kein Anspruch auf Wohngeld besteht²⁾			
Arbeitseinkommen brutto	1.912	2.550	4.250
- Steuern u. Sozialabgaben	448	615	1.124
= Arbeitseinkommen netto	1.464	1.935	3.126
+ Kindergeld, Unterhalt		490	540
= Verfügbares Einkommen	1.464	2.425	3.666

1) Annahme: letztes Brutto-Arbeitsentgelt 3.000 DM.

2) Mietstufe IV, vor 1966 fertig gestellt, Zentralheizung und Bad.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Freibeträge in der Sozialhilfe

Die meisten Kommunen halten sich bei der Berechnung des Freibetrages in der Sozialhilfe an die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Nach dieser Formel kann der Sozialhilfeempfänger im Monat ein Viertel des Eckregelsatzes von 546 DM, also 136,50 DM verdienen, ohne dass seine Transferbezüge geschmälert werden. Übersteigt sein Zuverdienst diese Marke, wird die Sozialhilfe gekürzt. Der Freibetrag ergibt sich dann aus dem Basisbetrag (136,50 DM) zuzüglich 15 Prozent der Differenz zwischen dem Basisbetrag und dem tatsächlichen Verdienst.

- Beispiel: Verdient ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger im Monat 800 DM netto, beträgt sein Freibetrag 236 DM, nämlich:

$$136,50 + (0,15 \cdot (800 - 136,5))$$

Daraus folgt, dass seine Sozialhilfe um 564 DM (800 – 236) gekürzt wird. Der Freibetrag wird bei 273 DM gedeckelt. Dieser Höchstbetrag wird bei einem monatlichen Zuverdienst von 1.050 DM erreicht.

Etwas anders sieht die Rechnung bei Alleinerziehenden aus. Hier wird als Basisfreibetrag ein Drittel des Eckregelsatzes, also 182 DM festgesetzt. Jenseits dieser Marke werden 25 Prozent des Zusatzverdienstes dem Basisfreibetrag zugerechnet. Der höchstmögliche Freibetrag liegt bei zwei Dritteln des Eckregelsatzes, also 364 DM.

Sozialversicherungsschwelle

Hilfeempfänger, die nicht mehr als 630 DM hinzuverdienen, bekommen ihr Erwerbseinkommen ohne Steuer- oder Sozialversicherungsabzüge ausbezahlt. Wegen des höheren Arbeitseinkommens reduziert sich die ergänzende Sozialhilfe eines Alleinstehenden – gemäß der oben beschriebenen Formel – von 1.181 DM auf 762 DM. Im Vergleich zum Basisfall bedeutet dies:

- Bei einem um 493 DM höherem Netto-Arbeitseinkommen steigt das verfügbare Einkommen lediglich um 74 DM auf 1.392 DM an.

Ab einem monatlichen Zuverdienst von 631 DM werden vom gesamten Arbeitseinkommen 20,6 Prozent Sozialversicherungsbeiträge abgezogen, so dass dem Alleinstehenden netto nur noch 501 DM übrig bleiben. Wegen des niedrigeren Nettoeinkommens erhöht sich seine Sozialhilfe zwar auf 871 DM. Dennoch kommt er bei einem Brutto-Zusatzverdienst von 631 DM

lediglich auf ein Verfügbares Einkommen von 1.372 DM. Das sind 20 DM weniger als bei dem Zusatzeinkommen von 630 DM.

Die Schwelle, von der ab die Einkommensteuer einsetzt, wird im Wesentlichen durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum bestimmt. Demnach muss jenes Einkommen steuerfrei bleiben, das "für ein menschenwürdiges Leben" benötigt wird. Der Grundfreibetrag muss mindestens dem Sozialhilfebedarf entsprechen.

Aus Tabelle 4 sind die derzeit gültigen Grundfreibeträge einschließlich Arbeitnehmerpauschale und Werbungskosten abzulesen. Der Alleinstehende erreicht demnach die Einkommensteuerschwelle bei 1.625 DM, die Alleinerziehende bei 2.169 DM und der verheiratete Alleinverdiener mit zwei Kindern bei 3.042 DM. Jenseits dieser Bruttoverdienste werden von jeder zusätzlich verdienten Mark 23 Pfennige Einkommensteuer abgezogen.

Bislang ging es um die Grenzen, von denen ab Sozialhilfeleistungen gekürzt beziehungsweise das Bruttoeinkommen durch das Einsetzen von Abgaben- und Steuerpflicht gemindert wird. Nun werden jene Schwellen markiert, an denen die Ansprüche auf Sozialhilfeleistungen wegen zu hoher Arbeitseinkommen entfallen:

*Anspruchsgrenzen bei
den Sozialtransfers*

- Der Alleinstehende bekommt ab einem Brutto-Monatsverdienst von 1.712 DM keine Arbeitslosenhilfe mehr, bei der Alleinerziehenden liegt die Grenze bei 1.899 DM und beim verheirateten Alleinverdiener bei 2.090 DM.

Auf das Verfügbare Einkommen wirkt sich der Wegfall der Arbeitslosenhilfe nicht aus, da es bis zur Sozialhilfeschwelle durch aufstockende Sozialhilfe ausgeglichen wird.

Ab einem Brutto-Monatsverdienst von 1.897 DM verliert der Alleinstehende den Anspruch auf Sozialhilfeleistungen, bei der Alleinerziehenden sind es 2.370 DM und beim verheirateten Alleinverdiener mit zwei Kindern 3.392 DM. Der dann noch verbleibende Anspruch auf Wohngeld endet bei 1.912 DM (Alleinstehender), 2.550 DM (Alleinerzieher) beziehungsweise 4.250 DM (verheirateter Alleinverdiener).

Vergleicht man jene Einkommensgrenze, ab der überhaupt keine Sozialtransfers mehr gewährt werden, mit der, von der ab die Leistungen gekürzt werden, ergibt sich beispielhaft für den Alleinstehenden:

- Verglichen mit der Freibetragsschwelle (137 DM) hat er sein Brutto-Arbeitseinkommen um 1.775 DM gesteigert, sein Verfügbares Nettoeinkommen ist dagegen lediglich um 146 DM gestiegen.

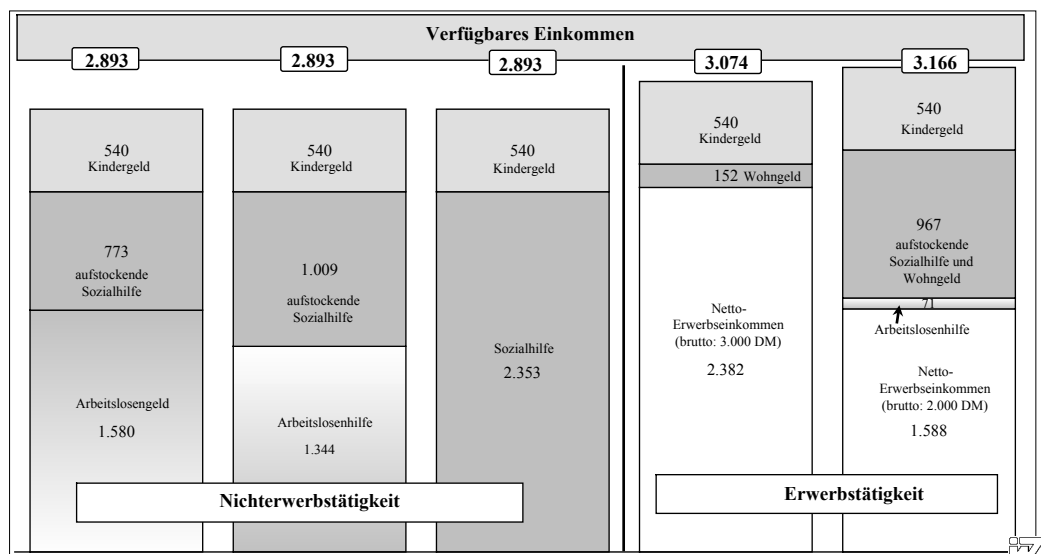
Anreizpflicht wird vernachlässigt

Die starke Betonung des Fürsorgeaspekts und die Zweitrangigkeit der Aktivierung wird noch deutlicher, wenn man den Modellhaushalt des verheirateten Alleinverdieners mit zwei Kindern in den Blick nimmt.

Schaubild:

Arbeitseinkommen und Sozialtransfer-Bezug

Modellannahmen: Verheirateter Alleinverdiener der Steuerklasse III mit 2 Kindern im Alter von 5 und 11 Jahren
- in DM -



Basis für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe: Letzter Bruttomonatsverdienst 3.000 DM.
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Das Schaubild verfolgt dessen Einkommensstatus in drei Fällen der Nichterwerbstätigkeit und in zwei Fällen der Erwerbstätigkeit:

- Falls er zuvor 3.000 DM brutto verdient hat, verfügt er im Fall der Arbeitslosigkeit über ein Einkommen von insgesamt 2.893 DM. Es setzt sich zusammen aus dem Arbeitslosengeld (1.580 DM), der aufstockenden Sozialhilfe (773 DM) und dem Kindergeld (540 DM).

- Als Langzeitarbeitsloser ändert sich sein Verfügbares Einkommen nicht, weil die Leistungskürzung beim Wechseln vom Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe durch aufstockende Sozialhilfe kompensiert wird.
- Die Höhe des Verfügbaren Einkommens ändert sich auch nicht, wenn die Modellfamilie nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und ausschließlich von der Sozialhilfe lebt.

Demnach ist es für die Höhe des Haushaltseinkommens belanglos, aus welchen Gründen die Modellfamilie – Arbeitssuche oder Bedürftigkeit wegen Nichtarbeit – Hilfe bekommt. Der einzige Unterschied sind die Beiträge zur Renten- und Pflegeversicherung, die das Arbeitsamt, nicht aber das Sozialamt übernimmt.

Wenn einer der beiden Erwachsenen dieses Modellhaushalts für 3.000 DM brutto wieder arbeiten geht, steigt das Verfügbare Einkommen des Modellhaushalts auf 3.074 DM. Es setzt sich zusammen aus dem Nettoverdienst in Höhe von 2.382 DM, dem Kindergeld (540 DM) und dem Wohngeld (152 DM):

- Bei einem Wechsel aus der Nicht-Arbeit in eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit erhöht sich demzufolge das Verfügbare Haushaltseinkommen der Modellfamilie lediglich um 181 DM.

Zu noch abstruseren Einkommenseffekten führt das Hilfesystem, wenn der verheiratete Alleinverdiener seine Erwerbstätigkeit auf eine Zweidrittel-Tätigkeit kürzt, sich sein Bruttoverdienst somit auf 2.000 DM reduziert. Denn das niedrigere Nettoeinkommen wird durch Arbeitslosenhilfe, aufstockende Sozialhilfe und Wohngeld so aufgebessert, dass er jetzt auf ein Verfügbares Haushaltseinkommen von 3.166 DM kommt. Eine um ein Drittel verkürzte Arbeitsleistung wird somit im Vergleich zur Vollzeit-Beschäftigung durch ein höheres Einkommen von 92 DM belohnt.

Diese Beispiele belegen, dass das deutsche Sozialhilfesystem dem Fürsorgeprinzip weitaus größere Bedeutung einräumt als dem Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Dahinter stehen Konstruktionsfehler des bestehenden Systems.

Konstruktionsfehler

Übersicht:

Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten in der Sozialhilfe

Leistungszweig	Verwaltungshoheit	Finanzierungshoheit
Sozialhilfe	Kommunen (Sozialamt)	Kommunen/Bund (für Mietkosten)
Wohngeld	Kommunen (Wohnungsamt)	Länder/Bund (je zur Hälfte)
Unterhaltsvorschuss	Kommunen (Jugendamt)	Länder
Arbeitslosenhilfe	örtliches Arbeitsamt/Bundesanstalt für Arbeit	Bund

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Hilfesysteme sind auf mehrere Verantwortungsebenen verteilt, wobei die organisatorischen und die finanziellen Zuständigkeiten häufig auseinander fallen (Übersicht). Das hat vor allem zwei negative Konsequenzen:

1. Das System wird zu einem „Verschiebebahnhof“, in dem Kostenträger und Verwaltung hauptsächlich daran interessiert sind, die Hilfeempfänger bei einem anderen Träger unterzubringen, anstatt ihn in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sozialhilfeempfänger, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben, werden vom Sozialamt ein Jahr lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt und anschließend zum Arbeitsamt geschickt. Bei Empfängern von Arbeitslosenhilfe, die ergänzende Sozialhilfe beanspruchen können, überlässt das Arbeitsamt dem Sozialamt die aktivierende Hilfe. Ähnliche Verschiebungen gibt es zwischen Sozialamt und Wohnungsamt.
2. Die „Aufstockerei“ macht das System undurchsichtig und verwischt die beabsichtigten Anreize. Wenn die Arbeitslosenhilfe bis zum Regelbedarf aufgestockt wird, schafft die Trennung der Hilfesysteme nur Verwirrung, vermehrt die Bürokratie und erhöht den Anreiz zu Schwarzarbeit.

Ein erster Schritt, diese Fehlsteuerungen zu beseitigen, wäre die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in kommunaler Trägerschaft. Auf örtlicher Ebene leisten die Kooperationsverträge zwischen Sozial- und Arbeitsämtern bereits gute Vorarbeit.

Anreizsystem stärken

Solange aber bei Nicht-Arbeit ein nahezu gleich hohes Transfereinkommen erzielt wird wie bei Arbeitsaufnahme, sitzen die Hilfeempfänger in einer

Falle. Die Sozialhilfeschwelle des Alleinverdieners entspricht einem Bruttostundenlohn von 20,35 DM. Niedriglöhne in der Industrie liegen mit rund 14 DM je Stunde deutlich darunter. Gut die Hälfte der Hilfeempfänger verfügt aber über keinen beruflichen Abschluss. Das heißt, je größer die Familie eines Hilfeempfängers ist, desto geringer sind seine Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden und desto stärker ist der Anreiz, im Hilfesystem zu bleiben.

Diese Abhängigkeitsfalle kann nur beseitigt werden, wenn Niedrigeinkommen nicht über Sozialhilfe aufgestockt, sondern systematisch steuerlich belohnt werden. Das ist nur mit einer Negativsteuer zu erreichen. Da diese derzeit in Deutschland jedoch keine Realisierungschancen hat, bieten Modellversuche, bei denen entweder die Freibeträge erhöht, Einstiegsgelder gezahlt oder Sozialversicherungsbeiträge subventioniert werden, eine zweitbeste Möglichkeit, um den Lohnabstand zur Sozialhilfe zu sichern und auszubauen. Das Bündnis für Arbeit hat hier zusätzliche Spielräume eröffnet. Eine Stärkung der Arbeitsanreize nutzt jedoch wenig, wenn die Steuer- und Abgabenbelastung nicht weiter reduziert wird.

Mai 2000

Waltraut Peter

Literatur:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 1999, Info 992 vom 6.10., Bonn.

Statistisches Bundesamt, 2000, Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am 31.12.1998“, Arbeitsunterlage, Wiesbaden.

Minimum Income Systems in Germany: The Difficult Balance between Security and Activation

In Germany a net of social assistance programs guarantees everyone a minimum income. Besides giving hand-outs they include incentives and requirements to work. A study of the three most important means-tested programs - social, unemployment and housing assistance - shows that in practice they function adequately as a safety net but not as a springboard. A married couple with two children on welfare has a disposable income of 2,893 DM per month. If one of the parents takes up a job which pays 3.000

iw-focus

DM before tax, the family's income increases to 3,074 DM. The difference between not working and working full-time is, therefore, merely 181 DM. Higher earned income disregards and wage subsidies as presently tested in several regional demonstration projects will reduce this dependency trap. Only an earned income tax credit will undermine it.