

## Das gesetzliche Lohnabstandsgebot



### Eine Norm ohne Wert

Bremen, März 2010

1. Zusammenfassung und Wertung
2. Entwicklung der gesetzlichen Abstandsnorm seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes
3. Operationalisierung des Lohnabstandsgebotes auf Basis der Sozialhilfedaten
4. Kritik am geltenden Lohnabstandsgebot
5. Operationalisierung des Lohnabstandsgebotes auf Basis von SGB-II-Daten
6. Schlussbemerkung

### 1. Zusammenfassung und Wertung

»Alle Welt redet vom (gesetzlichen) Lohnabstandsgebot – doch kaum einer kennt es.« – So etwa könnte eine Zustandsbeschreibung der öffentlichen »Hartz-IV«-Debatte lauten, wie sie nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar<sup>1</sup> entbrannt ist. Der Lebhaftigkeit des Disputs und dem Engagement, mit dem er von mancher Seite geführt wird, hat dies allerdings bislang keinen Abbruch getan. Eher das Gegenteil scheint der Fall zu sein – schließlich ist tiefere Sachkenntnis gemeinhin als Stimmungskiller bekannt. Der Hinweis darauf, dass das »Hartz-IV«-System, also die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), überhaupt kein gesetzlich vorgegebenes oder vom Ordnungsgeber aufgestelltes Lohnabstandsgebot kennt, nervt die emsigen Akteure im günstigsten Falle nur und entlarvt den Zwischenrufer als das, was er ist – ein unverbesserlicher Korinthenkacker. »Das Lohnabstandsgebot wird verletzt. – Basta!« Rechenbeispiele, die dies »belegen«, kursieren seither zuhauf in den Medien.

Aktuell<sup>2</sup> erzielen fast 1,4 Millionen erwerbsfähige Hilfebedürftige Einkommen aus Erwerbstätigkeit; das sind rd. 28% aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Rechtskreis des SGB II, der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Diese Personen stellen unter den »Hartz-IV«-Empfängern die Gruppe der sogenannten erwerbstätigen Aufstocker. Bei ihnen reichen Stundenlohn und/oder realisierbare Arbeitszeit nicht aus, um für sich selbst und evtl. Familienangehörige ein Leben unabhängig von staatlichen Fürsorgeleistungen zu gewährleisten. Bei einer insgesamt um knapp 8% gesunkenen Zahl erwerbsfähiger »Hartz-IV«-Empfänger seit Anfang 2007 hat sich der Anteil der Aufstocker unter ihnen seither um ein gutes Drittel erhöht. In nicht gerade wenigen Fällen dient das unterste sozialstaatliche Auffangnetz somit der Aufstockung nicht existenzsichernder Erwerbseinkommen.

In öffentlichen Debatten werden diese Zusammenhänge regelmäßig auf den Kopf gestellt; da erscheinen plötzlich nicht mehr die in Rede stehenden Erwerbseinkommen als zu gering, sondern die staatlichen Fürsorgeleistungen als zu hoch. »Arbeit muss sich lohnen« – so lautet einer der geläufigsten Schlachtrufe nicht etwa für einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn, sondern für die Absenkung bedürftigkeitsabhängiger Sozialtransfers. Und in aller Regel wird bedeutungsschwanger hinzugefügt, dass derjenige, der arbeitet, schließlich mehr haben müsse als derjenige, der nicht arbeitet.

Nun ist es allerdings keineswegs erst seit Einführung des »Hartz-IV«-Systems so, dass legal Erwerbstätige *immer*<sup>3</sup> über ein höheres Einkommen verfügen als vergleichbare

<sup>1</sup> Urteil zu den »Hartz-IV«-Regelsätzen, BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209\\_1bvl000109.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html)

<sup>2</sup> Die letzten von der BA veröffentlichten Daten beziehen sich auf den Oktober 2009 – vgl. BA (Hrsg.), Arbeitsmarkt in Zahlen. Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern - Oktober 2009.

<sup>3</sup> Vorausgesetzt, bestehende Rechtsansprüche werden auch tatsächlich in Anspruch genommen (Problem der »Dunkelziffer«) und illegale Praktiken scheiden als gesellschaftspolitische Vergleichsnorm aus (»Schwarzarbeit«).

Nichterwerbstätigen-Haushalte; hierfür trugen in der Geschichte der seit 1962 mit Rechtsanspruch ausgestatteten Fürsorge zunächst der jedem erwerbstätigen Hilfesuchenden zustehende Mehrbedarf und später der anrechnungsfreie Absetzbetrag bzw. Erwerbstätigen-Freibetrag (sogenannte Hinzuverdienst-Regelung) Sorge.

Dennoch spiegeln sowohl die im Trend steigende Zahl der Aufstocker wie auch die eher sozialstaatsfeindlich geprägten und häufig unbesehen weiter verbreiteten Vorurteile – gebrochen und verzerrt – einen wahren Kern sowie einen wunden Punkt: Die Relation zwischen (unterem) Lohnniveau auf der einen und Fürsorgenniveau auf der anderen Seite gerät zunehmend in eine Schiefelage. Ein Großteil der Ursachen für diese Schiefelage ist politisch gewollt und gezielt gesetzt worden – aktiv vor allem durch die Förderung des Niedriglohnssektors im Rahmen der sogenannten Hartz-Gesetzgebung<sup>4</sup>, aber auch inaktiv durch bewusstes Unterlassen, wie aktuell etwa die dezidierte Weigerung bezüglich der Regulierung des Arbeitsmarktes beispielsweise auf den Feldern Mindestlohn, Leiharbeit oder Minijobs belegen.

Aber obwohl das verfügbare Einkommen eines Erwerbstätigen nach geltendem Recht stets höher ausfällt als bei der gerne als bequemere Variante suggerierten Alternative des ausschließlichen Fürsorgebezugs, so bleibt doch der öffentlich gefühlte und als zu gering empfundene Lohnabstand ein am Ende unkontrollierbarer gesellschaftspolitischer Sprengsatz. Nicht nur rechtskonservative Populisten unterliegen all zu schnell der Versuchung des Zündelns an dieser Lunte und sie können dabei unter Berufung auf ein ominöses, weil regelmäßig subjektiv formuliertes, aber als allgemeine Norm suggeriertes Lohnabstandsgebot auf offenen oder doch verhaltenen Zuspruch in der veröffentlichten und schließlich öffentlichen Meinung vertrauen.<sup>5</sup> In Szene gesetzte

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang muss immer wieder auf die Rede von Altkanzler Schröder vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 28. Januar 2005 hingewiesen werden: »Wir haben einen der besten Niedriglohnssektoren aufgebaut, den es in Europa gibt. Ich rate allen, die sich damit beschäftigen, sich mal mit den Gegebenheiten auseinander zu setzen, und nicht nur mit den Berichten über die Gegebenheiten. Deutschland neigt dazu, sein Licht unter den Scheffel zu stellen, obwohl es das Falscheste ist, was man eigentlich tun kann. Wir haben also einen funktionierenden Niedriglohnsektor aufgebaut, und wir haben dafür gesorgt, dass wir bei der Zahlung von Unterstützung Anreize dafür, Arbeit aufzunehmen, sehr, sehr stark in den Vordergrund stellen. Das hat erhebliche Auseinandersetzungen gegeben, mit starken Interessengruppen in unserer Gesellschaft. Aber wir haben diese Auseinandersetzungen durchgestanden. Und wir sind ziemlich sicher, dass das System der Veränderung am Arbeitsmarkt, das im Grunde darauf basiert, die Menschen fit zu machen für den Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt, von ihnen aber auch fordert, dass jede in Deutschland zumutbare Arbeit akzeptiert wird – bei Strafe der Leistungskürzung oder ansonsten der Reduzierung – erfolgreich sein wird« - <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/91/780791/multi.htm>

<sup>5</sup> Ein Beispiel lieferte jüngst (mal wieder) das Kieler Institut für Weltwirtschaft (A. Boss, B. Christensen, K. Schrader, Die Hartz IV-Fälle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt, Kiel, Februar 2010. Download unter: <http://www.ifw-kiel.de/medien/wirtschaftspolitik/politikberatung/veroeffentlichungen/hartziv-2010>). Die online-Ausgabe des stern titelte daraufhin am 3. Februar: »Hartz-IV-Empfänger haben mehr Geld als Geringverdiener« und die online-Ausgabe der BILD: »Hartz-IV-Studie beweist: Arbeiten lohnt sich nicht!« – und fährt dann fort: »Jetzt ist es amtlich! Eine wissenschaftliche Studie beweist: Hartz-IV-Empfänger haben monatlich genauso viel oder sogar mehr Geld auf dem Konto als ein Geringverdiener – vor allem im Osten Deutschlands!« – Die »Kieler Studie« beweist nichts dergleichen; durch die Wahl der Beispiele wird allerdings suggeriert, dass sich mit Hartz IV plus einem Minijob von 400 €, mit dem sich das verfügbare Einkommen um 160 € monatlich erhöhen lässt, besser leben ließe als mit einer niedrig

spektakuläre Einzelfälle runden in aller Regel das von Vorurteilen geprägte Bild vom vermeintlich ausufernden Sozialstaat sowie vom fehlenden Lohnabstand und zu geringen Arbeitsanreiz mediengerecht ab.

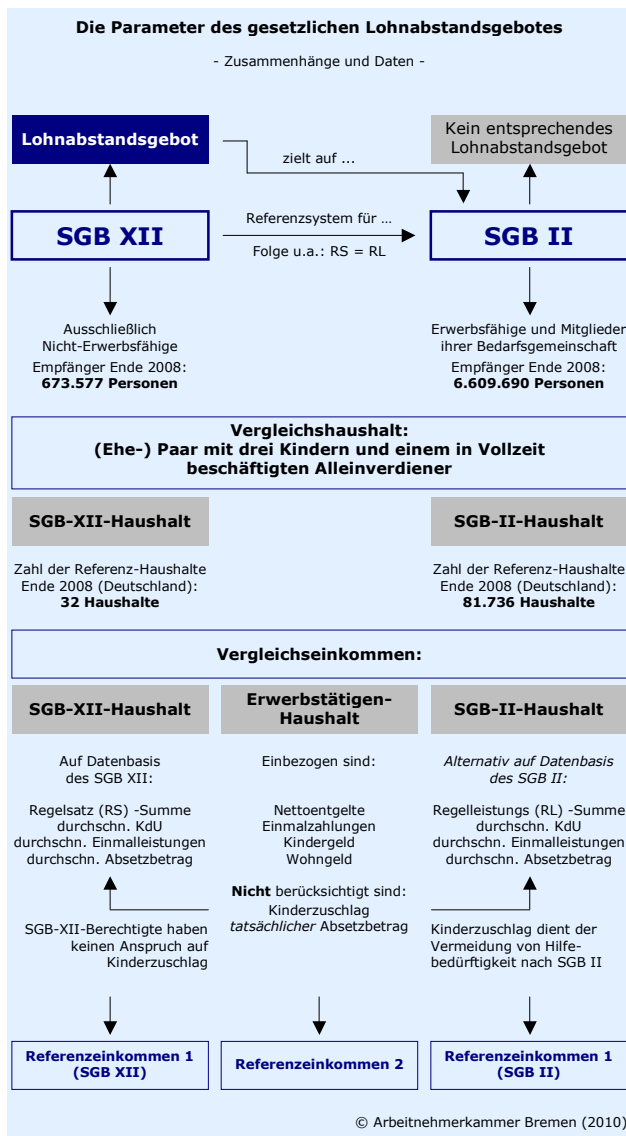
Mit dem gesetzlichen Lohnabstandsgebot hat all dies wenig bis nichts zu tun. Auch in der Vergangenheit gab es immer Löhne, die nicht zum Leben reichten, was keineswegs alleine an der (zu niedrigen) Höhe der Löhne, sondern auch an der Größe des jeweiligen Haushalts bzw. der Bedarfsgemeinschaft sowie einem unzureichenden Familienlastenausgleich liegen kann. Ein Lohnabstandspostulat im Sinne einer Konkurrenzklausel dergestalt, dass das Fürsorgenniveau – unter Vernachlässigung der jeweils speziellen Hinzuverdienst-Regelungen – stets unterhalb des niedrigsten regionalen Lohnniveaus zu liegen habe, käme der faktischen Abschaffung des Prinzips der Bedarfsdeckung, wenn nicht gar der Sozialhilfe überhaupt gleich.

Dem gesetzlichen Lohnabstandsgebot geht es daher auch nicht etwa um den Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe im Einzelfall – hier kollidieren die Verteilungsergebnisse des Marktes (Lohn als Preis der Ware Arbeitskraft) im Zweifel stets mit dem Bedarfsdeckungsprinzip der Fürsorge. Das gesetzliche Lohnabstandsgebot hebt vielmehr ab auf die strukturellen Zusammenhänge zwischen der Bedarfsorientierung des Fürsorgesystems (Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums) auf der einen und den Ergebnissen der Primärverteilung im Rahmen des Erwerbsarbeitsystems auf der anderen Seite. Die in einer Erwerbsarbeitsgesellschaft vorfindbare (durchschnittliche) Lohnhöhe ist für die Definition des Fürsorgebedarfs eine wichtige Orientierungsgröße. Typisierte Bedarfe konkretisieren das sozio-kulturelle Existenzminimum und sind daher wie dieses selbst grundsätzlich relative Normgrößen. Ein dauerhaft sinkendes allgemeines Lohnniveau beispielsweise kann ebenso wenig ohne Rückwirkungen auf die Festsetzung des gesellschaftlichen Existenzminimums bleiben wie ein mittelfristig stagnierendes Lohnniveau. Solange die Differenzierung der Lohn- und Erwerbsarbeitsstrukturen vergleichsweise mäßig verläuft, steht eine einmal austarierte Relation zwischen Lohn und Sozialhilfe gemeinhin nicht zur Disposition. Dies ändert sich aber womöglich schlagartig, sobald Massenarbeitslosigkeit zum dauerhaften Strukturproblem wird, unter deren Druck sich politisch weitgehend unreguliert oder gar gefördert Lohnspreizungen sowie eine immer stärkere Differenzierung von Erwerbsarbeit, Erwerbsarbeitszeiten und Erwerbsarbeitsformen Raum schaffen. In einer solchen Entwicklungsphase befindet sich seit geraumer Zeit der bundesdeutsche Arbeitsmarkt. Unter diesen »neuen« Bedingungen am Arbeitsmarkt stellt sich zwangsläufig auch

entlohnten Vollzeitbeschäftigung, da der »Nutzen der Freizeit« mit berücksichtigt werden müsse. Die Praxis der 400-Euro-Jobs ist offenbar noch nicht bis zu den Wissenschaftlern des Weltwirtschaftsinstituts vorgedrungen. Seit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung ab April 2003 ist die bis dahin geltende Arbeitszeitgrenze von 15 Wochenstunden gefallen, so dass in der Praxis häufig mehr als 20, teilweise bis zu 30 Stunden wöchentlich für einen finanziellen Zuschlag von 160 € zum Alg II gearbeitet werden muss, was einem Stundenlohn von rd. 4 € entspricht.

die Frage nach dem strukturellen Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe sowie nach einer zeitgemäßen und problemadäquaten Fassung der gesetzlichen Abstandsnorm immer wieder aufs Neue.

Abbildung 1



Das staatliche Fürsorgerecht kennt seit den frühen Jahren des alten Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) ein sogenanntes Lohnabstandsgebot – zunächst im Rahmen der einschlägigen Regelsatzverordnung festgehalten, später (1982) direkt ins Gesetz übernommen. Selbst die völlige Neuordnung des Fürsorgesystems im Jahre 2005 hat es »unbeschadet« überstanden und findet sich nunmehr in § 28 Abs. 4 SGB XII; dort heißt es: »Die Regelsatzbemessung gewährleistet, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen der Leistungen nach den §§ 29 und 31 und unter Berücksichtigung eines durchschnittlich abzusetzenden Betrages nach § 82 Abs. 3 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haus-

haltsgemeinschaft mit einer alleinverdienenden vollzeitbeschäftigten Person bleiben.«

Was aber hat ein gesetzliches Lohnabstandsgebot in einem Fürsorgesystem zu suchen, das seither ausschließlich für Nichterwerbsfähige zuständig ist? In der nach dem Jahre 2004 verbliebenen Rest-Sozialhilfe (SGB XII) finden sich nur noch Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Ende 2008 erhielten bundesweit 673.577 Personen außerhalb von Einrichtungen Leistungen nach SGB XII, alleine 581.257 oder 86% von ihnen waren der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zugeordnet. Zum gleichen Zeitpunkt wurde in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II oder »Hartz IV«) fast die zehnfache Anzahl an Leistungsempfängern gezählt. Hier aber gibt es kein entsprechendes eigenständiges Lohnabstandsgebot. »Rund« wird die ganze Sache erst dadurch, dass das vom erfassten Personenkreis her gesehen »kleinere« SGB XII als Referenzsystem für das »größere« SGB II fungiert. So entscheidet bspw. die Bemessung der Regelsätze (RS) des SGB XII auch über die Höhe der Regelleistungen (RL) des SGB II. Wedelt hier der Schwanz mit dem Hund? Letztendlich ja. Eine für manchen Diskutanten erstaunliche Konsequenz dieser auf den ersten Blick reinen Formalie besteht allerdings darin, dass sich das gesetzliche Lohnabstandsgebot des SGB XII empirisch überhaupt nicht mehr überprüfen lässt.

Das Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII richtet sich an die für die Bemessung der Regelsätze zuständigen Stellen. Und das sind – anders als bei der Festlegung der Regelleistungen nach SGB II, für die der Bund verantwortlich ist – die einzelnen Bundesländer. Das heißt u.a.: Bei der Überprüfung des Abstandsgebotes ist auf Ebene jedes einzelnen Bundeslandes zunächst einmal ein Referenzeinkommen für den nicht erwerbstätigen Sozialhilfe-Haushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern zu ermitteln. Was aber, wenn dieser Referenz-Haushalt im Sozialhilfebezug überhaupt nicht existiert? Ende 2008, das sind die aktuellsten Daten, gab es bundesweit ganze 32 Sozialhilfe-Haushalte von (Ehe-) Paaren mit drei oder mehr Kindern – in fünf der 16 Bundesländer war der im Abstandsgebot genannte Haushaltstyp beim besten Willen nicht auffindig zu machen. Und dort, wo er auffindbar war, lag seine Anzahl meist bei nur einem oder zwei Haushalten entsprechenden Typs pro Bundesland. Auf dieser Basis aber lässt sich kein auch nur einigermaßen verlässliches Referenzeinkommen für den Lohnabstands-Haushalts aufseiten der Fürsorge bestimmen. Versucht man es dennoch, so führt dies zu absurden Ergebnissen. In Schleswig-Holstein bspw. wären für das Vergleichseinkommen beim Sozialhilfe-Haushalt monatlich 820 € an durchschnittlich anerkannten Kosten der Unterkunft (KdU) zugrunde zu legen – in Brandenburg, dem anderen Extremfall, nur 94 € pro Monat. Da die weiteren drei Parameter des Abstandsgebotes – Regelsatz-Summe, Durchschnittswerte für einmalige Leistungen und Absetzbetrag – identisch sind bzw. dicht beieinander liegen, ergibt sich al-

leine aus der KdU-Differenz in Brandenburg ein Referenzeinkommen von lediglich 1.476 €, in Schleswig-Holstein dagegen von 2.214 €, das ist das 1,5-Fache des Wertes in Brandenburg.

Wer also behauptet, das gesetzliche Lohnabstandsgebot werde aktuell oder spätestens bei (deutlich) höheren Regelsätzen verletzt, redet dummes Zeug. Das geltende Abstandsgebot des SGB XII ist gar nicht überprüfbar; weder seine Verletzung noch seine Einhaltung lassen sich mit den Daten der Sozialhilfestatistik unterlegen – und alleine auf die kommt es nach geltendem Recht an.

Da es aber darum geht, gegen die Höhe des Fürsorge-niveaus und gegen das vermeintliche Versprechen eines »anstrengungslosen Wohlstands« Stimmung zu machen, kursieren in der Öffentlichkeit stattdessen unzählige Rechenbeispiele, in denen »Hartz-IV«-Leistungen mit niedrigen Erwerbseinkommen »verglichen« werden. Wenn schon die Sozialhilfestatistik in der Sache nichts Substanzielles hergibt, dann vielleicht die »Hartz-IV«-Daten.

In der Tat liegt es methodisch nahe, aufgrund der bezüglich des Lohnabstands-Haushalts unzureichenden Datenbasis der Sozialhilfestatistik auf die sehr viel größere Grundgesamtheit der entsprechenden SGB-II-Haushalte zurückzugreifen; schließlich stimmen die Regelsätze des SGB XII mit den Regelleistungen des SGB II überein und letztlich zielt das Abstandsgebot des SGB XII materiell ja auch auf den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II, und nicht etwa auf die nicht-erwerbsfähigen Empfänger von Sozialhilfe.

So einfach aber geht es auch wieder nicht. Bei der Sozialhilfe einerseits und der Grundsicherung für Arbeit-suchende andererseits handelt es sich um durchaus verschieden konstruierte Fürsorgesysteme mit unterschiedlichen »Rahmensetzungen«. Also entweder, man haut das geltende Lohnabstandsgebot wegen Nichtüberprüfbarkeit endgültig in die Tonne oder man regelt es stattdessen auch formal in jenem System, auf das es zielt und für das es von materieller Bedeutung sein könnte, also im SGB II.

Hält man am gesetzlichen Lohnabstandsgebot sowie an dem gegenwärtigen Referenzhaushalt – Ehepaar mit drei Kindern – fest, so reicht es allerdings nicht aus, das geltende Abstandsgebot einfach nur an anderer Stelle (SGB II) zu platzieren. Auch die Parameter der beiden Vergleichseinkommen (vgl. Abbildung 1) wären dann auf die Höhe der Zeit zu bringen.

Das gilt zunächst einmal für die *durchschnittlichen Einmalleistungen* oder einmaligen Bedarfe nach SGB XII wie auch nach SGB II. Im Zuge der »Hartz-IV«-Gesetzgebung sowie der Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozial-gesetzbuch ist der weit überwiegende Teil der bis dahin im Rahmen des BSHG separat erbrachten einmaligen Leistungen in pauschalierter Form eingegangen in die Höhe des Eckregelsatzes, der zum 1. Januar 2005 von (durchschnittlich) 295 € auf 345 € (alte Bundesländer und (Ost-) Berlin) angehoben wurde. Ende 2008 erhielten

daher auch nur noch 1,73% (lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt) bzw. 0,92% (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) aller Sozialhilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen derartige Leistungen; im SGB II waren es zum gleichen Zeitpunkt gerade mal 1,1% aller Bedarfsgemeinschaften. Zu alten BSHG-Zeiten erhielt noch etwa die Hälfte aller Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zusätzlich einmalige Leistungen.<sup>6</sup> Die Höhe der nach 2004 verbliebenen einmaligen Leistungen pro Bedarfsgemeinschaft lässt sich zudem nicht sinnvoll auf den Vergleichshaushalt des Abstandsgebotes beziehen. Letztendlich hat dieser Posten seit 2005 nichts mehr in der Abstandsnorm zu suchen.

Zum Zweiten ist dem Referenzeinkommen 1 ein *durchschnittlicher Absetzbetrag* (Freibetrag wegen Erwerbstätigkeit) zuzurechnen; eine rein fiktive Einkommensgröße, die dem nicht erwerbstätigen Fürsorge-Haushalt gar nicht zufließen kann. Aber davon einmal abgesehen: Der durchschnittliche Absetzbetrag nach SGB II fällt rechnerisch um so höher aus, je mehr »Erfolge« die herrschende Niedriglohnstrategie zeitigt und je mehr Erwerbstätige in deren Folge in »Hartz-IV«-Abhängigkeit geraten. Dies zeigt aktuell bereits ein Vergleich der durchschnittlichen Absetzbeträge zwischen Ost und West; in den neuen Ländern liegt er um rd. 15% höher als in den alten Ländern<sup>7</sup>. Der Grund: In den neuen Ländern ist die von der BA statistisch ausgewiesene obere Klasse des erzielten Erwerbseinkommens (monatlich mehr als 800 €) unter den Aufstockern deutlich stärker besetzt als in den alten Ländern. Bei Rückgriff auf den durchschnittlichen Absetzbetrag der Grundsicherung für Arbeitsuchende geriete die Einhaltung der Abstandsnorm – bedingt durch ein und die selbe Ursache – damit womöglich gleich von zwei Seiten unter Druck: Einmal in Folge stagnierender oder gar sinkender unterer Durchschnittslöhne (Referenzeinkommen 2) und zum anderen wegen des steigenden durchschnittlichen Absetzbetrages als Folge einer zunehmenden Zahl von Niedrigstlöhnen (Referenzeinkommen 1). Am Ende liefe dies auf eine »Doppelzählung« der gleichen Einflussgröße hinaus. Der Erwerbstätigen-Freibetrag hat nichts verloren beim nicht erwerbstätigen Fürsorge-Haushalt – er ist systematisch korrekt alleine beim Erwerbstätigen-Haushalt zu berücksichtigen.

Schließlich taucht der 2005 neu eingeführte *Kinderzuschlag* in der geltenden Abstandsnorm nicht auf. Dies hat seine guten (formalen) Gründe. Der Kinderzuschlag dient – vereinfacht gesagt – der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit gemäß SGB II. Hilfebedürftig nach SGB II können aber nur Personen sein oder werden, die auch zum Berechtigtenkreis des SGB II gehören. Berechtigte nach SGB XII zählen jedenfalls nicht dazu. Da das geltende Lohnabstandsgebot aber im SGB XII geregelt ist und sich daher auch ausschließlich auf Sachverhalte der Sozialhilfe bezieht, ist es formal folgerichtig, dass der

<sup>6</sup> Vgl. etwa D. Deininger: Einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt. Ergebnisse einer Zusatzstatistik zur Statistik der Sozialhilfe vom September 1981 bis August 1982, WiSt 4/1984, S. 341 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Tabelle 13

Kinderzuschlag hier derzeit keine Berücksichtigung findet. Platziert man das Abstandsgebot hingegen im SGB II, so wäre der Kinderzuschlag aufseiten des Referenzeinkommens 2 zwingend einzubeziehen.

Doch damit nicht genug. Der Anspruch auf Kinderzuschlag setzt die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II voraus. Daher kann aufseiten des Erwerbstätigen-Haushaltes auch nicht etwa nur ein *durchschnittlicher* Absatzbetrag – wie im geltenden Abstandsgebot beim Sozialhilfe-Haushalt – Berücksichtigung finden, sondern anzusetzen wäre der (bei gegebenem Bruttoverdienst) *tatsächlich zustehende* Absatzbetrag. Ansonsten bestünde für den Erwerbstätigen-Haushalt der Abstandsnorm im Zweifel überhaupt kein Anspruch auf den Kinderzuschlag, da auch mit seiner Hilfe Fürsorgeabhängigkeit nicht vermieden werden könnte.

**Tabelle 1**

Durchschnittlicher Fürsorgebedarf und Bruttoschwellen									
- Ehepaar mit drei Kindern, alte Bundesländer in DM (1992) bzw. Euro -									
Zeitpunkt	Fürsorgebedarf	erforderlicher Bruttolohn	= Netto	./. E-FB	+ Kig	+ Wog	+ KiZu	= anr. Einkommen	Anteil (6 + 7 + 8) an 9 in v.H.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
07/1992	3.066	3.497	2.725	254	420	175	/	3.066	19,4
01/2010	1.998	1.210	965	281	558	336	420	1.998	65,8

Die z.T. eigenen Berechnungen für Juli 1992 stützen sich auf den Bericht der Bundesregierung zum Lohnabstandsgebot aus dem Jahre 1994. Zu Vergleichszwecken wurde der seinerzeitige Mehrbedarf für Erwerbstätige hier als Erwerbstätigen-Freibetrag mit einbezogen.

Kurzum: Bei einer Anpassung an die seit 2005 neu geregelte Systematik der staatlichen Fürsorge sind die nach heutiger Abstandsnorm beim Sozialhilfe-Haushalt zu berücksichtigenden Durchschnittsbeträge für einmalige Bedarfe wie auch für den Absatzbetrag zu streichen. Im Gegenzug wären aufseiten des Erwerbstätigen-Haushaltes der tatsächlich anfallende Absatzbetrag sowie der (Gesamt-) Kinderzuschlag in den Einkommensvergleich einzubeziehen. Hiernach ergibt sich für die fünfköpfige Referenz-Familie des Abstandsgebotes in den alten Bundesländern als aktueller durchschnittlicher SGB-II-Bedarf ein Betrag von monatlich 1.998 €<sup>8</sup>. Um diesen Bedarf zusammen mit den vorgelagerten Sozialtransfers – Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag – decken zu können, muss der monatliche Bruttolohn (einschließlich anteiliger Einmalzahlungen) mindestens 1.210 € betragen (Bruttoschwelle); das *anrechenbare* Einkommen des Haushalts beläuft sich in diesem Fall auf genau 1.998 € (vgl. Tabelle 1). Das verfügbare Einkommen hingegen läge um den Erwerbstätigen-Freibetrag oberhalb des Bedarfs.

Diese Brutto-Schwelle lässt sich nun direkt mit den durchschnittlichen monatlichen Vollzeitentgelten in der untersten Leistungsgruppe der amtlichen Verdienststatistik vergleichen. Ergebnis: In der untersten Leistungsgruppe liegt der Bruttoverdienst im ungünstigsten Fall (Frauenlöhne im Dienstleistungsbereich) um 397 € über dem ermittelten

<sup>8</sup> vgl. Tabelle 1 sowie Tabelle 13.

Schwellen-Brutto von 1.210 € – bei Vollzeit beschäftigten Männern im produzierenden Gewerbe beträgt die Differenz dagegen 1.310 €, also mehr als das Doppelte des Schwellen-Brutto. Und nicht zu vergessen: Hinzu kommt aufseiten des Erwerbstätigen-Haushalts stets noch der im Schwellen-Brutto bereits mit enthaltene (Netto-) Erwerbstätigen-Freibetrag von im vorliegenden Fall 281 €. Anders formuliert: Selbst wenn die Differenz zwischen Brutto-Schwelle auf der einen und unteren Entgelten auf der anderen Seite genau null betrüge, läge das *verfügbare* Haushaltseinkommen des Erwerbstätigen um 281 € höher als das Einkommen des nicht erwerbstätigen »Hartz-IV«-Haushaltes. Fazit: Das auf die Höhe der Zeit gebrachte gesetzlich geforderte Lohnabstandsgebot wird ohne Frage eingehalten. All die öffentlichen Äußerungen, die dies immer wieder in Frage stellen, entbehren jeder empirischen Grundlage. Dies belegt auch die jüngste Untersuchung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes eindrucksvoll.<sup>9</sup>

**Tabelle 2**

Monatlicher Brutto-Abstand			
Schwellen-Brutto <sup>1</sup> und Vollzeitentgelte <sup>2</sup> in der untersten Leistungsgruppe <sup>3</sup>			
	Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich	Produzierendes Gewerbe	Dienstleistungsbereich
Männer und Frauen	735 €	1.169 €	468 €
Männer	861 €	1.310 €	513 €
Frauen	643 €	951 €	397 €
nachrichtlich: Erwerbstätigen-freibetrag <sup>4</sup> (netto)	281 €	281 €	281 €

<sup>1</sup> Ehepaar mit drei Kindern und einem Alleinverdiener, alte Bundesländer, 01/2010 in Euro/Monat; <sup>2</sup> einschließlich anteiliger Einmalzahlungen; <sup>3</sup> Leistungsgruppe 5 der amtlichen Verdienststatistik (Jahreswerte 2008); <sup>4</sup> bei einem Bruttolohn von 1.210 €. eigene Berechnungen

Ende gut, alles gut? Nein! Auch die »Umbettung« der gesetzlichen Abstandsnorm vom SGB XII ins SGB II und die Anpassung einzelner Parameter an die seit 2005 völlig neu geregelte Fürsorge-Architektur vermag nicht wirklich zu überzeugen. Denn ein im SGB II angesiedeltes Abstandsgebot mit entsprechend angepassten Parametern müsste sich mehr noch als die derzeit geltende Abstandsnorm die Frage gefallen lassen, was hier eigentlich gemessen wird. Denn wenn sich das anrechenbare Einkommen des erwerbstätigen Schwellen-Haushalts zu fast zwei Dritteln aus Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag zusammensetzt (vgl. Tabelle 1), dann wird nicht mehr der Abstand zwischen Fürsorgeniveau und unteren Löhnen, sondern eher der Abstand zwischen Fürsorge und vorgelagerten Sozialtransfers gemessen. Betrug der Anteil des Lohns am anrechenbaren Einkommen des Schwellen-Haushaltes Anfang der 1990er Jahre noch rd. 80%, so macht der Lohnanteil heute gerade noch ein Drittel aus. Die bestehende Abstandsnorm hat ausgedient; auch ihre formale Platzierung im SGB II würde sie nicht überzeugender machen – im Gegenteil. Das geltende

<sup>9</sup> Der PARITÄTISCHE Gesamtverband: Damit sich Arbeit lohnt. Expertise zum Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Leistungen nach dem SGB II, Berlin, März 2010.

Lohnabstandsgebot gehört somit schlicht entsorgt, weil es zwischenzeitlich eine Norm ohne Gehalt und damit ohne Wert ist.

Aber kann es ganz ohne ein neues, womöglich anders konstruiertes Abstandsgebot gehen? Das wohl auch wieder nicht. Angesichts der sich im unteren Bereich immer weiter ausdifferenzierenden Entgeltstrukturen gehört ein reformiertes Abstandsgebot allerdings nicht ins Fürsorge-recht, sondern ins Arbeitsrecht. Ein gesetzlicher Mindest-lohn, der garantiert, dass der Vollzeit nah beschäftigte Single bei typisierender Betrachtung vor einem Abgleiten in die Hilfebedürftigkeit nach SGB II bewahrt wird, wäre ein allseits nachvollziehbarer und akzeptabler Lösungsan-satz.

Noch nicht Rechnung getragen wäre damit allerdings dem Umstand, dass das Niveau der Fürsorgeleistungen – hauptsächlich festgemacht am Regelsatz bzw. an der Re-gelleistung für einen Alleinstehenden – nicht völlig un-abhängig von der allgemeinen Einkommensentwicklung bestimmt werden kann. Zu Recht wird regelmäßig darauf verwiesen, dass es sich beim sozio-kulturellen Existenz-minimum immer um eine relative Normgröße handelt. Die-se Relativität wiederum wird sich in einer auf Erwerbs-arbeit zentrierten Gesellschaft nicht ausschließlich, wohl aber maßgeblich auf den Stand und auf die Entwicklung der Erwerbseinkommen, insbesondere der Löhne und Gehälter, beziehen müssen. Der abstrakte Verweis auf den allgemeinen Reichtum der Gesellschaft – *»Geld ist genug da«* – wird diesen impliziten Konflikt jedenfalls nicht auflösen können. Die mit einem solchen Verweis zu Recht aufgeworfene Verteilungsfrage ist ohne Zweifel von zentraler Bedeutung; strukturell kann sie allerdings nur auf der Ebene der Primärverteilung Erfolg versprechend an-gegangen werden, sofern die ganze Sache nicht auf ein breit angelegtes Kombilohn-Modell hinauslaufen soll, mit dem am Ende Löhne bis hin zum Durchschnittsentgelt auf-stockungsberechtigt wären.

Insofern bleibt die Austarierung von Höhe und Fort-schreibung des Fürsorgeniveaus eine politische Aufgabe, die stets aufs Neue zu entscheiden sein wird und auch nur bedingt einem regelgebundenen Verfahren zugänglich ist. Das geltende Lohnabstandsgebot kann hierbei jedenfalls keine Hilfestellung mehr leisten und sollte deshalb ersatz-los gestrichen und durch einen Hilfebedürftigkeit ver-meidenden allgemeinen Mindestlohn abgelöst werden.

## 2. Entwicklung der gesetzlichen Abstandsnorm seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes

Als Ausfluss des Grundsatzes, dass es ökonomisch er-strebenswert bleiben muss, seinen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sicherzustellen, enthielt das Bundessozial-hilfegesetz (BSHG) seit Inkrafttreten am 01. Juni 1962 die Option für ein sogenanntes Lohnabstandsgebot. Auf Basis des § 22 Abs. 2 BSHG a.F. bestimmte das seinerzeit zu-ständige Bundesministerium für Jugend, Familie und Ge-sundheit per Rechtsverordnung: *»Bei der Festsetzung der*

*Regelsätze ist darauf Bedacht zu nehmen, dass sie zu-sammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Nettoarbeits-entgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, ins-besondere bei großen Haushaltsgemeinschaften dem ent-gegensteht.«*

Mit diesem Lohnabstandsgebot sollte der Gefahr be-gegnet werden, dass die aus Steuermitteln finanzierte Sozialhilfe strukturell zu einem höheren verfügbaren Ein-kommen führt als der Einsatz der eigenen Arbeitskraft bei Vollzeittätigkeit. Andererseits war durch eine spezielle Mehrbedarfs-Regelung in § 23 Abs. 3 BSHG a.F. für jene Hilfebedürftigen, die einer (nicht bedarfsdeckenden) Er-werbsarbeit nachgingen, zusätzlich zum Regelbedarf *»ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anzuerkennen«*. Eine solche Regelung war nach den Konstruktionsprinzipien der Sozialhilfe notwendig, da eigenes Einkommen den über Fürsorgeleistungen zu deckenden Bedarf i.d.R. in voller Höhe reduziert.

Über die angemessene Höhe des Mehrbedarfs für Er-werbstätige war im Einzelfall zu entscheiden; das BSHG selbst enthielt keinerlei Vorgaben, so dass der Sozialhilfe-träger bei seiner Entscheidung durch Gesetz nicht ein-geschränkt wurde. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) gab für die Sozialhilfepraxis hierzu im Jahre 1976 folgende Empfehlungen:

*»1. Für Erwerbstätige wird ein Mehrbedarf in Höhe des Erwerbseinkommens anerkannt, wenn es 25 v.H. des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes monatlich nicht übersteigt. Übersteigt das Erwerbseinkommen diesen Be-trag, so beträgt der Mehrbedarf 25 v.H. des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes zuzüglich 15 v.H. des den Be-trag nach Satz 1 übersteigenden monatlichen Erwerbsein-kommens. Insgesamt soll der Mehrbedarf höchstens 50 v.H. des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes be-tragen.*

(...)

*3. In begründeten Einzelfällen kann von den Beträgen nach Nr. 1 (...) nach unten und oben abgewichen werden. Ein geringerer Mehrbedarf kommt vor allem bei Teilzeit-arbeit für Personen in Betracht, denen ein höherer Einsatz ihrer Arbeitskraft zugemutet werden kann. Ein höherer Mehrbedarf sollte insbesondere Personen zugebilligt wer-den, die eine besonders schwere Arbeit verrichten oder eine Schmutz- und Gefahrenzulage erhalten. Von der An-wendung des Höchstbetrages kann abgesehen werden, wenn die Voraussetzungen für einen höheren Mehrbedarf in außergewöhnlichem Maße vorliegen.«<sup>10</sup>*

Adressat des Lohnabstandsgebots waren und sind nicht die einzelnen Sozialhilfeträger, sondern die für die Fest-

<sup>10</sup> DV (Hrsg.), Inhalt und Bemessung des gesetzlichen Mehrbedarfs nach dem Bundessozialhilfegesetz. Mit Erläuterungen von Käthe Petersen, Frankfurt a.M. 1976, S. 16 f.

setzung der Regelsätze zuständigen Landesbehörden bzw. die von diesen bestimmten Stellen. Das gesetzliche Lohnabstandsgebot kann daher nur bei der Festsetzung der Regelsätze Berücksichtigung finden – nicht dagegen bei der Feststellung der Leistungshöhe im Einzelfall.

Im Rahmen der »Haushaltsoperation 1982« der sozial-liberalen Koalition (2. Haushaltsstrukturgesetz v. 22.12.1981) wurde mit Wirkung ab 1982 das bis dato in der Regelsatzverordnung (§ 4) vorgegebene Abstandsgebot durch Beschluss des Vermittlungsausschusses direkt ins BSHG übernommen; gleichzeitig wurde die bisherige Ermächtigung in § 22 Abs. 2 BSHG für den Erlass einer diesbezüglichen Rechtsverordnung gestrichen. Mit der Übernahme in das Gesetz sollte die Bedeutung des Lohnabstandsgebots noch einmal unterstrichen werden. Gegenüber dem Wortlaut der bisherigen Regelsatzverordnung wurde zudem klargestellt, dass neben dem Kindergeld auch das Wohngeld in den Vergleich zwischen typisiertem Bedarf der Sozialhilfe einerseits und verfügbarem Einkommen des Erwerbstätigen-Haushalts andererseits einzubeziehen war.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) wurde das Lohnabstandsgebot ab Juli 1993 neu gefasst und der Mehrbedarf für Erwerbstätige wurde ersetzt durch eine Freibetragsregelung:

- Der Mehrbedarfstatbestand »Erwerbstätigkeit« wurde gestrichen; stattdessen schrieb der in § 76 BSHG neu eingefügte Absatz 2a in seiner Nr. 1 vor, dass von dem den Sozialhilfebedarf mindernden Einkommen eines Erwerbstätigen ein Betrag in jeweils angemessener Höhe abzusetzen war (Absetzbetrag). Eine betragsmäßige Bezifferung blieb jedoch weiterhin aus, die diesbezüglich vorgesehene Rechtsverordnung wurde nie erlassen.
- Für das Lohnabstandsgebot waren nunmehr Haushaltsgemeinschaften mit vier oder mehr Personen heranzuziehen – zudem war im Rahmen des Lohnabstandsgebots von da an auch der neue Absetzbetrag des § 76 Abs. 2a Nr. 1 BSHG zu berücksichtigen.

Mit dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) wurde der für das Lohnabstandsgebot heranzuziehende Referenz-Haushalt ab 1994 auf bis zu fünf Personen begrenzt. Ab August 1996 schließlich war ein Fünf-Personen-Haushalt – genauer: der Haushalt eines Ehepaars mit drei Kindern – heranzuziehen.

Materielle Bedeutung für die Festsetzung der Regelsätze hat das gesetzliche Lohnabstandsgebot während der Geltungsdauer des BSHG nicht gehabt. Mit Ausnahme der Jahre 1985 bis 1992 wurde die Anpassung der Regelsätze seit 1982 bis zur Ablösung des BSHG durch das SGB XII ab dem Jahre 2005 durchgehend vom Bundesgesetzgeber vorgegeben. Dennoch spiegelt die Entwicklung des gesetzlichen Lohnabstandsgebots über die vergangenen Jahrzehnte die gesellschaftspolitische Debatte um das Verhältnis von Fürsorgeniveau und Arbeitsentgelten wider. Es waren im Wesentlichen drei materielle Änderungen, mit

denen das Lohnabstandsgebot in den 1990er Jahren schärfer gefasst wurde:

- die Einbeziehung des neuen Absetzbetrages für erwerbstätige Hilfebedürftige in den Einkommensvergleich seit Mitte 1993,
- die Festlegung des maßgeblichen Referenz-Haushalts auf eine Haushaltsgemeinschaft von (zuletzt) Eltern mit drei Kindern und einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten sowie
- die Einbeziehung einmaliger Leistungen der Fürsorge bzw. einmaliger Entgeltzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld in den Einkommensvergleich seit August 1996.

Mit dem FKPG v. 23.06.1993 wurde der bisherige Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige gestrichen und ersetzt durch den neuen *Absetzbetrag*, der vom erzielten Netto-Erwerbseinkommen abzuziehen ist, bevor dieses mindernd auf den Sozialhilfebedarf angerechnet wird. Da eine Rechtsverordnung zum neuen Absetzbetrag nie ergangen ist, orientierte sich die Sozialhilfepraxis bei dessen Bemessung weitgehend an den Empfehlungen des DV aus dem Jahre 1976 zum Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige (vgl. oben). Unter der Annahme, dass der frühere Mehrbedarfszuschlag und der neue Absetzbetrag in der Sozialhilfepraxis gleich hoch ausfielen, blieb die Neuregelung für die Betroffenen im Einzelfall finanziell ohne Bedeutung: Was ihnen vormals als Mehrbedarf zuerkannt wurde (*bedarfserhöhende Wirkung*), wurde ihnen nunmehr als den sozialhilferechtlichen Bedarf nicht mindernder Freibetrag vom erzielten Einkommen abgezogen (*Minderung des anrechenbaren Einkommens*). Durch die Einbeziehung des Absetzbetrages in das Lohnabstandsgebot<sup>11</sup> änderte sich allerdings die Relation der Vergleichseinkommen mit der Folge einer Verschärfung der Abstandsnorm. Aufseiten des Sozialhilfe-Haushalts war nunmehr *zusätzlich* eine Einkommensgröße – (durchschnittlicher) Absetzbetrag oder bisheriger Mehrbedarf für Erwerbstätige – zu berücksichtigen, die nicht allen, sondern ausschließlich den erwerbstätigen Hilfebedürftigen zustand. Für das Abstandsgebot wurde der Sozialhilfebedarf um eine (fiktive) Einkommensgröße erhöht, die der Masse der (nicht erwerbstätigen) Hilfebedürftigen überhaupt nicht zustand. Dem typisierten Erwerbstätigen-Haushalt außerhalb der Fürsorge wird im Rahmen der gesetzlichen Abstandsnorm somit seither ein typisierter Fürsorge-Haushalt *mit* unterstelltem Erwerbseinkommen gegenübergestellt. Verglichen werden somit am Ende Haushalte mit Erwerbseinkommen außerhalb und innerhalb der Fürsorge oder Niedriglöhner mit Niedriglöhnern.

<sup>11</sup> In einer Höhe von im Schnitt 40% des Eckregelsatzes - vgl. BMFuS (Hrsg.), Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot. Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22 Abs. 3 BSHG, Stuttgart Berlin Köln 1994, S. 32

## Übersicht 1

### Das gesetzliche Lohnabstandsgebot des BSHG bzw. SGB XII

#### bis 1981

##### § 22 Abs. 2 BSHG

»Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit erlässt im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über Inhalt und Aufbau der Regelsätze sowie über das Verhältnis der Regelsätze zum Arbeitseinkommen; (...)«

Bundessozialhilfegesetz idF v. 13.02.1976, BGBl. I S. 289

##### § 23 Abs. 3 BSHG

»Für Erwerbstätige ist ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anzuerkennen; (...)«

Bundessozialhilfegesetz idF v. 13.02.1976, BGBl. I S. 289

##### § 4 Regelsatzverordnung

»Bei der Festsetzung der Regelsätze ist darauf Bedacht zu nehmen, dass sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, insbesondere bei großen Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht.«

Verordnung zur Durchführung des § 22 BSHG – Regelsatzverordnung – idF vom 10.05.1971, BGBl. I S. 451

#### ab 1982

##### § 22 Abs. 3 Satz 2 BSHG

»Bei der Festsetzung der Regelsätze ist darauf Bedacht zu nehmen, dass sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt 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.«

Bundessozialhilfegesetz idF v. 10.01.1991, BGBl. I S. 94

##### § 23 Abs. 4 Nr. 1 BSHG

»Ein Mehrbedarf in angemessener Höhe ist anzuerkennen  
1. für Erwerbstätige (...)«

Bundessozialhilfegesetz idF v. 10.01.1991, BGBl. I S. 94

#### ab Juli 1993

##### § 22 Abs. 3 Satz 4 BSHG

»Bei größeren Haushaltsgemeinschaften mit vier oder mehr Personen müssen die Regelsätze in ihrem jeweiligen Geltungsbereich zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft und Heizung und unter Berücksichtigung des abzusetzenden Betrages nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 unter den jeweils erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld bleiben.«

Bundessozialhilfegesetz idF des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) v. 23.06.1993, BGBl. I S. 944

##### § 76 Abs. 2a Nr. 1 BSHG

»Von dem Einkommen sind ferner Beträge in jeweils angemessener Höhe abzusetzen  
1. für Erwerbstätige  
(...)«

Bundessozialhilfegesetz idF des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) v. 23.06.1993, BGBl. I S. 944

##### § 76 Abs. 3 BSHG

»Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Näheres (...) über die Beträge und Abgrenzung der Personenkreise nach Absatz 2a bestimmen.«

Bundessozialhilfegesetz idF des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) v. 23.06.1993, BGBl. I S. 944

#### ab Januar 1994

##### § 22 Abs. 3 Satz 4 BSHG

»Bei Haushaltsgemeinschaften bis zu fünf Personen müssen die Regelsätze in ihrem jeweiligen Geltungsbereich zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft

und Heizung und unter Berücksichtigung des abzusetzenden Betrages nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 unter den jeweils erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld bleiben.«

Bundessozialhilfegesetz idF des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) v. 21.12.1993, BGBl. I S. 2374

#### ab August 1996

##### § 22 Abs. 4 BSHG

»Die Regelsatzbemessung hat zu gewährleisten, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen für Kosten von Unterkunft und Heizung sowie für einmalige Leistungen und unter Berücksichtigung des abzusetzenden Betrages nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten bleiben.«

Bundessozialhilfegesetz idF des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts v. 23.07.1996, BGBl. I S. 1088

#### seit 2005

##### § 28 Abs. 4 SGB XII

»Die Regelsatzbemessung gewährleistet, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen der Leistungen nach den §§ 29\* und 31\*\* und unter Berücksichtigung eines durchschnittlich abzusetzenden Betrages nach § 82 Abs. 3 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einer alleinverdienenden vollzeitbeschäftigten Person bleiben.«

Artikel 1 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch v. 27.12.2003, BGBl. I S. 3022

##### § 82 Abs. 3 SGB XII

»Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist ferner ein Betrag in Höhe von 30 vom Hundert des Einkommens aus selbständiger und nichtselbständiger Tätigkeit der Leistungsberechtigten abzusetzen. Abweichend von Satz 1 ist bei einer Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen von dem Entgelt ein Achtel des Eckregelsatzes zuzüglich 25 vom Hundert des diesen Betrag übersteigenden Entgelts abzusetzen. Im Übrigen kann in begründeten Fällen ein anderer als in Satz 1 festgelegter Betrag vom Einkommen abgesetzt werden.«

Artikel 1 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch v. 27.12.2003, BGBl. I S. 3022

\* Unterkunft und Heizung

\*\* Einmalige Bedarfe

Angenommen, das Lohnabstandsgebot wäre vor der seinerzeitigen Neufassung, also ohne Berücksichtigung des Absetzbetrages, gerade eingehalten worden, so wäre er alleine durch die Einbeziehung des Absetzbetrages für *erwerbstätige* Sozialhilfeempfänger in den Einkommensvergleich verletzt worden – und zwar in Höhe des Absetzbetrages. Der Eckregelsatz hätte bei seiner nächsten Neufestsetzung evtl. entsprechend abgesenkt werden müssen, was eine Regelsatzkürzung für *alle* Fürsorgeempfänger bedeutet hätte. Die (durchschnittliche) Höhe des in den Einkommensvergleich einzubeziehenden Absetzbetrages definiert somit seither den Mindestabstand zwischen Lohn und Sozialhilfe.

Als Referenz-Haushalt des Lohnabstandsgebots dient seit 1996 die Haushaltsgemeinschaft eines Ehepaares mit drei Kindern. Auf diesen Haushaltstyp aber entfielen Ende 1996 weniger als 3,5% aller Bedarfsgemeinschaften der



Sozialhilfe – Ende des Jahres 2004 waren es nicht einmal mehr 3%. Dieser Haushaltstyp ist für den Kreis der Sozialhilfeempfänger damit ebenso wenig repräsentativ wie für den Kreis der Erwerbstätigen. Allerdings erhebt das Lohnabstandsgebot auch gar nicht erst den Anspruch auf Repräsentativität des gewählten Haushaltstyps für die Gesamtheit der Sozialhilfeempfänger-Haushalte bzw. für die Haushalte von Erwerbstätigen. Die Wahl des Referenz-Haushalts war und ist eine politisch (willkürlich aber absichtsvoll) gesetzte Messlatte – es handelt sich um reine Konvention.

Mit der Einbeziehung einmaliger Leistungen bzw. einmaliger Entgeltzahlungen in den Einkommensvergleich seit August 1996 wurde das Lohnabstandsgebot faktisch weiter verschärft – methodisch vergleichbar der Ein-

beziehung des Absetzbetrages durch das FKPG 1993. Denn während sich der Anteil der Einmalzahlungen am tariflichen *Bruttomonatseinkommen* von Erwerbstätigen 1995 im Schnitt der alten Bundesländer (neuen Bundesländer) auf lediglich 8,3% (7,5%) belief, betrug der Anteil einmaliger Leistungen der Sozialhilfe bei einem Fünfpersonenhaushalt *netto* 12,5% (13,9%) des Bedarfs (Regelsatzsumme plus Kosten der Unterkunft und Heizung). Die Nettodifferenz zwischen beiden Beträgen »drückt« somit bei gegebenen Kosten der Unterkunft (KdU) auf die Regelsatz-Summe des Vergleichs-Haushalts und damit strukturell auch auf die Höhe des Eckregelsatzes bei dessen Neufestsetzung. Der Mindestabstand zwischen Lohn und Sozialhilfe wurde damit faktisch weiter erhöht.

## Übersicht 2

Referenz-Haushalte und Referenz-Einkommen des gesetzlichen Lohnabstandsgebotes		
Zeitraum	Sozialhilfe-Haushalt	Erwerbstätigen-Haushalt
bis 1981	Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft  ... soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, insbesondere bei großen Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht – eine Referenz-Haushaltsgröße war weder im BSHG noch in der Regelsatz-VO vorgesehen	durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohngruppen + Kindergeld
ab 1982	Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft  ... soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, bei größeren Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht – eine Referenz-Haushaltsgröße war im BSHG nicht vorgesehen	durchschnittliche Nettoarbeits- entgelte unterer Lohngruppen + Kindergeld + Wohngeld
ab Juli 1993	Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Absetzbetrag für Erwerbstätige  Als Referenz-Haushaltsgröße galten Haushaltsgemeinschaften mit vier oder mehr Personen	durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + Kindergeld + Wohngeld
ab Januar 1994	Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Absetzbetrag für Erwerbstätige  Als Referenz-Haushaltsgröße galten Haushaltsgemeinschaften mit bis zu fünf Personen	durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + Kindergeld + Wohngeld
ab August 1996	Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Durchschnittsbeträge für einmalige Leistungen + Absetzbetrag für Erwerbstätige  Als Referenz-Haushaltsgröße galten Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern – beim Erwerbstätigen-Haushalt mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten	durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + anteilige einmalige Zahlungen + Kindergeld + Wohngeld
ab 2005 (materiell unverändert)	Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Durchschnittsbeträge für einmalige Bedarfe + Absetzbetrag für Erwerbstätige  Als Referenz-Haushaltsgröße gelten Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern – beim Erwerbstätigen-Haushalt mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten	durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + anteilige einmalige Zahlungen + Kindergeld + Wohngeld

Mit dem Übergang zum SGB XII wurde das Lohnabstandsgebot des BSHG materiell unverändert übernommen – geändert haben sich seit 2005 allerdings der formal-rechtliche wie auch der materielle Hintergrund für das »neue« alte Lohnabstandsgebot: Geregelt ist das Abstandsgebot nach wie vor im Sozialhilferecht – hier aber finden sich per Definition keine dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Hilfebedürftigen mehr. Wer als Hilfe-

bedürftiger erwerbsfähig ist, wird zusammen mit allen weiteren Mitgliedern seiner Bedarfsgemeinschaft automatisch dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet. Materiell zielt das Abstandsgebot des SGB XII somit auf erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II); zwecks Operationalisierung des fürsorgerechtlichen Vergleichseinkommens verweist es aber nach wie vor auf Bedarfsgrößen bzw. Sachver-

halte der (Rest-) Sozialhilfe (SGB XII). Dies erschwert die Operationalisierung des Abstandsgebotes nicht unwesentlich und macht sie im Einzelfall (auf Ebene der Bundesländer) sogar unmöglich.

### 3. Operationalisierung des Lohnabstandsgebotes auf Basis der Sozialhilfedaten

Für der Klärung der Frage, ob und in welchem Ausmaß ein Lohnabstand des Fürsorgesystems gewährleistet ist oder auch nicht, verweist die aktuelle Abstandsnorm auf den Haushaltstyp eines Ehepaars mit drei Kindern sowie einem in Vollzeit beschäftigten Alleinverdiener aufseiten des Erwerbstätigen-Haushalts (Abb. 2). Ausgehend von dieser gesetzlich fixierten Konvention muss die Regel-satzbemessung nach SGB XII demnach gewährleisten, dass das standardisierte (Monats-) Einkommen des auf Fürsorgeleistungen angewiesenen Modell-Haushalts unterhalb des standardisierten Einkommens des vergleichbaren Erwerbstätigen-Haushalts liegt.

#### Übersicht 3

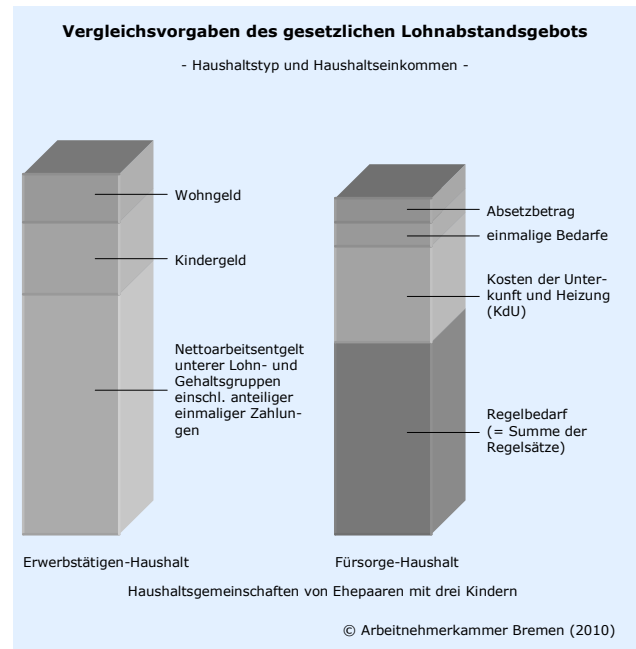
Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern	
A. SGB-XII-Haushalt	B. Erwerbstätigen-Haushalt
(1) Regelsätze (§ 28)	(6) erzielte durchschnittliche monatliche Nettoarbeitsentgelte alleinverdienender Vollzeitbeschäftigter in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen
+ (2) durchschnittliche KdU (§ 29)	
+ (3) durchschnittliche einmalige Bedarfe (§ 31)	+ (7) anteilige einmalige Zahlungen
+ (4) durchschnittlicher Absetzbetrag (§ 82 III)	+ (8) Kindergeld
	+ (9) Wohngeld
= (5) Vergleichseinkommen 1	= (10) Vergleichseinkommen 2
<b>Lohnabstandsgebot:</b>	
Vergleichseinkommen 1 < Vergleichseinkommen 2	

Über die erforderliche Höhe des Abstands macht das Gesetz keinerlei Vorgaben, so dass die Abstandsnorm als erfüllt angesehen werden muss, sofern zwischen den Modell-Haushalten ein rechnerischer Einkommensunterschied von mindestens einem Euro zugunsten des Erwerbstätigen-Haushalts besteht. Faktisch aber gibt die Abstandsnorm seit 1993 sehr wohl ein Mindestmaß vor – und zwar durch die seitherige Einbeziehung des (durchschnittlichen) Absetzbetrages für Erwerbstätige in den Einkommensvergleich aufseiten des Fürsorge-Haushalts. Denn bei dem Absetzbetrag handelt es sich um eine rein fiktive Einkommensgröße, über die nicht erwerbstätige Fürsorgeempfänger gar nicht verfügen können.

Zur Überprüfung der Einhaltung oder evtl. der Verletzung des Abstandsgebotes müssen die in § 28 Abs. 4 SGB XII aufgeführten Bedarfs- bzw. Einkommenskomponenten für den Haushaltstyp »Ehepaar mit drei Kindern« mit Eurobeträgen unterlegt werden. Da sich das Lohnabstandsgebot an die für die Festsetzung der Regelsätze zuständigen Landesbehörden bzw. die von diesen bestimmten Stellen richtet, kann eine Operationalisierung nicht etwa bundesweit oder lediglich gesondert für die alten und die neuen Länder vorgenommen werden, sondern sie muss für jedes Bundesland separat

erfolgen.<sup>12</sup> Zudem erfordern eine ganze Reihe von Vorgaben des Abstandsgebots beim Versuch der Operationalisierung eine Interpretation bzw. Auslegung.

Abbildung 2



#### (1) Regelsätze

Im Dezember 2008 betrug der monatliche Eckregelsatz nach § 28 SGB XII bundeseinheitlich 351 €, bei erwachsenen Partnern in Paarhaushalten für jeden Partner jeweils 316 € (90% des Eckregelsatzes) – bei einem Ehepaar zusammen also 632 €. Die Summe der Kinderregelsätze ist abhängig vom Alter der Kinder. So betrug der abgeleitete Regelsatz für unter 14-jährige Kinder 211 € (60%) und für Kinder ab vollendetem 14. Lebensjahr 281 € (80%). Im Einzelfall belief sich die Summe der Regelsätze für drei Kinder demnach auf zwischen 633 € (alle drei Kinder sind jünger als 14 Jahre) und 843 € (alle drei Kinder sind 14 Jahre oder älter) – eine Spanne von immerhin 210 €, die für die Einhaltung bzw. Verletzung des Lohnabstandsgebotes erheblich sein kann.

<sup>12</sup> Zur Veranschaulichung wird hier dennoch ergänzend eine Gesamtbetrachtung auf Bundesebene sowie getrennt nach alten Bundesländern einschl. Berlin und neuen Bundesländern vorgenommen. Messzeitpunkt ist Dezember 2008, da sich die jüngsten verfügbaren Daten der Sozialhilfestatistik auf das Jahresende 2008 beziehen. – Datengrundlage der nachfolgenden Berechnungen bilden zum einen die FS 13 R 2.1 (Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe) bzw. R 2.2 (Empfänger/-innen von Sozialhilfe Ende 2008) des Statistischen Bundesamtes sowie ergänzende Datenblätter, die dankenswerterweise von Herrn Markus Dorn, Statistisches Bundesamt (Bonn), zur Verfügung gestellt wurden. Zur Ermittlung der Entgelthöhen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen greifen die Berechnungen auf die FS 16 R 2.1 (Arbeitnehmerverdienste im Produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich – Quartalsdaten) bzw. R 2.3 (Arbeitnehmerverdienste – Jahresdaten) für 2008 zurück. – Anders als etwa die Lohnabstandsrechnungen des PARITÄTISCHEN vom März 2010, die sich beim lfd. Entgelt auf die Arbeitsverdienste des 3. Quartals 2009 und bei den einmaligen Zahlungen auf den Durchschnitt der letzten vier Quartale (04/2008 bis 03/2009) stützen, greifen die hier vorgenommenen Berechnungen auf die Jahresdurchschnittswerte 2008 zurück. Neben rein praktischen Erwägungen hat dies auch inhaltliche Gründe, weil die lfd. Monatsverdienste im 3. Quartal 2009 in einer ganzen Reihe von Branchen aufgrund des Einsatzes von Kurzarbeit gesunken sind. Dieser Kurzarbeits-effekt darf aber auf die Parameter des gesetzlichen Lohnabstandsgebots keine Auswirkungen haben.

Da das Abstandsgebot selbst keinerlei Vorgaben hinsichtlich des anzusetzenden Alters der Kinder macht, könnte die tatsächliche Altersstruktur der Minderjährigen des Referenzhaushalts aus der Sozialhilfestatistik herangezogen werden. Die Statistik weist allerdings nur Ehepaare mit drei und mehr Kindern separat aus. Während dieser Umstand bei einer genügend großen Grundgesamtheit womöglich vernachlässigbar wäre, kann er bei kleineren Grundgesamtheiten durchaus von nachhaltiger Bedeutung sein.<sup>13</sup> Eindeutig abgrenzen lässt sich auf Basis der Sozialhilfestatistik der Referenz-Haushalt des Abstandsgebotes nur für sechs der insgesamt 16 Bundesländer. Da zudem der Wechsel von dem niedrigeren (60%) in den höheren (80%) Kinderregelsatz mit Vollendung des 14. Lebensjahres erfolgt, die Statistik aber nur die zusammengefasste Altersgruppe »von 11 bis unter 15 Jahre« ausweist, ließe sich am Ende nur in den drei Bundesländern, in denen diese Altersklasse nicht besetzt ist, ein durchschnittlicher Kinderregelsatz auf Basis der tatsächlichen Altersstruktur für den Referenz-Haushalt des Abstandsgebotes eindeutig bestimmen; der durchschnittliche Regelsatz pro Kind belief sich hiernach in jedem der drei Länder auf 60% des Eckregelsatzes, da alle Kinder unter 11 Jahre alt waren.

**Tabelle 3**

Monatliche Regelsätze des SGB XII					
Zeitpunkt	Eck-RS	Partner-RS	Altersabhängiger Kinder-RS		
			unter 6 Jahre	6 bis 13 Jahre	ab 14 Jahre
	100%	90%	60%	(70%) <sup>1</sup>	80%
Juli 2008	351 €	316 €	211 €	211 €	281 €
Juli 2009	359 €	323 €	215 €	251 €	287 €

<sup>1</sup> seit Juli 2009

Für die Mehrzahl von insgesamt 13 Bundesländern scheidet dieses Verfahren – zumindest für den Messzeitpunkt Dezember 2008 – demnach aus. Auch aus diesem Grunde wird hier ein altersunabhängiger durchschnittlicher Kinderregelsatz in Höhe von 64,44% des Eckregelsatzes zugrunde gelegt. Dieser Anteil entspricht dem gewichteten Durchschnitt der nach Alter gestaffelten Regelsätze für Kinder; es wird also ein Durchschnittswert von 18 Kindern gebildet, die je einem Jahrgang von unter einem Jahr bis unter 18 Jahre angehören. Nach dem hier gewählten Berechnungsverfahren beläuft sich die Regelsatz-Summe für ein Ehepaar mit drei Kindern demnach auf monatlich 1.310,54 €.

Aber auch dieses Verfahren ist kritisierbar; denn seit dem Jahre 2005 könnte die Frage, bis zu welchem Lebensalter Kinder im Rahmen des Lohnabstandsgebotes des SGB XII zu berücksichtigen sind, auch anders beantwortet werden. Gehört dem Referenz-Haushalt mindestens ein Kind im Alter von 15 oder mehr Jahren an und ist dieses Kind erwerbsfähig iSd SGB II, so fällt die gesamte Bedarfs-

gemeinschaft in den Rechtskreis des SGB II; nur für den absolut untypischen Fall, dass alle, also auch die über 14-jährigen Kinder des Lohnabstands-Haushalts nicht erwerbsfähig sind, verbliebe der Referenz-Haushalt im Rechtskreis des SGB XII. Nach der ersten Sichtweise dürften für das Abstandsgebot nur unter 15-jährige Kinder herangezogen werden, im zweiten Fall wären auch 15-jährige und ältere Kinder zu berücksichtigen.

**Tabelle 4**

Standardisierte Regelsatzsumme - Ehepaar mit drei Kindern im Dezember 2008 -					
RS-Summe	1. Partner	2. Partner	1. Kind	2. Kind	3. Kind
	90%	90%	64,44%	64,44%	64,44%
1.310,54 €	316 €	316 €	226,18 €	226,18 €	226,18 €

Bei der gewichteten Durchschnittsbildung ergäben sich demzufolge unterschiedlich hohe Kinderregelsätze: in der ersten Variante (Kinder nur bis zum vollendeten 15. Lebensjahr) betrüge der durchschnittliche Kinderregelsatz 61,33%<sup>14</sup> des Eckregelsatzes, im zweiten Fall (alle minderjährigen Kinder) 64,44%<sup>15</sup> des Eckregelsatzes. Der für das Abstandsgebot anzusetzende gewichtete Regelsatz pro Kind beliefe sich im ersten Fall auf 215,27 € und im zweiten Fall auf 226,18 €. Bezogen auf die für das Abstandsgebot maßgebende Regelsatz-Summe beträgt die Differenz zwischen beiden Berechnungsvarianten immerhin 32,73 € (netto) pro Monat.

#### (2) Durchschnittliche Kosten für Unterkunft und Heizung

Da der Haushaltstyp eines Ehepaares mit genau drei Kindern statistisch nicht ausgewiesen wird<sup>16</sup>, bleibt für die Operationalisierung des Abstandsgebotes nur der Rückgriff auf den Haushaltstyp »Ehepaare mit drei und mehr Kindern« mit anerkannten KdU. In fünf Bundesländern – Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – ist dieser Haushaltstyp im SGB-XII-Leistungsbezug allerdings statistisch nicht existent; dies ändert sich auch nicht durch Einbeziehung nichtehelicher Lebensgemeinschaften mit drei und mehr Kindern. Aber selbst in den elf Bundesländern, für die dieser Haushaltstyp statistisch nachgewiesen ist, sind die jeweiligen Grundgesamtheiten – darunter fünf Bundesländer mit jeweils nur einer und vier Bundesländer mit jeweils nur zwei nachgewiesenen Bedarfsgemeinschaften entsprechenden Typs – so klein, dass es sich verbietet, sie als Grundlage zur Bestimmung der durchschnittlichen KdU des Abstandsgebotes heranzuziehen. Zur Bestimmung der KdU im Rahmen des § 28 Abs. 4 SGB XII sind die Daten der Sozialhilfe-Statistik somit systematisch nicht brauchbar.

<sup>13</sup> Die Grundgesamtheit des Haushaltstyps »Ehepaare mit drei und mehr Kindern« umfasste im Dezember 2008 bundesweit lediglich 29 Bedarfsgemeinschaften mit insgesamt 98 minderjährigen Kindern.

<sup>14</sup> 14/15 á 60% des Eckregelsatzes + 1/15 á 80% des Eckregelsatzes.

<sup>15</sup> 14/18 á 60% des Eckregelsatzes + 4/18 á 80% des Eckregelsatzes.

<sup>16</sup> Faktisch ist er aus der Statistik nur für die Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein und Brandenburg ableitbar.

Tabelle 5

Durchschnittliche anerkannte Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (§ 29 SGB XII) - Ende Dezember 2008 -						
Region	Ehepaar <sup>1</sup>		Paar <sup>1</sup>		zusammen	
	Zahl der BGs	durchschn. KdU in EUR	Zahl der BGs	durchschn. KdU in EUR	Zahl der BGs	durchschn. KdU in EUR
D	28	580	3	803	31	602
aBL <sup>2</sup>	24	616	2	888	26	637
nBL	4	360	1	632	5	414
BW	/	/	/	/	/	/
BY	1	648	/	/	1	648
BE	1	624	/	/	1	624
HB	2	684	/	/	2	684
HH	2	535	/	/	2	535
HE	3	692	/	/	3	692
NI	2	415	/	/	2	415
NW	12	613	1	1.062	13	648
RP	/	/	/	/	/	/
SL	/	/	/	/	/	/
SH	1	820	1	714	2	767
BB	1	94	/	/	1	94
MV	/	/	/	/	/	/
SN	1	498	/	/	1	498
ST	2	423	1	632	3	493
TH	/	/	/	/	/	/

<sup>1</sup> mit drei und mehr Kindern außerhalb von Einrichtungen; <sup>2</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

(3) Durchschnittliche einmalige Bedarfe

Ähnliches gilt auch hinsichtlich der Bestimmung von durchschnittlichen einmaligen Bedarfen gem. § 31 SGB XII. Im Zuge der »Hartz-IV«-Gesetzgebung und der Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch ist der weit überwiegende Teil der bis dahin nach dem BSHG separat erbrachten einmaligen Leistungen in pauschalierter Form eingegangen in den Eckregelsatz, der zum 1. Januar 2005 von (durchschnittlich) 295 € auf 345 € (alte Bundesländer und (Ost-) Berlin) angehoben wurde. Verblieben sind als einmalige Leistungen im Rahmen des § 31 SGB XII nur noch Leistungen für

- Erstausrüstungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
- Erstausrüstungen für Bekleidung und Erstausrüstungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
- mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen.

Dessen ungeachtet wurden die Parameter des Lohnabstandsgebotes inhaltlich unverändert aus dem BSHG übernommen.<sup>17</sup> Ende 2008 erhielten lediglich 1,73% (lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt) bzw. 0,92% (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) aller Sozialhilfe-

<sup>17</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass Personen im Alter von 65 Jahren oder älter sowie dauerhaft voll Erwerbsgeminderte ab dem Jahre 2003 aus der Sozialhilfe ausgegliedert wurden und von da an unter den Geltungsbereich des Grundsicherungsgesetzes fielen, dessen Regelungsinhalt ab 2005 wiederum in das Sozialhilferecht (SGB XII Kapitel 4) integriert wurde, ohne dass dies irgendeine Auswirkung auf die Formulierungen des Lohnabstandsgebotes gehabt hätte.

empfänger außerhalb von Einrichtungen überhaupt noch einmalige Leistungen. Die durchschnittliche Höhe einmaliger Leistungen pro Empfänger bewegte sich zwischen 116 € in Hessen und 674 € in Hamburg; diese Beträge können nicht sinnvoll auf den Referenzhaushalt des Abstandsgebotes bezogen werden.<sup>18</sup>

Tabelle 6

Einmalige Leistungen nach § 31 SGB XII - Ende Dezember 2008 -						
Region	HzL <sup>1</sup>		GruSi <sup>2</sup>		zusammen	
	Zahl der Empfänger <sup>3</sup>	durchschn. Leistung in EUR	Zahl der Empfänger <sup>3</sup>	durchschn. Leistung in EUR	Zahl der Empfänger <sup>3</sup>	durchschn. Leistung in EUR
D	1.595	373	5.344	199	6.939	239
aBL <sup>4</sup>	1.502	377	5.122	197	6.624	238
nBL	93	313	222	251	315	270
BW	119	404	910	196	1.029	220
BY	117	401	328	323	445	343
BE	702	394	2.159	250	2.861	285
HB	11	679	16	323	27	468
HH	4	577	12	707	16	674
HE	283	256	698	60	981	116
NI	90	266	320	129	410	159
NW	57	615	160	152	217	274
RP	39	705	155	156	194	266
SL	23	407	72	35	95	125
SH	57	296	292	127	349	155
BB	10	314	24	456	34	414
MV	10	385	46	190	56	225
SN	26	271	70	223	96	236
ST	21	339	41	138	62	206
TH	26	306	41	362	67	340

<sup>1</sup> laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; <sup>2</sup> Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen; <sup>3</sup> Empfänger einmaliger Leistungen; <sup>4</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

Hilfswise ließe sich die aus Empfängerzahl und Durchschnittsbetrag ermittelbare Summe an einmaligen Leistungen im Dezember 2008 auf die Gesamtzahl der Empfänger außerhalb von Einrichtungen beziehen; dies ergäbe einen unechten Durchschnitt von (bundesweit) 2,46 € (davon 6,45 € HzL und 1,83 € GruSi). Für einen Fünfpersonen-Haushalt wären somit einmalige Leistungen in Höhe von zusammen monatlich 12,30 € anzusetzen. Dieses Verfahren ist allerdings auf Länderebene nicht mehr plausibel: Die einmaligen Leistungen pro Empfänger wären hiernach bspw. in Berlin mit 14,62 €, in Hamburg dagegen mit lediglich 0,42 € anzusetzen – für den Fünfpersonen-Haushalt ergäbe dies in Berlin einen Betrag von 73,10 €, in Hamburg wären es dagegen nur 2,10 €.

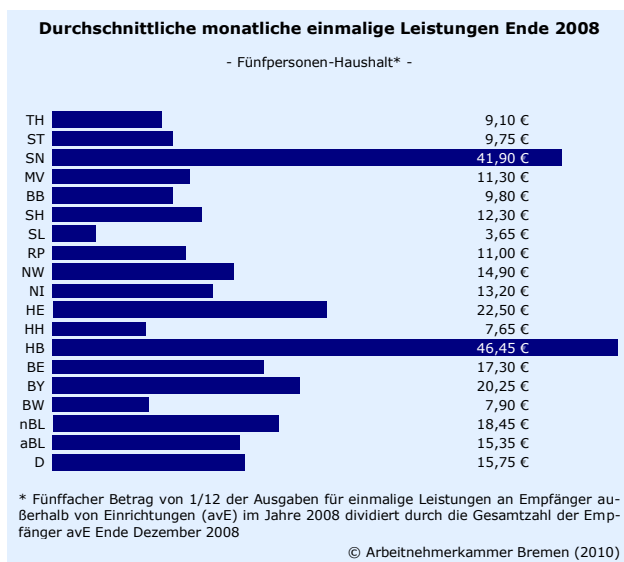
<sup>18</sup> In Hamburg ergäben sich hiernach für einen Fünfpersonen-Haushalt einmalige Leistungen in Höhe von monatlich 3.370 €. Selbst wenn man Abschläge für größere Haushalte in Rechnung stellt, weil der Durchschnittswert stark beeinflusst wird durch den Anteil sowie den hohen Betrag für GruSi-Empfänger, bei denen es sich in der Regel um Einpersonenhaushalte handelt, verbliebe immer noch ein Nettobetrag, der weit oberhalb des Nettolohns eines statistischen Durchschnittsverdieners läge. Alleine schon aufgrund der einmaligen Leistungen könnte das gesetzliche Abstandsgebot daher niemals eingehalten werden – von den daraus evtl. zu ziehenden Konsequenzen für die Bemessung der Regelsatzhöhe einmal ganz abgesehen.

Tabelle 7

Einmalige Leistungen nach § 31 SGB XII - 1/12 der Jahresausgaben 2008 pro Empfänger Ende Dezember 2008 -						
Region	HzL <sup>1</sup>		GruSi <sup>2</sup>		zusammen	
	Einmalige Leistungen in EUR 2008	Pro Monat und Empfänger in EUR <sup>4</sup>	Einmalige Leistungen in EUR 2008	Pro Monat und Empfänger in EUR <sup>4</sup>	Einmalige Leistungen in EUR 2008	Pro Monat und Empfänger in EUR <sup>4</sup>
D	14.849.498	13,40	10.579.167	1,52	25.428.665	3,15
aBL <sup>5</sup>	12.352.384	13,09	9.639.832	1,55	21.992.216	3,07
nBL	2.497.114	15,21	939.335	1,23	3.436.449	3,69
BW	435.647	6,70	733.197	1,09	1.168.844	1,58
BY	1.656.314	15,62	1.834.894	2,43	3.491.208	4,05
BE	733.265	7,60	1.586.921	2,77	2.320.186	3,46
HB	397.460	22,14	811.072	7,24	1.208.532	9,29
HH	56.135	1,53	412.652	1,53	468.787	1,53
HE	2807981	23,22	411.564	0,69	3.219.545	4,50
NI	1.396.527	12,38	844.360	1,15	2.240.887	2,64
NW	3.676.834	13,65	2.521.699	1,39	6.198.533	2,98
RP	450.884	11,92	329.111	1,04	779.995	2,20
SL	49.114	3,37	37.431	0,36	86.545	0,73
SH	692.223	10,49	116.931	0,44	809.154	2,46
BB	168.090	5,52	227.628	1,33	395.718	1,96
MV	188.931	7,01	183.410	1,33	372.341	2,26
SN	1.844.424	41,98	222.803	1,10	2.067.227	8,38
ST	219.297	6,24	140.837	0,94	360.134	1,95
TH	76.372	2,76	164.657	1,57	241.029	1,82

<sup>1</sup> laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; <sup>2</sup> Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen; <sup>3</sup> Empfänger insgesamt; <sup>4</sup> 1/12 der Jahresausgaben für einmalige Leistungen pro Empfänger insgesamt; <sup>5</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

Abbildung 3



Drittens schließlich lässt sich aus den Gesamtausgaben für einmalige Bedarfe an Empfänger außerhalb von Einrichtungen im Jahre 2008 in Höhe von 25,429 Mio. € (14,849 Mio. € lfd. HzL und 10,579 Mio. € GruSi) und der Gesamtzahl der Empfänger außerhalb von Einrichtungen im Dezember 2008 ein Durchschnittsbetrag bilden, der unterstellt, dass die jahresdurchschnittliche Zahl der Empfänger mit derjenigen des Monats Dezember übereinstimmt.

fänger mit derjenigen des Monats Dezember übereinstimmt.

Da die Empfängerzahlen im Dezember 2008 gegenüber Dezember 2007 insgesamt gestiegen sind, dürfte der so ermittelte Wert die tatsächlichen Verhältnisse allerdings leicht unterzeichnen; lag die unterjährige Entwicklung der Empfängerzahlen hingegen (teilweise) oberhalb des Dezemberwertes, könnten die tatsächlichen Verhältnisse leicht überzeichnet werden. Obwohl die Streuung der Beträge zwischen den Bundesländern geringer ausfällt als bei dem vorgenannten Verfahren, ist ein Gewinn an Plausibilität letztlich auch im Rahmen dieser dritten Berechnungsvariante nicht zu verzeichnen. Im übrigen dürfte sich für die Operationalisierung des Lohnabstandsgebotes die Bildung unechter Durchschnittswerte verbieten.

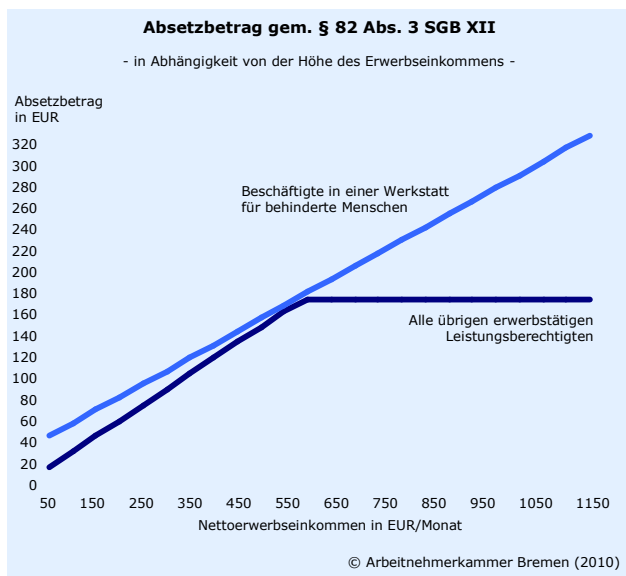
(4) Durchschnittlicher Absetzbetrag

Hinsichtlich der Bestimmung des durchschnittlichen Absetzbetrages für Erwerbseinkommen verweist § 28 Abs. 4 SGB XII auf § 82 Abs. 3 SGB XII. § 82 Abs. 3 SGB XII bezieht sich ausdrücklich auf die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; die Regelung unterscheidet zudem zwischen einer Beschäftigung außerhalb bzw. innerhalb einer Werkstatt für Behinderte Menschen.<sup>19</sup> Demnach kann ein Leistungsberechtigter von seinem erzielten (Netto-) Erwerbseinkommen einen Betrag in Höhe von 30% anrechnungsfrei absetzen; maximal bleibt ein Betrag in Höhe von 50% des Eckregelsatzes anrechnungsfrei – dies entsprach Ende 2008 einem Maximalbetrag von monatlich 175,50 €, der ab einem Nettoarbeitseinkommen von 585 € (Nettogrenzeinkommen) erreicht wurde (1. Alternative). Beschäftigte in einer Werkstatt für behinderte Menschen können von ihrem Erwerbseinkommen dagegen ein Achtel des Eckregelsatzes (2008: 43,88 €) sowie 25% des diesen Betrag übersteigenden (Netto-) Entgelts – ohne explizite Kappungsgrenze – absetzen (2. Alternative).

Die Sozialhilfestatistik weist keine Beträge nach § 82 Absatz 3 SGB XII aus. Ausgewiesen wird bei der Hilfe zum Lebensunterhalt lediglich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit angerechnetem Erwerbseinkommen (2.544), die Höhe des angerechneten Erwerbseinkommens, untergliedert in 20 Betragsklassen, sowie der durchschnittlich angerechnete Betrag (bundesweit 135 €). Für die Grundsicherung ist der Statistik dagegen lediglich die Zahl der Empfänger mit angerechnetem Erwerbseinkommen (64.428) sowie der durchschnittlich angerechnete Betrag (bundesweit 88 €) zu entnehmen.

<sup>19</sup> § 82 Abs. 3 SGB XII lautet: »Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist ferner ein Betrag in Höhe von 30 vom Hundert des Einkommens aus selbständiger und nichtselbständiger Tätigkeit der Leistungsberechtigten abzusetzen, höchstens jedoch 50 vom Hundert des Eckregelsatzes. Abweichend von Satz 1 ist bei einer Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen von dem Entgelt ein Achtel des Eckregelsatzes zuzüglich 25 vom Hundert des diesen Betrag übersteigenden Entgelts abzusetzen. Im Übrigen kann in begründeten Fällen ein anderer als in Satz 1 festgelegter Betrag vom Einkommen abgesetzt werden.«

Abbildung 4



Unterstellt man im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt jeweils ein Erwerbseinkommen pro Bedarfsgemeinschaft mit angerechnetem Erwerbseinkommen, so entfallen von den dann in Rede stehenden bundesweit 66.972 Empfängern mit angerechnetem Erwerbseinkommen außerhalb von Einrichtungen knapp 4% auf die HzL und gut 96% auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Tabelle 8

Angerechnetes Erwerbseinkommen - Ende Dezember 2008 -						
Region	HzL <sup>1</sup>		GruSi <sup>2</sup>		zusammen	
	Bedarfsgemeinschaften mit angerechnetem Erwerbseinkommen	Durchschnittlich angerechneter Betrag in EUR	Empfänger mit angerechnetem Erwerbseinkommen	Durchschnittlich angerechneter Betrag in EUR	Empfänger mit angerechnetem Erwerbseinkommen <sup>3</sup>	Durchschnittlich angerechneter Betrag in EUR
D	2.544	135	64.428	88	66.972	90
aBL <sup>4</sup>	2.324	137	53.067	96	55.391	97
nBL	220	108	11.361	53	11.581	54
BW	199	141	6.249	95	6.448	96
BY	265	124	6.628	109	6.893	110
BE	153	182	2.091	162	2.244	163
HB	61	133	890	92	951	95
HH	111	146	1.533	115	1.644	117
HE	280	132	4.155	83	4.435	86
NI	262	132	6.116	91	6.378	93
NW	646	134	18.811	86	19.457	88
RP	89	238	2.958	102	3.047	106
SL	22	208	705	110	727	113
SH	236	94	2.931	90	3.167	90
BB	35	122	1.591	52	1.626	54
MV	34	108	2.316	56	2.350	57
SN	52	109	2.929	47	2.981	48
ST	35	104	2.698	49	2.733	50
TH	64	102	1.827	63	1.891	64

<sup>1</sup> laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; <sup>2</sup> Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen; <sup>3</sup> bei einem Empfänger pro BG im Rahmen der HzL; <sup>4</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

Zur Bestimmung der durchschnittlichen Höhe des Absetzbetrages muss zunächst aus dem ausgewiesenen angerechneten Erwerbseinkommen die durchschnittliche Höhe des Erwerbseinkommens ermittelt werden; das so errechnete Erwerbseinkommen kann anschließend zur Bestimmung des durchschnittlichen Absetzbetrages herangezogen werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass § 82 Absatz 3 SGB XII für die Bemessung des Absetzbetrages zwei formalisierte Alternativen zulässt, die bei gegebenem Nettoerwerbseinkommen zu unterschiedlich hohen Beträgen führen (Abbildung 4).

Tabelle 9

Durchschnittlicher Absetzbetrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII - Ende Dezember 2008 -							
Region	A. HzL <sup>1</sup>		B. GruSi <sup>2</sup>		C. zusammen <sup>3</sup>		
	1. Alternative	2. Alternative	1. Alternative	2. Alternative	A 1 und B 1	A 2 und B 2	A 1 und B 2
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
D	58	89	38	73	38	74	73
aBL <sup>4</sup>	59	90	41	76	42	76	75
nBL	46	80	23	61	23	62	61
BW	60	91	41	76	41	76	75
BY	53	85	47	80	47	80	79
BE	78	105	69	98	70	98	97
HB	57	88	39	75	41	75	73
HH	63	93	49	82	50	83	81
HE	57	88	36	72	37	73	71
NI	57	88	39	74	40	75	73
NW	57	89	37	73	38	73	72
RP	102	123	44	78	45	79	79
SL	89	113	47	81	48	82	81
SH	40	75	39	74	39	74	71
BB	52	85	22	61	23	62	61
MV	46	80	24	63	24	63	62
SN	47	80	20	60	21	60	59
ST	45	79	21	60	21	60	60
TH	44	78	27	65	28	65	64

<sup>1</sup> laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; <sup>2</sup> Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter voller Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen; <sup>3</sup> bei einem Empfänger pro BG im Rahmen der HzL; <sup>4</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

Zwecks Ermittlung der Höhe des durchschnittlichen Absetzbetrages entsprechend der 1. Alternative wird der statistisch ausgewiesene Durchschnittsbetrag des angerechneten Erwerbseinkommens mit dem Faktor 1,4286 (= 100/70) multipliziert – Ergebnis ist das durchschnittliche (Netto-) Erwerbseinkommen; der durchschnittliche Absetzbetrag ergibt sich, wenn dieser Betrag anschließend mit dem Faktor 0,3 multipliziert wird.<sup>20</sup> Anders als die 1. Alternative kennt die 2. Alternative einen Sockelbetrag anrechnungsfreien Erwerbseinkommens von bis zu einem Achtel des Eckregelsatzes (Ende 2008: 43,88 €). Um aus dem ausgewiesenen Anrechnungsbetrag den Absetz-

<sup>20</sup> Dieses Berechnungsverfahren ignoriert die Kappungsgrenze der 1. Alternative für die maximale Höhe des Absetzbetrages (50% des Eckregelsatzes); dadurch fällt der ermittelte Durchschnittsbetrag leicht höher aus als bei der – allerdings aufgrund der Datenlage nur für den HzL-Bereich überhaupt möglichen – Ermittlung eines Durchschnittsbetrages anhand der dort ausgewiesenen 20 Beträgsklassen angerechneten Erwerbseinkommens und unterstellter Gleichverteilung innerhalb der Klassen.

betrag (annähernd) bestimmen zu können, ist das angerechnete Einkommen zunächst mit dem Faktor 1,3333 zu multiplizieren, um ein Achtel des Eckregelsatzes zu erhöhen<sup>21</sup> und anschließend um den Anrechnungsbetrag zu kürzen.

Aus den vorliegenden statistischen Daten geht nicht hervor, ob das Erwerbseinkommen innerhalb oder außerhalb einer Werkstatt für behinderte Menschen erzielt wird. Plausibilitätsüberlegungen legen allerdings nahe, dass die 2. Alternative des § 82 Abs. 3 SGB XII bei der Hilfe zum Lebensunterhalt quantitativ kaum ins Gewicht fällt, während sie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von durchaus wesentlicher Bedeutung sein dürfte. Tabelle 9 weist daher in der Summe neben den Berechnungsergebnissen für die beiden Alternativen in Spalte (8) auch den durchschnittlichen Absetzbetrag aus, der sich aus der Kombination von 1. Alternative (für den Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt) und 2. Alternative (für den Bereich der Grundsicherung) ergibt. Dieser Wert geht im Folgenden in die Bestimmung des Vergleichseinkommens 1 ein. Insgesamt jedoch ist der gesetzlich vorgegebene Rückgriff auf Erwerbseinkommen nicht erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zur Bestimmung des durchschnittlichen Absetzbetrages im Rahmen des geltenden Lohnabstandsgebotes nicht überzeugend.

#### (5) Vergleichseinkommen 1

Das Referenzeinkommen des SGB-XII-Haushaltes ergibt sich aus der Summe der Regelsätze, den Kosten der Unterkunft, den einmaligen Bedarfen sowie dem Absetzbetrag (Vergleichseinkommen 1)<sup>22</sup>. Für insgesamt fünf Bundesländer ist dieses Referenzeinkommen auf Basis der Sozialhilfestatistik nicht zu ermitteln, da der vom Abstandsgebot verlangte Haushaltstyp statistisch nicht vorkommt – eine Überprüfung des gesetzlichen Lohnabstandsgebotes ist in den Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen somit nicht möglich. Für die restlichen elf Bundesländer beruhen die ermittelbaren Durchschnittswerte mit Ausnahme der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen auf jeweils lediglich einem bzw. zwei Haushalten von Ehepaaren mit drei und mehr Kindern.

Ausschließlich infolge der minimalen Grundgesamtheit, die zur Bestimmung der durchschnittlichen KdU herangezogen werden kann, ist die Spannweite bei der Höhe des Vergleichseinkommens 1 zwischen den Bundesländern überaus groß. Sie bewegt sich zwischen 1.476 € in Brandenburg (ein Haushalt entsprechenden Typs mit anerkannten KdU in Höhe von lediglich 94 €) und 2.214 € in Schleswig-Holstein (ein Haushalt entsprechenden Typs mit KdU in Höhe von 820 €); in Schleswig-Holstein beträgt

der Wert des Referenzeinkommens somit das 1,5-Fache des Betrages in Brandenburg.

**Tabelle 10**

Referenzeinkommen des SGB-XII-Haushalts - Ende Dezember 2008 in EUR <sup>1</sup> -					
Region	RS-Summe <sup>2</sup>	KdU <sup>3</sup>	einmalige Bedarfe <sup>4</sup>	Absetzbetrag <sup>5</sup>	Summe
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
D	1.311	580	16	73	1.980
aBL <sup>6</sup>	1.311	616	15	75	2.017
nBL	1.311	360	18	61	1.750
BW	1.311	/	8	75	/
BY	1.311	648	20	79	2.058
BE	1.311	624	17	97	2.049
HB	1.311	684	46	73	2.114
HH	1.311	535	8	81	1.935
HE	1.311	692	23	71	2.097
NI	1.311	415	13	73	1.812
NW	1.311	613	15	72	2.011
RP	1.311	/	11	79	/
SL	1.311	/	4	81	/
SH	1.311	820	12	71	2.214
BB	1.311	94	10	61	1.476
MV	1.311	/	11	62	/
SN	1.311	498	42	59	1.910
ST	1.311	423	10	60	1.804
TH	1.311	/	9	64	/

<sup>1</sup> auf volle EUR gerundete Werte; <sup>2</sup> bei einem gewichteten Kinderregelsatz in Höhe von 64,44% des Eckregelsatzes; <sup>3</sup> ausweislich der Sozialhilfestatistik 2008; <sup>4</sup> unechter Durchschnitt gebildet aus 1/12 der Gesamtausgaben für einmalige Bedarfe und der Empfängerzahl avE Ende 2008, multipliziert mit fünf; <sup>5</sup> durchschnittlicher Absetzbetrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII nach der 1. Alternative für HZL-Empfänger und nach der 2. Alternative für GruSi-Empfänger; <sup>6</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

Damit ist eine Operationalisierung des Lohnabstandsgebotes auf Basis der Sozialhilfestatistik seit 2005 nicht mehr möglich; sie scheitert alleine schon an dem Umstand, dass der Referenzhaushalt in fünf Bundesländern überhaupt nicht und in neun Bundesländern mit lediglich maximal zwei Haushalten entsprechenden Typs nachgewiesen ist. Die Verwendung der Sozialhilfedaten führt daher bei der Bestimmung des Referenzeinkommens des SGB-XII-Haushaltes im interregionalen Vergleich zu nicht plausiblen Ergebnissen.

#### 4. Kritik am geltenden Lohnabstandsgebot

Aus dem geltenden Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII lassen sich evtl. Konsequenzen ausschließlich für die Regelsatzbemessung der Sozialhilfe (SGB XII) ableiten. Die politische Debatte um das Abstandsgebot hat allerdings regelmäßig die Höhe der Regelleistungen des SGB II im Blick. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende aber existiert keine eigenständige, dem § 28 Abs. 4 SGB XII vergleichbare Regelung. »Rund« wird die ganze Sache erst dadurch, dass das SGB XII als Referenzsystem für das SGB II fungiert. Materiell zielt das im SGB XII geregelte Lohnabstandsgebot also auf den Personenkreis des SGB II.

<sup>21</sup> Damit wird unterstellt, dass das durchschnittlich erzielte Nettoerwerbseinkommen den Betrag von einem Achtel des Eckregelsatzes nicht unterschreitet.

<sup>22</sup> Keine Berücksichtigung bei der Bestimmung des SGB-XII-Vergleichseinkommens finden v.a. die zusätzlichen Leistungen für die Schule nach § 28a SGB XII sowie evtl. Mehrbedarfe nach § 30 SGB XII.

Tabelle 11

Leistungsempfänger nach SGB XII und SGB II - Dezember 2008 -						
Region	Empfänger insgesamt			Bedarfsgemeinschaften von (Ehe-) Paaren mit 3 Kindern		
	SGB XII <sup>1</sup>	SGB II	Anteil SGB II an allen in v.H.	SGB XII <sup>2</sup>	SGB II	Anteil SGB II an allen in v.H.
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
D	673.577	6.609.690	90,8	32	81.736	100,0
aBL <sup>3</sup>	596.033	4.998.865	89,3	26	69.438	100,0
nBL	77.544	1.610.825	95,4	6	12.298	100,0
BW	61.517	449.083	88,0	0	6.139	100,0
BY	71.813	471.699	86,8	1	5.305	100,0
BE	55.830	586.528	91,3	1	7.444	100,0
HB	10.836	91.985	89,5	2	1.219	99,8
HH	25.514	194.535	88,4	2	2.523	99,9
HE	59.570	429.596	87,8	3	6.701	100,0
NI	70.782	644.781	90,1	2	8.929	100,0
NW	173.254	1.580.706	90,1	13	23.887	99,9
RP	29.599	235.961	88,9	0	3.422	100,0
SL	9.912	79.472	88,9	0	956	100,0
SH	27.406	234.519	89,5	2	2.912	99,9
BB	16.783	304.439	94,8	1	2.328	100,0
MV	13.752	235.751	94,5	0	1.811	100,0
SN	20.566	498.264	96,0	1	3.650	100,0
ST	15.379	339.722	95,7	4	2.689	99,9
TH	11.064	232.649	95,5	0	1.821	100,0

<sup>1</sup> Empfänger von lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen; <sup>2</sup> mit drei und mehr Kindern (nur HzL); <sup>3</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit sowie eigene Berechnungen

Trotz der Neuorganisation des Fürsorgesystems im Jahre 2005 wurde die alte Abstandsnorm des BSHG inhaltlich unverändert ins SGB XII übernommen. Dabei fallen derzeit von 100 Fürsorgeempfängern außerhalb von Einrichtungen 91 in den Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende – nur neun befinden sich im Rechtskreis der Sozialhilfe, davon alleine acht in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und nur einer in der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt. Und nicht einmal 0,1% aller Bedarfsgemeinschaften von Paaren mit mindestens drei Kindern sind im Bezug lfd. Hilfe zum Lebensunterhalt. Dennoch basiert das gesetzliche Lohnabstandsgebot weiterhin auf dem seit 2005 in keiner Weise mehr repräsentativen Referenzhaushalt der Sozialhilfe. Bedingt durch die Geringfügigkeit der Grundgesamtheit ist eine belastbare Bestimmung des Vergleichseinkommens 1 seit 2005 nicht mehr möglich – für fünf Bundesländer scheidet sie derzeit sogar gänzlich aus, weil der entsprechende Haushaltstyp in der Sozialhilfestatistik nicht existiert. Da das gesetzliche Lohnabstandsgebot zudem materiell auf den Kreis der nach SGB II Leistungsberechtigten zielt, weil dem Rechtskreis des SGB XII ausschließlich nicht erwerbsfähige Personen zugeordnet sind, gebietet die sachgemäße Operationalisierung des geltenden Abstandsgebotes eine Bezugnahme auf Daten des SGB II. Der derzeitige Verweis auf Parameter des Sozialhilferechts und der Sozialhilfestatistik führt zu völlig

willkürlichen Ergebnissen. Auf Datenbasis der Grundsicherung für Arbeitsuchende ließe sich das Lohnabstandsgebot hingegen zeitnah überprüfen. Darüber hinaus erfordert die geltende Abstandsnorm in mindestens drei weiteren Punkten eine Anpassung an die seit 2005 geänderten Gegebenheiten.

**Einmalige Bedarfe.** Leistungen für einmalige Bedarfe sind seit 2005 weit überwiegend pauschal in der Regelleistung bzw. dem Regelsatz enthalten. Nach Angaben der BA wurden im Dezember 2008 an 36.862 Bedarfsgemeinschaften bundesweit durchschnittlich 381 € an einmaligen Leistungen gewährt. Demnach erhielten nur rd. 1% der »Hartz-IV«-Bedarfsgemeinschaften die verbliebenen Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II. Alleine der Anteil von Paarhaushalten mit drei Kindern belief sich zum gleichen Zeitpunkt bereits auf 2,4% aller Bedarfsgemeinschaften. Die Durchschnittsbeträge an einmaligen Leistungen sind daher im Rahmen des Abstandsgebotes nicht sinnvoll auf den Referenzhaushalt der Fürsorge zu beziehen.<sup>23</sup> Hilfsweise kann auch hier nur auf einen »unechten« Durchschnitt etwa auf Basis der Jahresausgaben für einmalige Leistungen und der Jahressumme der »Hartz-IV«-Empfänger zurückgegriffen werden (vgl. oben). Wie auch immer: Im Ergebnis führt die Beibehaltung der Berücksichtigung einmaliger Leistungen im Rahmen des Lohnabstandsgebotes zu einer »Überhöhung« der Bedarfskomponenten für den Referenz-Haushalt und muss auch deshalb bei einer evtl. Neufassung der Norm unterbleiben.

**Kinderzuschlag.** Aufseiten des Erwerbstätigen-Haushaltes sind neben den Nettoarbeitsentgelten aus unteren Lohn- und Gehaltsgruppen auch die gegenüber der Fürsorge vorrangigen Sozialtransfers Kindergeld und Wohngeld zu berücksichtigen – nicht hingegen der im Jahre 2005 neu eingeführte Kinderzuschlag. Der Kinderzuschlag wurde seinerzeit mit dem Ziel entwickelt, Bedarfsgemeinschaften mit Kindern vor der Fürsorgeabhängigkeit zu bewahren, sofern das anrechenbare Einkommen der Eltern deren eigenen Bedarf, nicht aber den der Kinder (voll) deckt. Sofern mit Hilfe des Kinderzuschlags Hilfebedürftigkeit nach SGB II überwunden werden kann, zählt der Kinderzuschlag – wie Kindergeld und Wohngeld – ebenfalls zu den vorrangigen Sozialtransfers. Seine Berücksichtigung im Rahmen des Lohnabstandsgebotes erscheint deshalb von der Sache her zwingend erforderlich.

Die Nichtberücksichtigung im geltenden Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII ist formal zu erklären: Durch den Kinderzuschlag soll Hilfebedürftigkeit iSd § 9 SGB II vermieden werden; die aber wiederum kann nur für Personen vermieden werden, die auch zum Berechtigtenkreis nach § 7 SGB II gehören. Dies sind v.a. erwerbsfähige Hilfebedürftige. Wer nicht zum Berechtigtenkreis nach § 7 SGB II zählt, und das sind in diesem Falle nicht

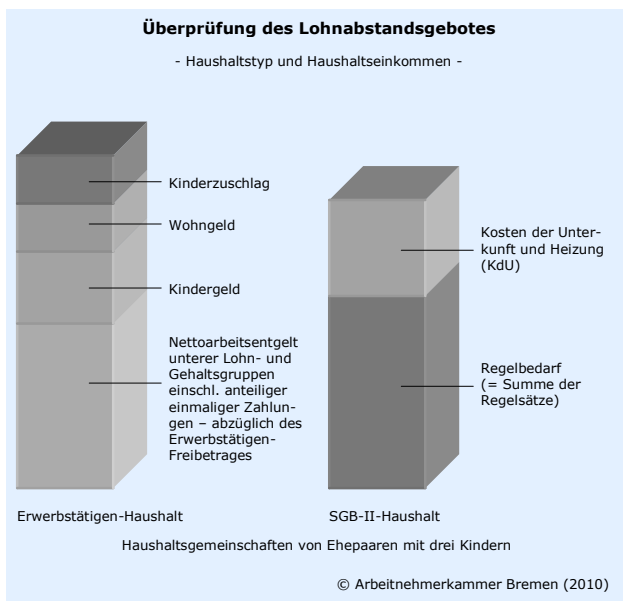
<sup>23</sup> So stieg im Juni 2009 die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit einmaligen Leistungen gegenüber Dezember 2008 zwar auf 55.698 Bedarfsgemeinschaften – der durchschnittliche Betrag an einmaligen Leistungen sank allerdings auf 335 € (- 12%). Auf Länderebene fiel der Durchschnittsbetrag gegenüber Dezember 2008 um bis zu einem Viertel (Hamburg) bzw. einem Drittel (Brandenburg) geringer aus.



erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach SGB XII, kann daher auch keinen Kinderzuschlag erhalten. Dies ist der einzige (formale) Grund, warum der Kinderzuschlag nicht in das geltende Lohnabstandsgebot aufgenommen worden ist.

**Erwerbstätigen-Freibetrag.** Seit der Neuregelung des Lohnabstandsgebotes Mitte 1993 durch das FKPG ist aufseiten des Fürsorge-Haushaltes der Absetzbetrag bzw. Erwerbstätigen-Freibetrag zu berücksichtigen. Diese Zuordnung ist unsystematisch, da ein solcher Freibetrag dem nicht erwerbstätigen Vergleichshaushalt im Fürsorgebezug gar nicht zur Verfügung steht. Soll ein Absetzbetrag in das Lohnabstandsgebot einbezogen werden, so ist er beim Erwerbstätigen-Haushalt zu berücksichtigen.<sup>24</sup> Im Gegenzug wäre es dann erforderlich, auf die Hinzurechnung des durchschnittlichen Absetzbetrages zum Vergleichseinkommen 1 zu verzichten, um eine Doppelzählung zu vermeiden. Die Berücksichtigung des von der Bruttoentgelthöhe abhängigen *tatsächlich zustehenden* Absetzbetrages aufseiten des Erwerbstätigen-Haushaltes ist auch deshalb erforderlich, weil der Kinderzuschlag ansonsten nicht plausibel in die Vergleichsrechnung einbezogen werden kann. Der Kinderzuschlag setzt zwingend die Überwindung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II voraus.<sup>25</sup>

Abbildung 5



<sup>24</sup> So bereits Gerd Wenzel, Zur Festsetzung der Regelsätze nach der Reform des Sozialhilferechts, NDV Heft 10/1996 S. 306. Bei dem Versuch einer Operationalisierung des Abstandsgebotes musste zur Bestimmung des Absetzbetrages nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 BSHG (Vergleichseinkommen 1) auf einen Durchschnittsbetrag zurückgegriffen werden – auch wenn der Wortlaut (anders als der geltende § 28 Abs. 4 SGB XII) nicht explizit auf einen Durchschnittswert abhört. Legt man allerdings aufseiten des Fürsorge-Haushaltes einen (niedrigeren) *Durchschnittsbetrag* zugrunde und unterlässt gleichzeitig eine Berücksichtigung des (höheren) *tatsächlichen* Absetzbetrages aufseiten des Erwerbstätigen-Haushaltes, so hat dies immer zum Ergebnis, dass das Schwellen-Brutto – also jenes Bruttoentgelt, das mindestens erreicht werden muss, um das gesetzliche Lohnabstandsgebot nicht zu verletzen – nicht aus der Fürsorgeabhängigkeit herausführt. Bereits zu Zeiten des BSHG hatte der Schwellen-Haushalt des Lohnabstandsgebotes also immer Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe – ein offensichtlich absurdes (methodisch bedingtes) Ergebnis.

<sup>25</sup> Eine Ausnahme bildet seit Oktober 2008 die sogenannte Verzichtsoption (§ 6a Abs. 1 Nr. 4 S. 2 BKGG), die allerdings gezielt auf eine Politik der Bedarfsunterdeckung setzt.

## 5. Operationalisierung des Lohnabstandsgebotes auf Basis von SGB-II-Daten

Auf dieser an die veränderten rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten angepassten Basis kann das Lohnabstandsgebot im Folgenden zeitnah anhand der SGB-II-Daten überprüft werden.

### Übersicht 4

Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern	
A. SGB-II-Haushalt	B. Erwerbstätigen-Haushalt
(1) Regelsätze	(4) erzielte durchschnittliche monatliche Nettoarbeitsentgelte allein verdienender Vollzeitbeschäftigter in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen
+ (2) durchschnittliche KdU	+ (5) anteilige einmalige Zahlungen
	- (6) Erwerbstätigen-Freibetrag
	+ (7) Kindergeld
	+ (8) Wohngeld
	+ (9) Kinderzuschlag
= (3) Vergleichseinkommen 1	= (10) Vergleichseinkommen 2
<b>Lohnabstandsgebot:</b>	
Vergleichseinkommen 1 < Vergleichseinkommen 2	

### (1) Regelleistungen

Die Eck-Regelleistung des SGB II beträgt seit Juli 2009 359 € monatlich – in Paarhaushalten für beide Partner jeweils 323 €, zusammen 646 €. Mitte 2009 wurde für Kinder im Alter von sechs bis 13 Jahre eine dritte Kinderregelleistungsstufe eingeführt (70% der Eckregelleistung). Die gewichtete Kinderregelleistung beträgt seither 68,89% der Eck-Regelleistung. Für den Referenzhaushalt des SGB II ergibt dies aktuell eine Regelleistungs-Summe in Höhe von 1.388 € pro Monat.

Tabelle 12

Standardisierte Regelleistungssumme - Ehepaar mit drei Kindern, 1. Halbjahr 2010 -					
RL-Summe	1. Partner	2. Partner	1. Kind	2. Kind	3. Kind
	90%	90%	68,89%	68,89%	68,89%
1.387,96 €	323 €	323 €	247,32 €	247,32 €	247,32 €

### (2) Durchschnittliche Kosten für Unterkunft und Heizung

Zur Ermittlung der durchschnittlichen Kosten der Unterkunft für ein Ehepaar mit drei Kindern wird auf die Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende zurückgegriffen, die diese Daten auf Kreisebene ausweist.<sup>26</sup> Die statistischen Daten und damit auch die ermittelten Durchschnittswerte für die Kosten der Unterkunft umfassen nur die ARGEn, nicht dagegen die Optionskommunen sowie Kreise mit getrennter Trägerschaft. Die erfasste Grundgesamtheit von Paaren mit drei Kindern ist mit bundesweit knapp 70.000 Bedarfsgemeinschaften (Oktober 2009)

<sup>26</sup> Vgl. BA: Arbeitsmarkt in Zahlen. Grundsicherung für Arbeitsuchende, Wohn- und Kostensituation, Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Oktober 2009. Der statistische Ausweis umfasst Ehepaare sowie unverheiratete Paare.

groß genug, um hieraus belastbare Durchschnittswerte ableiten zu können.

### (3) Vergleichseinkommen 1

Im Ergebnis beläuft sich das Referenzeinkommen des SGB-II-Haushaltes – Summe aus Regelleistungen und Kosten der Unterkunft – auf bundesweit 1.985 € (Tabelle 13 Spalte 7).

**Tabelle 13**

Referenzeinkommen des SGB-II-Haushalts - 1. Halbjahr 2010 in EUR <sup>1</sup> -						
Region	RL-Summe <sup>2</sup>	KdU <sup>3</sup>	einmalige Bedarfe <sup>4</sup>	Absetzbetrag <sup>5</sup>	Erwerbstätigen-Freibetrag <sup>6</sup>	Summe
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) (2) + (3)
D	1.388	597	13	86	280	1.985
aBL <sup>7</sup>	1.388	610	14	83	281	1.998
nBL	1.388	502	10	95	271	1.890
BW	1.388	609	16	83	281	1.997
BY	1.388	603	15	95	280	1.991
BE	1.388	631	19	81	283	2.019
HB	1.388	597	17	83	281	1.985
HH	1.388	656	18	76	285	2.044
HE	1.388	611	14	87	281	1.999
NI	1.388	591	11	81	279	1.979
NW	1.388	615	14	83	281	2.003
RP	1.388	564	10	88	276	1.952
SL	1.388	598	13	83	281	1.986
SH	1.388	599	9	90	281	1.987
BB	1.388	527	10	97	273	1.915
MV	1.388	514	9	97	272	1.902
SN	1.388	500	12	93	273	1.888
ST	1.388	486	9	98	271	1.874
TH	1.388	486	12	91	271	1.874

<sup>1</sup> Auf volle EUR gerundete Werte; <sup>2</sup> bei einem gewichteten Kinderregelsatz in Höhe von 68,89% des Eckregelsatzes; <sup>3</sup> Oktober 2009, nur ARGEn; <sup>4</sup> unechter Durchschnitt gebildet aus den Ausgaben pro SGB-II-Empfänger im 12-Monatsdurchschnitt (November 2008 bis Oktober 2009), multipliziert mit fünf; <sup>5</sup> durchschnittlicher Absetzbetrag bei Gleichverteilung des Bruttoeinkommens aus Erwerbstätigkeit innerhalb der statistisch ausgewiesenen Klassen (bis 400 €, mehr als 400 € bis 800 €, mehr als 800 €). Vgl. BA: Arbeitsmarkt in Zahlen, Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern, Oktober 2009 – sowie Begrenzung der dritten Klasse auf das Schwellen-Bruttoeinkommen, das den jeweils regionalen Bedarf (Spalte 7) genau deckt; <sup>6</sup> der dem Schwellen-Bruttoeinkommen entsprechende Freibetrag für Erwerbstätige (dieser ist beim erwerbstätigen Referenzhaushalt zu berücksichtigen).  
Quelle: Bundesagentur für Arbeit sowie eigene Berechnungen

Einmalige Leistungen sowie ein durchschnittlicher Absetzbetrag – Spalten (4) und (5) in Tabelle 13) – finden bei der Ermittlung des Referenzeinkommens aus den oben angeführten Gründen und entgegen dem Wortlaut des geltenden Lohnabstandsgebotes keine Berücksichtigung; hierdurch fällt das Vergleichseinkommen 1 c.p. entsprechend niedriger aus. Da allerdings im Gegenzug bei der Bestimmung des Vergleichseinkommens 2 der Erwerbstätigen-Freibetrag in *tatsächlich anfallender* Höhe (Spalte 6 in Tabelle 13)<sup>27</sup> in den Vergleich einbezogen wird, erhöht sich das für die Einhaltung des Lohnabstandes erforderliche Bruttoentgelt deutlich stärker als es durch die Nichtberücksichtigung der beiden genannten

<sup>27</sup> Ausgewiesen wird die Höhe des dem Schwellen-Bruttoentgelt entsprechenden Erwerbstätigen-Freibetrages.

Parameter aufseiten des Fürsorgehaushaltes gesenkt wird.<sup>28</sup>

**Tabelle 14**

Bruttoentgeltschwellen des SGB-II-Referenzeinkommens - 1. Halbjahr 2010 in EUR pro Monat -							
Region	Brutto-Schwelle	= Netto	./. E-FB	+ Kig	+ Wog	+ KiZu	= anrechenbares Einkommen = Referenzeinkommen nach SGB II
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
D	1.202	959	280	558	328	420	1.985
aBL <sup>1</sup>	1.210	965	281	558	336	420	1.988
nBL	1.111	886	271	558	297	420	1.890
BW	1.208	964	281	558	336	420	1.997
BY	1.197	955	280	558	338	420	1.991
BE	1.228	980	283	558	344	420	2.019
HB	1.205	959	281	558	328	420	1.985
HH	1.247	995	285	558	356	420	2.044
HE	1.211	966	281	558	336	420	1.999
NI	1.190	949	279	558	331	420	1.979
NW	1.207	963	281	558	343	420	2.003
RP	1.161	926	276	558	324	420	1.952
SL	1.206	960	281	558	328	420	1.986
SH	1.205	961	281	558	328	420	1.987
BB	1.132	903	273	558	307	420	1.915
MV	1.120	893	272	558	302	420	1.902
SN	1.134	899	273	558	284	420	1.888
ST	1.109	885	271	558	282	420	1.874
TH	1.109	885	271	558	282	420	1.874

<sup>1</sup> einschl. Berlin

Auf Basis der regionalen Referenzeinkommen der SGB-II-Haushalte lassen sich Bruttoentgelte bestimmen, deren Nettoentgelt (abzüglich des Absetzbetrages) zusammen mit Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag das Vergleichseinkommen 1 gerade überschreitet und folglich zur Einhaltung des gesetzlichen Lohnabstandsgebotes vom verheirateten Alleinverdiener des Erwerbstätigen-Haushaltes mindestens erzielt werden müsste; der so ermittelte Wert markiert den Mindestbetrag des Bruttoentgelts für das Vergleichseinkommen 2. Dieser Mindestbetrag ist mit den empirischen Daten (Arbeitnehmerverdienste) in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen abzugleichen.

### (4) Durchschnittliche Entgelte aus Vollzeitbeschäftigung in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen

Hinsichtlich der für den Vergleich heranzuziehenden Arbeitsverdienste verweist das Abstandsgebot auf »erzielte

<sup>28</sup> Der Rückgriff auf den durchschnittlichen Absetzbetrag des SGB II im Rahmen der geltenden Abstandsnorm wäre aus einem weiteren Grund problematisch. Je erfolgreicher die Strategie der Niedriglohnpolitik ist, um so höher fällt auch der durchschnittliche Absetzbetrag des SGB II aus, da ein steigender Anteil erwerbstätiger Aufstocker in der Bruttoentgelt-Klasse von 800 € und mehr anzutreffen ist – hierauf weist der gegenüber den alten Ländern um rd. 15% höhere durchschnittliche Absetzbetrag in den neuen Ländern hin. Im Oktober 2009 betrug der Anteil der »oberen« Bruttoeinkommen von mehr als 800 € in den neuen Ländern 28,9%, in den alten Ländern dagegen nur 23,3%.

monatliche durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen«. Zur Ermittlung »erzielter« Entgelte kann daher nicht etwa auf Tarifverdienste, sondern muss auf Effektivverdienste zurückgegriffen werden. Der Verweis auf »untere« Entgeltgruppen wiederum verbietet die Heranziehung unterster Löhne (Dumpinglöhne) für die Vergleichsrechnung. Und schließlich verlangt das Abstandsgebot den Rückgriff auf untere »Lohn- und Gehaltsgruppen« und nicht etwa auf untere Löhne und Gehälter.

**Tabelle 15**

Vollzeitbeschäftigte in Leistungsgruppe 5 - Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten der Region 2008 in v.H. -									
Region	PG* und DB*			PG*			DB*		
	M + F	M	F	M + F	M	F	M + F	M	F
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
D	6,6	4,1	2,6	2,9	1,7	1,1	3,7	2,3	1,4
aBL <sup>1</sup>	6,8	4,2	2,7	3,0	1,8	1,2	3,8	2,4	1,5
nBL	4,9	3,0	1,9	2,0	1,1	0,8	2,9	1,8	1,1
BW	9,5	5,5	4,0	5,5	3,3	2,3	3,9	2,2	1,7
BY	7,3	4,3	3,0	2,9	1,7	1,2	4,4	2,6	1,7
BE	5,0	2,8	2,1	1,1	0,6	0,5	3,8	2,2	1,6
HB	6,9	4,9	2,3	2,5	1,5	0,9	4,4	3,2	1,5
HH	3,6	2,5	1,1	0,4	0,3	0,1	3,3	2,3	1,0
HE	5,8	3,7	2,0	2,1	1,4	0,7	3,7	2,3	1,4
NI	6,5	4,1	2,4	2,3	1,4	0,9	4,1	2,6	1,5
NW	6,1	4,0	2,2	2,9	1,9	1,0	3,2	2,1	1,2
RP	7,2	4,2	2,9	3,0	1,7	1,2	4,2	2,5	1,7
SL	7,0	4,0	2,8	2,9	1,8	1,1	4,1	2,2	1,7
SH	5,9	3,6	2,2	1,5	0,9	0,6	4,2	2,7	1,6
BB	4,3	2,8	1,5	1,8	1,3	0,5	2,6	1,5	1,1
MV	4,7	2,9	1,7	1,7	1,0	0,7	3,0	1,8	1,0
SN	4,3	2,6	1,8	1,7	0,9	0,8	2,7	1,7	1,0
ST	4,6	2,9	1,8	1,9	1,3	0,7	2,7	1,5	1,2
TH	6,8	4,1	2,9	3,1	1,4	1,6	3,8	2,6	1,3

\* PG = produzierendes Gewerbe, DB = Dienstleistungsbereich  
<sup>1</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

All dem ist letztendlich ein eindeutiger Hinweis des Gesetzgebers zu entnehmen, die Operationalisierung der Lohnabstandsnorm auf Daten der amtlichen Statistik zu stützen. Ähnlich war im Übrigen die Argumentation der Bundesregierung im Jahre 1994: »Für die Lohnabstandsberechnungen im Rahmen des geltenden Rechts sind nur die durchschnittlichen Arbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen relevant, nicht aber einzelne, konkret erzielte Entgelte und auch nicht regional, sektoral oder nach Tätigkeitsmerkmalen differenzierte Einkommen unterer Leistungsgruppen.«<sup>29</sup> Gestützt wurde diese Sichtweise durch das dem Bericht zugrunde liegende Gutachten des Kölner ISG-Instituts.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz; in: BMFuS (Hrsg.), Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot, Stuttgart-Berlin-Köln, 1994, S. 21.

<sup>30</sup> »Der auf den ersten Blick naheliegende Rückgriff auf die in den Tarifverträgen festgelegten untersten Lohngruppen verbietet sich aus zwei Gründen. Erstens liegen über die einzelnen Lohngruppen der Tarifverträge keine hinreichenden statistischen Daten vor. Angesichts der Vielfalt von tariflichen Lohngruppen, der zwischen den einzelnen Branchen bestehenden Unterschiede, der häufig nicht mit den Bundesländern übereinstimmenden

**Tabelle 16**

Vollzeitbeschäftigte in Leistungsgruppe 4 - Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten der Region 2008 in v.H. -									
Region	PG* und DB*			PG*			DB*		
	G	M	F	G	M	F	G	M	F
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
D	15,3	11,0	4,2	7,3	5,8	1,5	8,0	5,3	2,7
aBL <sup>1</sup>	15,3	11,1	4,2	7,3	5,9	1,5	7,9	5,2	2,7
nBL	15,5	10,7	4,8	7,1	5,1	2,0	8,5	5,6	2,8
BW	16,1	11,6	4,4	9,2	7,2	2,0	6,8	4,4	2,4
BY	15,3	10,8	4,5	7,6	5,9	1,7	7,6	4,9	2,8
BE	12,0	7,6	4,2	3,0	2,3	0,7	8,9	5,4	3,6
HB	15,9	13,8	2,9	8,2	7,3	0,6	7,8	5,8	2,5
HH	11,8	8,1	3,6	2,3	1,9	0,4	9,4	6,2	3,3
HE	13,8	10,1	3,6	6,5	5,3	1,1	7,3	4,8	2,5
NI	16,8	12,8	4,0	8,0	6,5	1,5	8,7	6,2	2,5
NW	15,4	11,4	4,1	7,2	5,9	1,3	8,2	5,5	2,8
RP	15,2	11,2	3,8	7,9	6,6	1,2	7,3	4,6	2,6
SL	20,6	14,6	5,1	11,1	9,5	1,8	9,1	5,6	3,2
SH	14,9	10,4	4,3	5,3	3,9	1,3	9,4	6,4	3,0
BB	15,1	10,5	4,3	6,1	4,8	1,3	8,9	5,8	3,1
MV	13,2	8,7	4,3	4,2	3,1	1,0	9,0	5,4	3,3
SN	14,7	10,1	4,6	7,6	5,4	2,2	7,2	4,8	2,4
ST	17,8	13,4	4,7	7,1	5,2	1,8	10,8	7,9	2,9
TH	16,3	10,5	6,1	9,0	5,7	3,1	7,7	4,7	3,0

\* PG = produzierendes Gewerbe, DB = Dienstleistungsbereich, G = M + F  
<sup>1</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

Seit Beginn der 1990er Jahre hat die Entgelt-differenzierung deutlich zugenommen; vor allem am unteren Rand sind die Entlohnungsstrukturen über die vergangenen beiden Jahrzehnte deutlich unter Druck geraten (Niedriglöhne).<sup>31</sup> Gleichzeitig hat sich der Anteil der in Teilzeit beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seit 1991 von knapp 16% auf mehr als ein Drittel gut verdoppelt. Trotz dieser gravierenden Veränderungen der Lohn- und Arbeitszeitstrukturen sind die Durchschnittsentgelte (West) im gleichen Zeitraum um deutlich mehr als 30% gestiegen.<sup>32</sup> Vor dem Hintergrund der seinerzeitigen Ausführungen in Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot unterstreicht die zwischenzeitliche Entwicklung am Arbeitsmarkt noch einmal ausdrücklich die Notwendigkeit, bei den zur Operationalisierung des Abstandsgebotes heranzuziehenden unteren Lohn- und Gehaltsgruppen auf aggregierte Daten der amtlichen Statistik zurückzugreifen.

regionalen Begrenzung der tariflichen Regelungen und ihrer unterschiedlichen zeitlichen Geltung wäre es ohnehin unmöglich, gesicherte statistische Angaben zu erhalten. Zweitens aber will der Gesetzgeber auch explizit nicht den Vergleich mit den absolut untersten Lohngruppen im Tarifgefüge der Bundesrepublik Deutschland, sondern spricht ausdrücklich vom Durchschnitt unterer Lohngruppen und bezieht sich damit auf ein Vergleichsniveau, das u.U. deutlich höher liegen kann als die untersten existierenden Lohngruppen.« – W. Breuer, D. Engels: Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und den verfügbaren Arbeitnehmerentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen im Juli 1992, Gutachten des ISG-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, ebd. S. 54.

<sup>31</sup> Vgl. u.a. Th. Kalina, C. Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen, IAQ-Report 2009-05.

<sup>32</sup> Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 zum SGB VI.

Anders als noch der Bericht der Bundesregierung aus dem Jahre 1994 argumentierte, erscheint es seit dem allgemeinen Durchbruch des Gendergedankens heute allerdings kaum mehr vertretbar, für den Haushaltstyp des Ehepaares mit drei Kindern ausschließlich auf den entsprechenden Durchschnittsverdienst eines männlichen Erwerbstätigen abzustellen.<sup>33</sup> Da sich eine Bezugnahme alleine auf die i.d.R. deutlich niedrigeren Entgelte von Frauen ebenfalls verbietet, basieren die hier vorgenommenen Berechnungen zusätzlich auf unteren Durchschnittsentgelten von Männern und Frauen.

Die amtliche Statistik<sup>34</sup> weist vierteljährlich<sup>35</sup> die durchschnittlichen Verdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im *produzierenden Gewerbe* sowie im *Dienstleistungsbereich* nach Leistungsgruppen auf Länderebene aus. Für die Operationalisierung des Lohnabstandsgebotes ist eine tiefer gehende Aufgliederung etwa nach einzelnen Branchen wegen der damit einhergehenden abnehmenden regionalen Besetzungszahlen der hier in Rede stehenden »unteren Lohn- und Gehaltsgruppen« verzichtbar.<sup>36</sup>

Die Verdienstatistik weist insgesamt fünf Leistungsgruppen (LG) aus, die eine grobe Abstufung der Arbeitnehmermerkmale nach der Qualifikation darstellen; eine Differenzierung nach Lohn (Arbeiter) bzw. Gehalt (Angestellte) erfolgt im Unterschied zu früheren Jahren nicht (mehr).<sup>37</sup> Die unterste *Leistungsgruppe 5 (LG 5 ungelernete Arbeitnehmer)* ist wie folgt definiert: »Arbeitnehmer/-innen mit einfachen, schematischen Tätigkeiten oder isolierten Arbeitsvorgängen, für deren Ausübung keine berufliche Ausbildung erforderlich ist. Das erforderliche Wissen und die notwendigen Fertigkeiten können durch Anlernen von

bis zu drei Monaten vermittelt werden.« *Leistungsgruppe 4 (LG 4 angelernte Arbeitnehmer)* ist folgendermaßen abgegrenzt: »Arbeitnehmer/-innen mit überwiegend einfachen Tätigkeiten, für deren Ausführung keine berufliche Ausbildung, aber insbesondere Kenntnisse und Fertigkeiten für spezielle, branchengebundene Aufgaben erforderlich sind. Die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten werden in der Regel durch eine Anlernzeit von bis zu zwei Jahren erworben.«

#### (5) Anteilige einmalige Zahlungen

Zum Bruttoverdienst zählen neben dem regelmäßig gezahlten Arbeitslohn auch Sonderzahlungen wie etwa Urlaubs- und Weihnachtsgeld, steuerfreie Zuschläge für Schicht-, Samstags-, Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit, steuerfreie Beiträge des Arbeitgebers für seine Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Rahmen der Entgeltumwandlung (z.B. an eine Pensionskasse oder einen Pensionsfonds gem. § 3 Nr. 63 des EStG) oder steuerfreie Essenzzuschüsse. Da diese einmaligen Zahlungen ihrer Natur nach i.d.R. nicht monatlich anfallen (bspw. Urlaubs- und Weihnachtsgeld) würden die Verdienstdaten für ein einzelnes Quartal das erzielte Entgelt verzerrt wiedergeben; dies macht den Rückgriff auf Jahresdurchschnittswerte erforderlich.

Die Abstandsnorm verweist beim Erwerbstätigenhaushalt allerdings nicht auf Bruttoentgelte, sondern auf die erzielten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen. Zur Ermittlung des Nettobetrages ist daher vom monatlichen Bruttoverdienst (Ifd. Brutto plus anteilige einmalige Zahlungen) zum einen die Ifd. Lohnsteuer nach Steuerklasse III/3 einschließlich eines evtl. fälligen Solidaritätszuschlags in Abzug zu bringen; zum anderen ist das Bruttoentgelt um die Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung zu mindern.<sup>38</sup>

#### (6) Erwerbstätigen-Freibetrag

Von dem nach Abzug von Steuern und Beiträgen verbleibenden Nettoentgelt ist ein Erwerbstätigenfreibetrag absetzbar. Die Höhe des Absetzbetrages (Betrag nach § 11 Abs. 2 Satz 2 SGB II plus Betrag nach § 30 SGB II) richtet sich bei Einkommen aus abhängiger Beschäftigung nach der Höhe des Bruttoarbeitsentgelts sowie danach, ob der Hilfebedürftige mit mindestens einem minderjährigen Kind in Bedarfsgemeinschaft lebt.

Vom monatlichen Bruttoarbeitsentgelt sind zunächst pauschal 100 € für »Werbungskosten« im weiteren Sinne abzusetzen. Darüber hinaus sind von dem Teil des monatlichen Bruttoeinkommens, der 100 € übersteigt und nicht mehr als 800 € beträgt, 20% und von dem Teil des monatlichen Bruttoeinkommens, der 800 € übersteigt und nicht mehr als 1.200 € beträgt (1.500 € bei Erwerbstätigen mit Kind), 10% anrechnungsfrei. Für Bruttoeinkommensteile,

<sup>33</sup> Im 1994er Bericht hieß es: »Da dies im früheren Bundesgebiet für 93% der Familien mit nur einem Erwerbstätigen zutrifft, kann auf Berechnungen auf der Grundlage der durchschnittlich niedrigeren Löhne und Gehälter von Frauen verzichtet werden.« BMFuS (Hrsg.): a.a.O., S. 21.

<sup>34</sup> Fachserie 16 Reihe 2.1 bzw. 2.3 (Verdienste und Arbeitskosten)

<sup>35</sup> Da die Höhe der Sonderzahlungen im Jahresverlauf schwankt (z.B. Urlaubsgeld zur Jahresmitte, Weihnachtsgeld gegen Ende des Jahres), wird nicht auf die Vierteljahreszahlen, sondern auf die Jahreszahlen 2008 zurückgegriffen (FS 16 R 2.3); dieses Verfahren wird für das Ifd. Arbeitsentgelt übernommen, so dass sich das monatliche Entgelt insgesamt aus 1/12 des kalenderjährlichen Verdienstes errechnet.

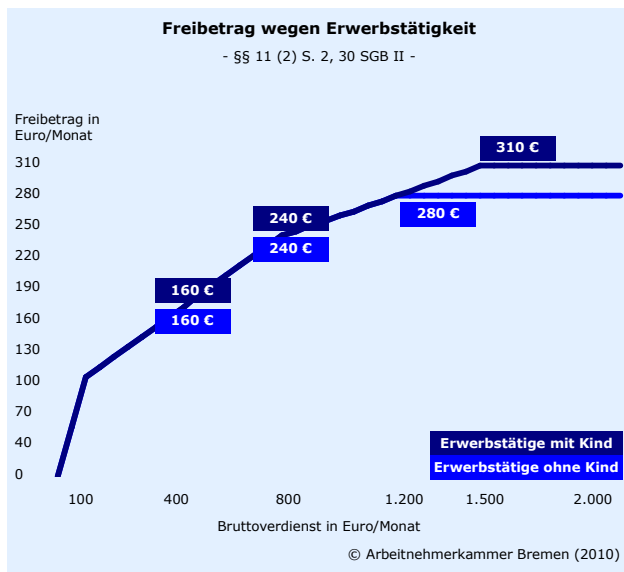
<sup>36</sup> Die amtliche Lohnstatistik, auf die sich der Lohnabstandsbericht der Bundesregierung 1994 bezog, unterschied seinerzeit noch zwischen Arbeiterverdiensten (mit insgesamt drei Leistungsgruppen) und Angestelltenverdiensten (mit insgesamt fünf Leistungsgruppen). Die für Angestelltenverdienste unterste Leistungsgruppe V hielt die Bundesregierung für den Lohnabstandsvergleich alleine nicht für aussagefähig genug: »Da dieser Leistungsgruppe (...) für die Beschäftigung männlicher Angestellter keine quantitative Bedeutung zukommt – auf sie entfallen in den genannten Wirtschaftsbereichen nur 1,5% der männlichen Angestellten – hält es die Bundesregierung für angebracht, auch die nächst höhere Leistungsgruppe IV in den Vergleich einzubeziehen.« BMFuS (Hrsg.): a.a.O., S. 20. Hiernach wäre eine Mindestbesetzung der untersten Leistungsgruppe von mehr als 1,5% der Vollzeitbeschäftigten in der Region Voraussetzung, um im Rahmen des Lohnabstandsgebotes auf die dortigen Durchschnittsentgelte zurückgreifen zu können. Dieses Kriterium aber wäre bei einer tieferen Aufgliederung etwa nach Branchen nicht mehr erfüllt.

<sup>37</sup> Bei der Verdiensterhebung werden nur örtliche Einheiten mit in der Regel mehr als zehn Beschäftigten befragt; in den Wirtschaftszweigen, Bauinstallationen, sonstiges Ausbaugewerbe, vorbereitende Baustellenarbeiten, Vermietung von Baumaschinen, Einzelhandel, Gastgewerbe, Reisebüros und Reiseveranstalter, mit dem Kredit- und Versicherungsgewerbe verbundene Tätigkeiten und Erbringung von sonstigen Dienstleistungen, werden Betriebe mit fünf und mehr Arbeitnehmern einbezogen. Die durchschnittliche Zahl der mit der Erhebung erfassten vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer im Wirtschaftsbereich »produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich« betrug nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes im Jahre 2008 für Deutschland insgesamt 15,1 Mio. Personen.

<sup>38</sup> Der Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung beläuft sich derzeit auf durchschnittlich 20,225% (Sachsen: 20,725%); in Bremen und im Saarland ist zudem der Beitrag zur Arbeitnehmerkammer bzw. Arbeitskammer berücksichtigt. Ein Zusatzbeitrag zur GKV bleibt hingegen unberücksichtigt.

die oberhalb der Höchstgrenzen liegen, gibt es keinen weiteren Freibetrag mehr. Die maximale Höhe des Erwerbstätigen-Freibetrages beläuft sich bei Erwerbstätigen ohne Kinder auf 280 € und bei Erwerbstätigen mit mindestens einem Kind auf 310 € monatlich. Die Berücksichtigung des Erwerbstätigen-Freibetrages aufseiten des Vergleichseinkommens 2 erhöht somit das zur Einhaltung des Lohnabstandsgebotes erforderliche Schwellen-Brutto deutlich und markiert auf diese Art einen Mindest-Lohnabstand zum Referenzeinkommen des SGB-II-Haushaltes. Beim Schwellen-Brutto liegt das *verfügbare* Einkommen des Erwerbstätigen-Haushaltes um den Absetzbetrag oberhalb des Referenzeinkommens des Fürsorge-Haushaltes.

Abbildung 6



### (7) Kindergeld

An Kindergeld werden für die drei Kinder des Referenz-Haushaltes monatlich 558 € berücksichtigt.

Tabelle 17

Jahr	1. Kind	2. Kind	3. Kind	Kindergeld für drei Kinder
2008	154	154	154	462
2009	164	164	170	498
2010	184	184	190	558

### (8) Wohngeld

Zur Ermittlung der Höhe des Wohngeldes für den Referenz-Haushalt werden von den Kosten der Unterkunft 80% als wohngeldrelevante Miete angesetzt. Hinzu kommt (seit 2009) beim Fünf-Personen-Haushalt eine monatliche Heizkostenpauschale von 49 €, die zusammen mit der wohngeldrelevante Kaltmiete die zu *berücksichtigende Miethöhe* nach dem WoGG ergibt.

Das wohngeldrelevante Einkommen (1/12 des Jahreseinkommens) entspricht dem monatlichen Bruttoentgelt – ab-

züglich eines Betrages in Höhe von 76,67 € für (Mindest-) Werbungskosten sowie abzüglich eines Betrages in Höhe von 20% (Fälle ohne lfd. Steuer vom Einkommen) bzw. 30% (Fälle mit lfd. Steuer vom Einkommen<sup>39</sup>).

### (9) Kinderzuschlag

Eltern haben Anspruch auf den Kinderzuschlag nach § 6a BKG in Höhe von maximal 140 € pro Kind, sofern u.a. folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Durch den Kinderzuschlag wird die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft nach SGB II vermieden und
- das monatliche (Brutto-) Einkommen der Eltern beträgt mindestens 900 €.

Keinen Anspruch auf Kinderzuschlag haben Eltern,

- deren monatliches (Brutto-) Einkommen unter 900 € liegt,
- deren anrechenbares Einkommen den elterlichen Bedarf um den maximalen (Gesamt-) Kinderzuschlag (i.d.R. 140 € je zu berücksichtigendem Kind) übersteigt oder
- bei denen trotz Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit nicht vermieden wird.

Zum elterlichen Bedarf im Sinne des § 6a BKG zählen

- die den Eltern als Alg II bzw. Sozialgeld zustehende Regelleistung und evtl. Leistungen für Mehrbedarfe sowie
- der auf die Eltern entfallende Anteil der (angemessenen) Kosten für Unterkunft und Heizung.

Anders als bei der Feststellung des Umfangs der Hilfebedürftigkeit nach SGB II, bei der die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) auf die Köpfe der Bedarfsgemeinschaft gleichverteilt werden, sieht § 6a Abs. 4 Satz 2 BKG eine spezielle Regelung vor, in deren Folge der den Eltern zuzurechnende KdU-Anteil höher ausfällt: Zur Ermittlung des KdU-Anteils der Eltern sind die Kosten für Unterkunft und Heizung in dem Verhältnis aufzuteilen, das sich aus den im jeweils letzten Bericht der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern festgestellten entsprechenden Kosten für Alleinstehende, Ehepaare und Kinder ergibt. Entsprechend dem Siebenten Existenzminimumbericht<sup>40</sup> sind bei einem Ehepaar mit drei Kindern 62,12% der KdU dem elterlichen Bedarf zuzurechnen.

Der Kinderzuschlag beträgt für jedes zu berücksichtigende Kind maximal 140 € monatlich. Er wird in voller Höhe gezahlt, solange das anrechenbare Einkommen der Eltern (ohne Wohngeld) den elterlichen Bedarf nicht übersteigt. Liegt das Elterneinkommen höher, so wird der Kinderzuschlag pro 10 €, um die das anrechenbare Einkommen der Eltern den Elternbedarf übersteigt, um 5 € gekürzt. Beim Kinderzuschlag handelt es sich um eine gegenüber

<sup>39</sup> Bei Steuerklasse III ab einem monatlichen Bruttoentgelt in Höhe von 1.683 € (2010).

<sup>40</sup> Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebenter Existenzminimumbericht), Unterrichtung durch die Bundesregierung, BTDRs 16/11065 v. 21.1.2008.

der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorrangige Sozialleistung.

(10) Vergleichseinkommen 2

Das Lohnabstandsgebot fordert, dass das Vergleichseinkommen 2 des Erwerbstätigen-Haushaltes das Vergleichseinkommen 1 des Fürsorge-Haushaltes übersteigt.

Tabelle 18

Brutto-Schwellen und Bruttoentgelte in Leistungsgruppe 5 - 1/12 des Jahresentgelts Vollzeitbeschäftigter im Jahre 2008 in EUR -							
Region	Brutto-Schwelle <sup>1</sup>	Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich		Produzierendes Gewerbe		Dienstleistungsbereich	
		M	M + F	M	M + F	M	M + F
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
D	1.202	2.027	1.945	2.463	2.320	1.695	1.654
aBL <sup>2</sup>	1.210	2.071	1.987	2.520	2.379	1.723	1.678
nBL	1.111	1.641	1.584	1.908	1.766	1.472	1.459
BW	1.208	2.384	2.250	2.763	2.603	1.822	1.747
BY	1.197	1.909	1.849	2.316	2.209	1.641	1.608
BE	1.228	1.698	1.685	2.272	2.320	1.544	1.499
HB	1.205	2.145	2.000	3.043	2.613	1.707	1.674
HH	1.247	1.777	1.762	2.282	2.241	1.720	1.711
HE	1.211	2.067	1.985	2.383	2.286	1.882	1.817
NI	1.190	1.992	1.897	2.496	2.284	1.720	1.675
NW	1.207	2.065	1.978	2.465	2.322	1.708	1.669
RP	1.161	1.924	1.863	2.262	2.130	1.701	1.676
SL	1.206	2.097	2.025	2.645	2.450	1.659	1.711
SH	1.205	1.907	1.848	2.357	2.284	1.756	1.693
BB	1.132	1.833	1.757	2.045	1.939	1.656	1.635
MV	1.120	1.731	1.620	2.043	1.836	1.565	1.496
SN	1.134	1.570	1.517	1.854	1.689	1.411	1.404
ST	1.109	1.617	1.574	1.872	1.774	1.413	1.434
TH	1.109	1.579	1.554	1.832	1.726	1.441	1.420

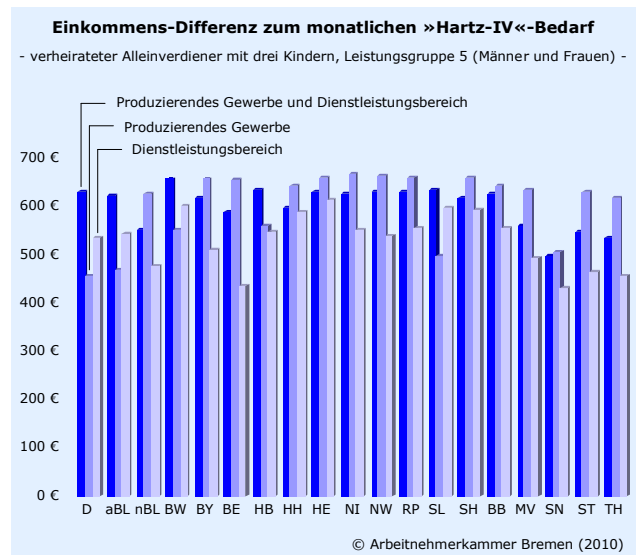
<sup>1</sup> erforderliches monatliches Bruttoentgelt eines verheirateten Alleinverdieners, um in der Summe aus Nettoentgelt, vorgelagerten Sozialtransfers sowie unter Abzug des Erwerbstätigen-Freibetrages das Referenzeinkommen des SGB-II-Haushaltes zu überschreiten; <sup>2</sup> einschl. Berlin  
Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen

Um den Vergleich mit den Daten der Verdienststatistik zu erleichtern, wurden oben bereits für das Vergleichseinkommen 1 die regionalen Brutto-Schwellen des Arbeitsentgelts ausgewiesen (Tabelle 14). Diese Brutto-Schwellen müssen vom Vollzeit beschäftigten Alleinverdiener mindestens erreicht werden, damit der Erwerbstätigen-Haushalt zusammen mit den vorgelagerten Sozialtransfers und unter Abzug des Erwerbstätigen-Freibetrages ein (Netto-) Einkommen erzielt, das oberhalb des Referenzeinkommens des SGB-II-Haushaltes liegt. Auf diese Weise wird ein unmittelbarer Vergleich der regionalen Brutto-Schwelle mit dem durchschnittlich in der Region erzielten Bruttoentgelt aus unteren Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen ermöglicht.

Im Ergebnis liegen die erzielten monatlichen Bruttoentgelte in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen (Leistungsgruppe 5) teilweise weit oberhalb der regionalen Brutto-Schwellen. Das aus dem durchschnittlichen Vollzeitbrutto

für Männer und Frauen ermittelte verfügbare Haushaltseinkommen liegt auch in den neuen Bundesländern und selbst im Dienstleistungsbereich mehrere hundert Euro oberhalb des verfügbaren Einkommens des vergleichbaren »Hartz-IV«-Haushalts (Abbildung 7 sowie Tabelle 20). Eine Verletzung des Lohnabstandsgebotes kann somit gegenwärtig definitiv ausgeschlossen werden.

Abbildung 7



6. Schlussbemerkung

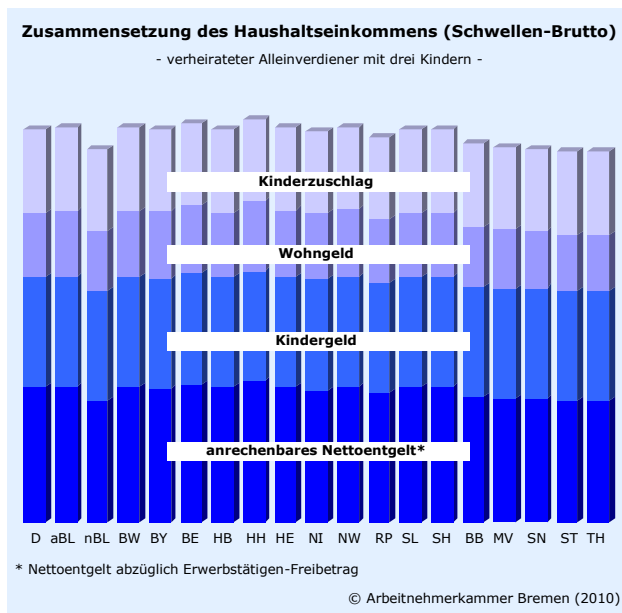
Die Analyse der aktuellen Daten belegt eindeutig, dass das verfügbare Haushaltseinkommen von in der untersten Leistungsgruppe der Verdienststatistik in Vollzeit beschäftigten verheirateten Alleinverdienern mit drei Kindern in allen 16 Bundesländern deutlich oberhalb des Fürsorge-Bedarfs liegt. Aber obwohl ein an die seit 2005 völlig neue Fürsorgearchitektur angepasstes Lohnabstandsgebot unzweifelhaft eingehalten wird, so bleibt doch ein Restbestand an Unbehagen.

Der gerade in der jüngeren Vergangenheit vorgenommene Ausbau der dem Fürsorgesystem vorgelagerten Sozialtransfers wie v.a. die Einführung und Ausweitung des Kinderzuschlags, die Erhöhungen des Kindergeldes und auch die Wohngeldreform des Jahres 2009 haben den »Fürsorge-break-even« des Lohns – also das oben mehrfach zitierten Schwellen-Brutto – deutlich gesenkt. Der break-even liegt für den Referenz-Haushalt des Abstandsgebots derzeit im Schnitt bei einem monatlichen Bruttoentgelt von rd. 1.200 €.

Dieser völlig richtige Politikansatz zielt darauf ab, Beschäftigte vor einem Abgleiten in Hilfebedürftigkeit zu bewahren; wer mehr als nur in geringem Umfang erwerbstätig ist, sollte unabhängig von Fürsorgeleistungen leben können. Bezogen auf den Schwellen-Haushalt des Lohnabstandsgebots bedeutet dies allerdings auch, dass sich sein Einkommen nur noch zu rund einem Drittel aus dem nach SGB II anrechenbaren Nettoentgelt und zu rd. zwei Drittel aus den der Fürsorge vorgelagerten Sozialtransfers zusammen setzt (Abbildung 8 sowie Tabelle 14). Damit

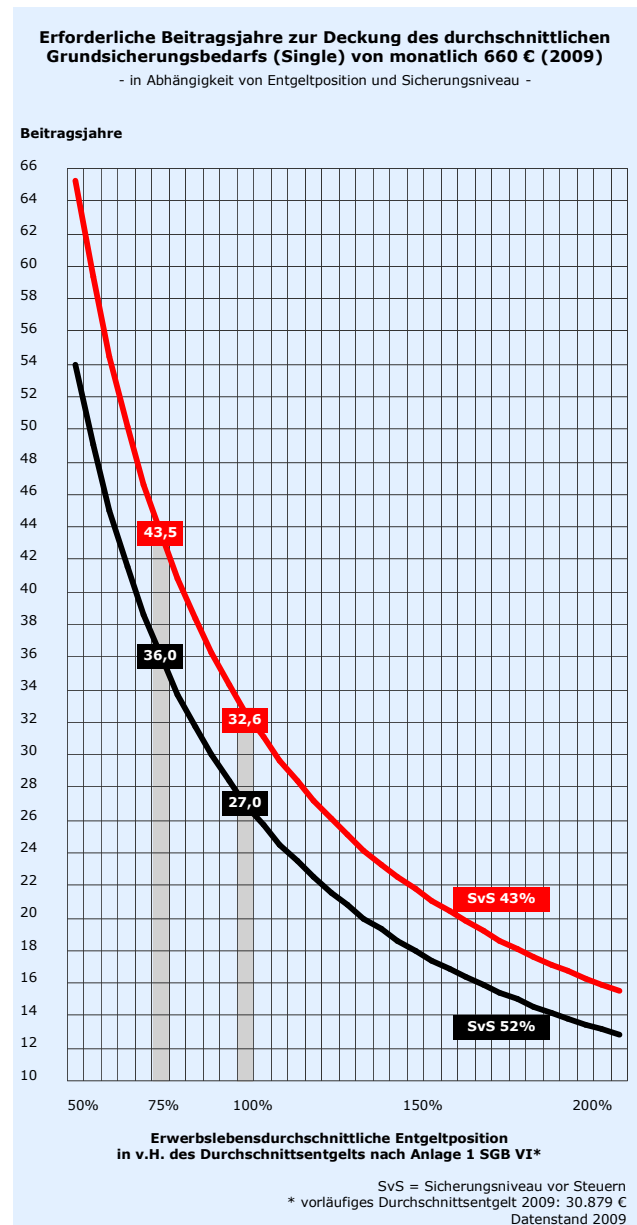
stellt sich aber zu Recht die Frage, was mit einem auf dem geltenden Referenz-Haushalt basierenden, aber künftig evtl. im SGB II geregelten Lohnabstandsgebot überhaupt noch gemessen würde. Der Abstand zum Lohn ist es sicherlich nicht mehr.

Abbildung 8



Da die ursprüngliche Intention des Abstandsgebots, ein Untergraben des finanziellen Arbeitsanreizes zu verhindern, inzwischen durch den Absetzbetrag für Erwerbstätige nicht mehr nur strukturell, sondern in jedem Einzelfall gewährleistet ist, bedarf es insofern keines allgemeinen gesetzlichen Lohnabstandsgebotes mehr. Die Gefahrenquellen, denen das »historische« Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe entgegen wirken wollte, dass nämlich das Fürsorgenniveau zu dicht an das Lohnniveau heranreichen oder dieses gar »überholen« könnte, haben sich in den vergangenen rund fünf Jahrzehnten radikal gewandelt. Das Abstandsgebot droht nicht mehr durch das Fürsorgenniveau verletzt zu werden, sondern durch die Ausbreitung von Niedrig- und Niedrigstlöhnen – bei einem gleichzeitig insgesamt steigenden Lohnniveau. Ein zeitgemäßes gesetzliches Lohnabstandsgebot wäre daher nicht mehr im Fürsorgerecht, sondern im Rahmen des Arbeitsrechts zu formulieren. Ein allgemeiner Mindestlohn, der garantiert, dass der Vollzeit nah beschäftigte Single bei typisierender Betrachtung vor einem Abgleiten in die Hilfebedürftigkeit nach SGB II bewahrt wird, wäre vor diesem Hintergrund ein allseits nachvollziehbarer und akzeptabler Lösungsansatz. Ein solcher allgemeiner Mindestlohn dürfte nach heutigen Werten den Betrag von 7,50 € pro Stunde jedenfalls nicht unterschreiten. Hieraus ergäbe sich bei einer 38,5-Stunden-Woche ein monatliches Bruttoentgelt von mindestens rd. 1.250 € (rd. 940 € netto) mit dem der typisierte Single-Bedarf (rd. 660 €) unter Berücksichtigung des Erwerbstätigen-Freibetrages (280 €) gedeckt wäre.

Abbildung 9



Eine mindestens ebenso große Bedeutung wie einem allgemeinen Mindestlohn für den »Lohnabstand« zukommt, kommt ihm andererseits für den »Rentenabstand« zu. Denn die Höhe des Fürsorgenniveaus hat immer auch unmittelbar Auswirkungen auf den sogenannten »Fürsorgebreak-even« der Rente; das ist der in Beitragsjahren gemessene Schwellenwert, ab dem die von vorangegangenen Beitragszahlungen abhängige Rente oberhalb des vorleistungsunabhängigen Fürsorgenniveaus für einen Alleinstehenden liegt. Nach heutigen Werten wäre für die Deckung des Grundsicherungsbedarfs im Alter (etwa 660 €) ein Mindestlohn von rd. 9,30 € erforderlich<sup>41</sup> – bei einer Modell-Erwerbsbiographie von 45 Beitragsjahren. Wirksam wäre ein solcher Mindestlohn allerdings nur für die Zukunft; dem Rentenbestand sowie den auf geringeren Stundenlöhnen basierenden Rentenanwartschaften aus der Vergangenheit hilft auch dies alleine nicht weiter.

<sup>41</sup> Alte Bundesländer bei einer 38,5-Stunden-Woche

Die Renten-»Reformen« der vergangenen Jahre werden infolge der beschlossenen drastischen Senkung des Rentenniveaus<sup>42</sup> alleine schon bei Fortschreibung des gegenwärtigen Fürsorgeniveaus entsprechend der allgemeinen Lohnentwicklung zu einer Erhöhung der Zahl an erforderlichen Beitragsjahren um rd. ein Fünftel gegenüber dem Stand zur Jahrtausendwende<sup>43</sup> führen (Abbildung 9). Sicher, ohne Rückkehr zu einer vom Ziel her lebensstandardsichernden sozialen Rente wird die kollektive solidarische Pflichtversicherung auch unabhängig von der weiteren Entwicklung des Fürsorgeniveaus im Bewusstsein der Mehrheit der Versicherten endgültig »überflüssig« erscheinen. Dies ist zunächst weniger eine Frage der tatsächlichen Einkommensverhältnisse im Alter oder des (künftigen) Anteils von verrenteten »Aufstockern«, sondern es ist eine Frage des systemstrukturellen Verhältnisses zwischen der von Vorleistungen unabhängigen Fürsorge und dem Pflichtversicherungssystem. Die Einhaltung oder Verletzung eines vom »Fürsorge-break-even« ableitbaren »Rentenabstandsgebotes« ist für die sozialstaatliche Entwicklung am Ende von sehr viel entscheidenderer Bedeutung als das vom Gesetzgeber explizit formulierte Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII. Unter diesem Aspekt ist die politische Rück- und Neubestimmung auf eine lückenschließende sowie lebensstandardsichernde und dadurch im Ergebnis strukturell armutsfeste soziale Rentenversicherung unverzichtbar. Insofern liegt der politische Handlungsauftrag hier auch im Spielfeld der Rentenpolitik.

Was aber, wenn dieser Weg politisch verschlossen bleiben sollte? Dies wäre sicherlich *kein* überzeugendes Argument gegen eine bedarfsdeckende Fürsorge. Sollte aber das Fürsorgeniveau bei gleichzeitig sinkendem Rentenniveau deutlich steigen, so wäre dies vermutlich der letzte Sargnagel für die soziale Rentenversicherung. Sobald ein über Pflichtbeiträge finanziertes Sicherungssystem selbst nach Jahrzehnten aktiver Zugehörigkeit einen geringeren »Ertrag« erwarten lässt, als die vorleistungsunabhängige Fürsorge an Risikoabsicherung bietet, wäre dies der absehbare politische Tod des Solidarsystems.

Insofern bleibt die Austarierung von Höhe und Fortschreibung des Fürsorgeniveaus eine politische Aufgabe, die stets aufs Neue zu entscheiden sein wird und auch nur bedingt einem regelgebundenen Verfahren zugänglich ist. Die Entwicklung des Lohnniveaus wie auch die des Rentenniveaus dürften in einem solchen politischen Entscheidungsprozess von nicht unerheblicher Bedeutung sein. Das geltende Lohnabstandsgebot kann hierbei jedenfalls keine Hilfestellung mehr leisten und sollte deshalb ersatzlos gestrichen und durch einen Hilfebedürftigkeit vermeidenden allgemeinen Mindestlohn abgelöst werden.

---

<sup>42</sup> Mit einem Sicherungsniveau vor Steuern (SvS) von im Jahre 2030 nur noch 43%.

<sup>43</sup> Mit einem SvS in Höhe von rd. 53%.



## Anhang

Tabelle 19

<b>Leistungsgruppe 5</b>																			
<b>- ein Zwölftel des durchschnittlichen Jahresbruttoentgelts in EUR, 2008 -</b>																			
	D	aBL <sup>1</sup>	nBL	BW	BY	BE	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BB	MV	SN	ST	TH
Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich																			
Männer und Frauen																			
lfd. Entgelt	1.815	1.851	1.502	2.064	1.737	1.588	1.888	1.672	1.853	1.783	1.841	1.768	1.885	1.745	1.656	1.541	1.440	1.495	1.474
Einmalzahlung	130	135	82	186	112	97	112	90	132	114	137	96	139	103	101	79	77	79	81
zusammen	1.945	1.987	1.584	2.250	1.849	1.685	2.000	1.762	1.985	1.897	1.978	1.863	2.025	1.848	1.757	1.620	1.517	1.574	1.554
Männer																			
lfd. Entgelt	1.897	1.936	1.557	2.191	1.803	1.612	2.027	1.694	1.936	1.875	1.928	1.828	1.958	1.807	1.729	1.646	1.490	1.534	1.502
Einmalzahlung	130	135	84	193	106	85	118	83	131	117	138	96	139	100	104	85	80	83	77
zusammen	2.027	2.071	1.641	2.384	1.909	1.698	2.145	1.777	2.067	1.992	2.065	1.924	2.097	1.907	1.833	1.731	1.570	1.617	1.579
Frauen																			
lfd. Entgelt	1.686	1.717	1.417	1.889	1.642	1.556	1.609	1.622	1.705	1.624	1.684	1.679	1.780	1.640	1.524	1.366	1.365	1.432	1.433
Einmalzahlung	130	136	79	177	119	112	98	106	134	110	135	95	140	108	97	68	72	72	86
zusammen	1.816	1.853	1.496	2.066	1.761	1.668	1.707	1.729	1.839	1.734	1.819	1.775	1.920	1.749	1.621	1.435	1.437	1.505	1.519
Produzierendes Gewerbe																			
Männer und Frauen																			
lfd. Entgelt	2.124	2.174	1.660	2.351	2.039	2.079	2.414	2.026	2.101	2.112	2.122	1.990	2.248	2.109	1.812	1.730	1.592	1.676	1.616
Einmalzahlung	196	205	106	252	170	241	199	215	185	172	200	140	202	175	127	105	97	98	110
zusammen	2.320	2.379	1.766	2.603	2.209	2.320	2.613	2.241	2.286	2.284	2.322	2.130	2.450	2.284	1.939	1.836	1.689	1.774	1.726
Männer																			
lfd. Entgelt	2.261	2.309	1.792	2.501	2.148	2.060	2.804	2.069	2.195	2.309	2.260	2.109	2.430	2.178	1.907	1.921	1.745	1.768	1.718
Einmalzahlung	202	211	116	262	168	212	239	212	188	188	205	153	215	179	138	122	109	104	114
zusammen	2.463	2.520	1.908	2.763	2.316	2.272	3.043	2.282	2.383	2.496	2.465	2.262	2.645	2.357	2.045	2.043	1.854	1.872	1.832
Frauen																			
lfd. Entgelt	1.914	1.964	1.479	2.135	1.883	2.100	1.747	1.906	1.917	1.809	1.874	1.830	1.951	2.005	1.559	1.448	1.410	1.496	1.525
Einmalzahlung	185	196	92	239	173	274	130	222	180	147	190	122	181	170	98	80	82	85	106
zusammen	2.100	2.161	1.572	2.374	2.056	2.375	1.877	2.128	2.096	1.955	2.064	1.952	2.132	2.175	1.657	1.529	1.492	1.582	1.632
Dienstleistungsbereich																			
Männer und Frauen																			
lfd. Entgelt	1.575	1.598	1.393	1.655	1.535	1.444	1.608	1.634	1.715	1.593	1.589	1.611	1.618	1.615	1.551	1.433	1.341	1.368	1.363
Einmalzahlung	79	80	66	91	72	54	66	77	103	82	80	65	93	77	84	64	64	66	58
zusammen	1.654	1.678	1.459	1.747	1.608	1.499	1.674	1.711	1.817	1.675	1.669	1.676	1.711	1.693	1.635	1.496	1.404	1.434	1.420
Männer																			
lfd. Entgelt	1.620	1.647	1.408	1.732	1.575	1.493	1.647	1.651	1.784	1.641	1.631	1.642	1.580	1.682	1.581	1.500	1.347	1.347	1.384
Einmalzahlung	75	76	64	90	66	52	60	69	98	79	77	59	78	73	75	66	64	66	57
zusammen	1.695	1.723	1.472	1.822	1.641	1.544	1.707	1.720	1.882	1.720	1.708	1.701	1.659	1.756	1.656	1.565	1.411	1.413	1.441
Frauen																			
lfd. Entgelt	1.503	1.520	1.369	1.555	1.477	1.376	1.523	1.597	1.597	1.505	1.513	1.563	1.669	1.497	1.509	1.313	1.329	1.397	1.319
Einmalzahlung	85	87	68	93	83	58	79	96	111	86	86	75	113	84	96	61	64	65	60
zusammen	1.589	1.607	1.437	1.648	1.560	1.434	1.601	1.693	1.708	1.592	1.600	1.638	1.782	1.581	1.605	1.374	1.393	1.462	1.379

Tabelle 20

## Verfügbares Haushaltseinkommen in EUR pro Monat

- Ehepaar mit drei Kindern und einem vollzeitbeschäftigten Alleinverdiener in Leistungsgruppe 5 (Männer und Frauen) -

	D	aBL <sup>1</sup>	nBL	BW	BY	BE	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BB	MV	SN	ST	TH
<b>Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich</b>																			
Brutto <sup>1</sup>	1.945	1.987	1.584	2.250	1.849	1.685	2.000	1.762	1.985	1.897	1.978	1.863	2.025	1.848	1.757	1.620	1.517	1.574	1.554
Netto <sup>2</sup>	1.518	1.518	1.264	1.712	1.455	1.344	1.551	1.396	1.545	1.487	1.540	1.464	1.568	1.454	1.393	1.292	1.203	1.256	1.240
Kindergeld	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558
Wohngeld	211	211	197	148	235	284	198	281	207	220	213	213	192	232	218	194	204	187	190
Kinderzuschlag	325	330	420	235	360	420	310	405	320	340	320	345	300	360	370	415	420	420	420
Summe	<b>2.612</b>	<b>2.617</b>	<b>2.439</b>	<b>2.653</b>	<b>2.608</b>	<b>2.606</b>	<b>2.617</b>	<b>2.640</b>	<b>2.630</b>	<b>2.605</b>	<b>2.631</b>	<b>2.580</b>	<b>2.618</b>	<b>2.604</b>	<b>2.539</b>	<b>2.459</b>	<b>2.385</b>	<b>2.421</b>	<b>2.408</b>
SGB-II-Bedarf <sup>3</sup>	1.985	1.998	1.890	1.997	1.991	2.019	1.985	2.044	1.999	1.979	2.003	1.952	1.986	1.987	1.915	1.902	1.888	1.874	1.874
Netto-Differenz	<b>627</b>	<b>619</b>	<b>549</b>	<b>656</b>	<b>617</b>	<b>587</b>	<b>632</b>	<b>596</b>	<b>631</b>	<b>626</b>	<b>628</b>	<b>628</b>	<b>632</b>	<b>617</b>	<b>624</b>	<b>557</b>	<b>497</b>	<b>547</b>	<b>534</b>
<b>Produzierendes Gewerbe</b>																			
Brutto <sup>1</sup>	2.320	2.379	1.766	2.603	2.209	2.320	2.613	2.241	2.286	2.284	2.322	2.130	2.450	2.284	1.939	1.836	1.689	1.774	1.726
Netto <sup>2</sup>	1.754	1.790	1.399	1.921	1.687	1.754	1.923	1.706	1.734	1.733	1.756	1.638	1.828	1.733	1.514	1.446	1.338	1.404	1.372
Kindergeld	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558
Wohngeld	127	119	202	70	157	142	63	171	141	136	137	160	98	136	181	195	212	190	197
Kinderzuschlag	0	0	355	0	245	220	0	250	225	220	215	255	0	220	305	335	285	350	365
Summe	<b>2.439</b>	<b>2.467</b>	<b>2.514</b>	<b>2.549</b>	<b>2.647</b>	<b>2.674</b>	<b>2.544</b>	<b>2.685</b>	<b>2.658</b>	<b>2.647</b>	<b>2.666</b>	<b>2.611</b>	<b>2.484</b>	<b>2.647</b>	<b>2.558</b>	<b>2.534</b>	<b>2.393</b>	<b>2.502</b>	<b>2.492</b>
SGB-II-Bedarf <sup>3</sup>	1.985	1.998	1.890	1.997	1.991	2.019	1.985	2.044	1.999	1.979	2.003	1.952	1.986	1.987	1.915	1.902	1.888	1.874	1.874
Netto-Differenz	<b>455</b>	<b>469</b>	<b>624</b>	<b>552</b>	<b>656</b>	<b>656</b>	<b>559</b>	<b>641</b>	<b>659</b>	<b>668</b>	<b>663</b>	<b>659</b>	<b>499</b>	<b>660</b>	<b>643</b>	<b>632</b>	<b>505</b>	<b>628</b>	<b>618</b>
<b>Dienstleistungsbereich</b>																			
Brutto <sup>1</sup>	1.654	1.678	1.459	1.747	1.608	1.499	1.674	1.711	1.817	1.675	1.669	1.676	1.711	1.693	1.635	1.496	1.404	1.434	1.420
Netto <sup>2</sup>	1.319	1.339	1.164	1.386	1.283	1.196	1.333	1.362	1.433	1.336	1.331	1.337	1.359	1.349	1.304	1.193	1.113	1.144	1.133
Kindergeld	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558	558
Wohngeld	223	223	224	259	241	281	220	291	244	220	232	208	258	261	198	222	228	216	218
Kinderzuschlag	420	420	420	395	420	420	420	420	375	415	420	405	405	410	410	420	420	420	420
Summe	<b>2.520</b>	<b>2.540</b>	<b>2.366</b>	<b>2.598</b>	<b>2.502</b>	<b>2.455</b>	<b>2.531</b>	<b>2.631</b>	<b>2.610</b>	<b>2.529</b>	<b>2.541</b>	<b>2.508</b>	<b>2.580</b>	<b>2.578</b>	<b>2.470</b>	<b>2.393</b>	<b>2.319</b>	<b>2.338</b>	<b>2.329</b>
SGB-II-Bedarf <sup>3</sup>	1.985	1.998	1.890	1.997	1.991	2.019	1.985	2.044	1.999	1.979	2.003	1.952	1.986	1.987	1.915	1.902	1.888	1.874	1.874
Netto-Differenz	<b>536</b>	<b>542</b>	<b>476</b>	<b>601</b>	<b>511</b>	<b>436</b>	<b>546</b>	<b>587</b>	<b>611</b>	<b>550</b>	<b>538</b>	<b>556</b>	<b>594</b>	<b>591</b>	<b>555</b>	<b>491</b>	<b>431</b>	<b>464</b>	<b>455</b>

<sup>1</sup> Ein Zwölftel des Jahres-Brutto 2008; <sup>2</sup> Steuern und Abgaben 2010; <sup>3</sup> Regelsatzsumme plus durchschnittliche KdU