

Johannes Steffen

# Der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe



*Arbeitspapier zum Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII*

Bremen, März 2006

Johannes Steffen  
Der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe  
Arbeitspapier zum Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII

web-Ausgabe

<http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/>

Bremen, März 2006

## Zusammenfassung

Das Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch (SGB XII) regelt in § 28 Abs. 4 ein gesetzliches Lohnabstandsgebot. Durch das Abstandsgebot, das sich an die für die Festsetzung der Sozialhilfe-Regelsätze zuständigen Landesbehörden oder die von diesen bestimmten Stellen richtet, soll gewährleistet werden, dass die Leistungen der von der Allgemeinheit finanzierten Sozialhilfe unterhalb des überwiegend aus Erwerbseinkünften stammenden Einkommens von Arbeitnehmerhaushalten liegen. Als Referenz-Haushalt dient dem Abstandsgebot ein Ehepaar mit drei Kindern.

Durchschnittsberechnungen auf der Basis des geltenden Rechts belegen, dass das vom Gesetzgeber vorgegebene Abstandsgebot sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern eingehalten wird. Die Differenz zwischen dem »Lohnabstands-Einkommen« bei Sozialhilfebezug einerseits und Vollzeit-erwerbstätigkeit andererseits beträgt im Durchschnitt der alten Bundesländer 19% (Arbeiterverdienst) bzw. 23% (Angestelltenverdienst) und im Durchschnitt der neuen Bundesländer 13% bzw. 23%. – Auch eine Angleichung des durchschnittlichen Eck-Regelsatzes in den neuen Ländern von derzeit 331 € an das Niveau der alten Länder (345 €) würde das gesetzliche Lohnabstandsgebot nicht verletzen.

Aus dem Bereich der Wohlfahrtsverbände, Parteien und Betroffenenorganisationen wird seit längerem kritisiert, dass die Höhe der Regelsätze nach SGB XII bzw. der Regelleistungen nach SGB II kein Leben ohne materielle Armut ermöglicht. Die Forderungen nach einer deutlichen Erhöhung des Eck-Regelsatzes der Sozialhilfe könnten allerdings mit dem geltenden Lohnabstandsgebot kollidieren – dies gilt hauptsächlich für Arbeiterverdienste in den neuen Bundesländern. Will man Regelsätze erreichen, die ein Leben jenseits materieller Armut ermöglichen, so erfordert dies auch eine Änderung der gesetzlichen Lohnabstandsnorm.

## 1. Die gesetzliche Entwicklung seit Anfang der 80er Jahre

Als Ausfluss des Grundsatzes, dass es auch ökonomisch erstrebenswert bleiben muss, seinen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sicherzustellen, enthielt das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) seit Inkrafttreten am 01. Juni 1962 die Option für ein so genanntes Lohnabstandsgebot. Auf Basis des § 22 Abs. 2 BSHG a.F. bestimmte das seinerzeit zuständige Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit per Rechtsverordnung: *»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.«*

Mit diesem Lohnabstandsgebot sollte der strukturellen »Gefahr« vorgebeugt werden, dass der aus Steuermitteln finanzierte Regelbedarf der Sozialhilfe zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt als der Einsatz der eigenen Arbeitskraft bei Vollzeittätigkeit. Andererseits war durch eine spezielle Mehrbedarfs-Regelung in § 23 Abs. 3 BSHG a.F. jenen Hilfebedürftigen, die einer Erwerbsarbeit nachgingen, zusätzlich zum Regelbedarf *»ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anzuerkennen«*. Diese Regelung war nach den Konstruktionsprinzipien der Sozialhilfe notwendig, da eigenes Einkommen idR in voller Höhe den sozialhilferechtlichen Bedarf reduziert.

Über die angemessene Höhe des Mehrbedarfs für Erwerbstätige war im Einzelfall zu entscheiden; das BSHG selbst sah keine Begrenzung vor, so dass der Sozialhilfeträger bei seiner Entscheidung durch Gesetz nicht eingeschränkt wurde. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) hatte hierzu allerdings bereits im Jahre 1976 folgende Empfehlungen abgegeben:

»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 Betrag, so beträgt der Mehrbedarf 25 v.H. des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes zuzüglich 15 v.H. des den Betrag nach Satz 1 übersteigenden monatlichen Erwerbseinkommens. Insgesamt soll der Mehrbedarf höchstens 50 v.H. des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes betragen. (...)

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

Adressat des Lohnabstandsgebots waren und sind nicht die einzelnen Sozialhilfeträger, sondern die für die Festsetzung der Regelsätze zuständigen Landesbehörden oder die von diesen bestimmten Stellen. Das gesetzliche Lohnabstandsgebot kann daher nur bei der Festsetzung der Regelsätze Berücksichtigung finden – nicht dagegen bei der Feststellung des Hilfebedarfs im Einzelfall.

Im Rahmen der »Haushaltsoperation 82« der sozial-liberalen Koalition (2. Haushaltsstrukturgesetz v. 22.12.1981) wurde mit Wirkung ab 1982 die bisherige Regelung des § 4 Regelsatzverordnung durch Beschluss des Vermittlungsausschusses direkt ins BSHG übernommen und die bisherige Ermächtigung in § 22 Abs. 2 BSHG für den Erlass einer diesbezüglichen Rechtsverordnung gestrichen. Mit der Übernahme in das Gesetz sollte die Be-

deutung 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 Regelbedarf der Sozialhilfe einerseits und verfügbarem Einkommen des Erwerbstätigen-Haushalts andererseits einzubeziehen war.

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

- Der Mehrbedarfstatbestand »Erwerbstätigkeit« wurde gestrichen; statt dessen 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 aus, eine dafür 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 die für das Lohnabstandsgebot heranzuziehende Haushaltsgröße ab 1994 auf bis zu fünf Personen begrenzt. Ab August 1996 schließlich war ein Fünf-Personen-Haushalt – genauer: der Haushalt eines Ehepaares mit drei Kindern – heranzuziehen.

Tatsächliche Bedeutung für die Festsetzung der Regelsätze hat das gesetzliche Lohnabstandsgebot in den letzten Jahrzehnten nicht gehabt. Mit Ausnahme der Jahre 1985 bis 1992 wurde die Anpassung der Regelsätze seit 1982 bis zur Ablösung des BSHG durch

<sup>1</sup> DV (Hrsg.), Inhalt und Bemessung des gesetzlichen Mehrbedarfs nach dem Bundessozialhilfegesetz. Mit Erläuterungen von Käthe Petersen, Frankfurt a.M. 1976, S. 16 f

## Übersicht 1.1

### Das Lohnabstandsgebot des BSHG

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 Personkreise 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

## Übersicht 1.2

Die Referenz-Haushalte des gesetzlichen Lohnabstandsgebots und deren zu vergleichendes Einkommen		
Zeitraum	Sozialhilfe-Haushalt	Erwerbstätigen-Haushalt
bis 1981	<p>Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft</p> <p>... 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 RegelsatzVO vorgesehen</p>	<p>durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohngruppen + Kindergeld</p>
ab 1982	<p>Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft</p> <p>... 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</p>	<p>durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohngruppen + Kindergeld + Wohngeld</p>
ab Juli 1993	<p>Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Absetzbetrag für Erwerbstätige</p> <p>Als Referenz-Haushaltsgröße galten Haushaltsgemeinschaften mit vier oder mehr Personen</p>	<p>durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + Kindergeld + Wohngeld</p>
ab Januar 1994	<p>Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Absetzbetrag für Erwerbstätige</p> <p>Als Referenz-Haushaltsgröße galten Haushaltsgemeinschaften mit bis zu fünf Personen</p>	<p>durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + Kindergeld + Wohngeld</p>
ab August 1996	<p>Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Durchschnittsbeträge für einmalige Leistungen + Absetzbetrag für Erwerbstätige</p> <p>Als Referenz-Haushaltsgröße galten Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern – beim Erwerbstätigen-Haushalt mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten</p>	<p>durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + anteilige einmalige Zahlungen + Kindergeld + Wohngeld</p>
ab 2005	<p>Regelsatz-Summe + Durchschnittsbeträge für Kosten der Unterkunft und Heizung + Durchschnittsbeträge für einmalige Bedarfe + Absetzbetrag für Erwerbstätige</p> <p>Als Referenz-Haushaltsgröße gelten Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern – beim Erwerbstätigen-Haushalt mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten</p>	<p>durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen + anteilige einmalige Zahlungen + Kindergeld + Wohngeld</p>

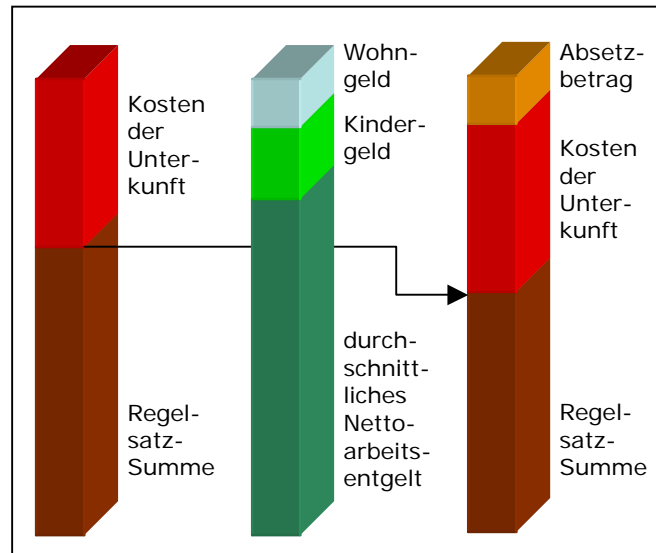
das SGB XII ab dem Jahre 2005 durchgehend vom Bundesgesetzgeber vorgegeben. Dennoch spiegelt die Entwicklung des gesetzlichen Lohnabstandsgebots über die vergangenen gut 20 Jahre die gesellschaftspolitische

Debatte um das Verhältnis von Fürsorgeneiveau und Arbeitsentgelten wider. Es waren im wesentlichen drei materielle Änderungen, mit denen das Lohnabstandsgebot in den 90er 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 bzw. einmaliger Zahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld in den Einkommensvergleich seit August 1996.

Mit dem FKPG v. 23.06.1993 wurde der bisherige Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige gestrichen; ersetzt wurde er durch den neuen *Absetzbetrag*, der vom erzielten Netto-Erwerbseinkommen abzuziehen war, bevor dieses mindernd auf den Sozialhilfebedarf angerechnet wird. Da eine Rechtsverordnung zum neuen Absetzbetrag nie ergangen ist, orientierte sich die Sozialhilfepraxis bei dessen Bestimmung weitgehend an den Empfehlungen des DV aus dem Jahre 1976 zum Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige (vgl. oben). Ausgehend von der naheliegenden Überlegung, dass der frühere Mehrbedarfszuschlag und der neue Absetzbetrag gleich hoch waren, war die Neuregelung für die Betroffenen finanziell zunächst 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>2</sup> änderten sich allerdings die Vergleichsgrößen in Richtung einer Verschärfung der Abstandsnorm. Auf Seiten des Sozialhilfe-Haushalts war nunmehr zusätzlich eine Einkommensgröße – Absetzbetrag – zu berücksichtigen, die nicht sämtlichen, sondern ausschließlich erwerbstätigen Hilfebedürftigen zustand. Der sozialhilferechtliche Regelbedarf

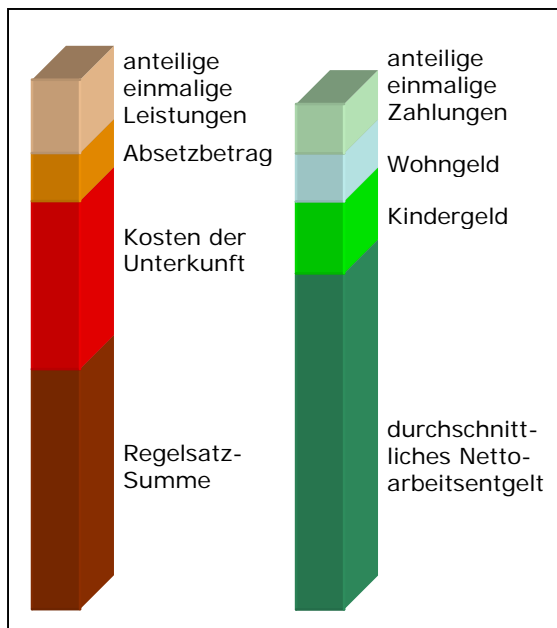
wurde für das Abstandsgebot also um eine (fiktive) Einkommensgröße erhöht, die der Masse der Hilfebedürftigen überhaupt nicht zur Verfügung stand.



Angenommen, das Lohnabstandsgebot wäre (ohne Berücksichtigung des Absetzbetrages) bis dato ganz knapp eingehalten worden: Durch die Einbeziehung des Absetzbetrages in den Einkommensvergleich würde der gebotene Lohnabstand dann um genau den Betrag des Absetzbetrages nicht mehr eingehalten. Die Regelsatz-Summe hätte bei einer Neufestsetzung der Regelsätze entsprechend abgesenkt werden müssen – was eine Regelsatzkürzung für alle Hilfebedürftigen bedeutet hätte.

Als Referenz-Haushalt für die Einhaltung 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 nicht den Anspruch auf Repräsentativität der gewählten Haushaltstypen für die Gesamtheit der Sozialhilfeempfänger-Haushalte bzw. die Haushalte von Erwerbstätigen. Die Wahl des Referenz-Haushalts war und ist eine politisch gesetzte Messlatte.

<sup>2</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 1.3

#### Das Lohnabstandsgebot des SGB XII

##### § 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

Mit der Einbeziehung einmaliger Leistungen bzw. einmaliger Zahlungen in den Einkom-

mensvergleich seit August 1996 wurde das Lohnabstandsgebot faktisch weiter verschärft – methodisch vergleichbar der Einbeziehung 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 Regelbedarfs (Regelsatzsumme plus Unterkunfts- und Heizungskosten). Die Nettodifferenz zwischen beiden Beträgen »drückt« auf die Regelsatz-Summe des Vergleichs-Haushalts und damit auf die Höhe des Eckregelsatzes bei dessen Neufestsetzung.

Mit dem Übergang zum SGB XII wurde das Lohnabstandsgebot des BSHG weitgehend inhaltsgleich übernommen – geändert haben sich seit 2005 allerdings der formal-rechtliche wie auch der materielle Hintergrund für das »neue« alte Lohnabstandsgebot des SGB XII:

- Geregelt ist das Abstandsgebot im SGB XII – hier aber finden sich per Definition keine erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Wer als Hilfebedürftiger erwerbsfähig ist, wird automatisch dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet. Das Abstandsgebot des SGB XII zielt demnach auf den Rechtskreis des SGB II – greift aber bei der Konkretisierung der Beträge auf Bedarfsgrößen bzw. Sachverhalte des SGB XII zurück.
- Die für das Abstandsgebot heran zu ziehenden Regelsätze des SGB XII<sup>3</sup> stimmen mit den Regelleistungen des SGB II überein<sup>4</sup> – für (Ehe-) Paare allerdings nur in der Summe, da die Sozialhilfe nach wie vor für den Haushaltsvorstand 100% des Eckregelsatzes und für dessen Partner/In 80% vorsieht während das SGB II in diesen Fällen einen gleich hohen Bedarf (jeweils 90%) gewährt. – Die Regelsatz-Summe für ein Ehepaar mit drei Kindern

<sup>3</sup> vgl. Regelsatzverordnung nach §§ 40, 28 SGB XII

<sup>4</sup> auf Grund der Angleichung der SGB II-Regelleistung in den neuen Ländern ab Juli 2006 gilt diese Übereinstimmung nur noch für die alten Länder



nach SGB XII kann aber nur für den Fall mit der entsprechenden Summe der Regelleistungen nach SGB II identisch sein, wenn unterstellt wird, dass auch die über 14jährigen Kinder des SGB XII-Haushalts *nicht* erwerbsfähig iSd SGB II sind – denn wären sie erwerbsfähig, so fielen die gesamte Bedarfsgemeinschaft in den Rechtskreis des SGB II. Dies hat evtl. Auswirkungen auf die Höhe der im Rahmen des Lohnabstandsgebots anzusetzenden Kinderregelsätze (vgl. weiter unten).

- Ob die Durchschnittsbeträge für Unterkunft und Heizung für den Personenkreis des SGB XII denen für den SGB II-Personenkreis entsprechen, kann z. Zt. nicht verifiziert werden – eine Übereinstimmung wäre allerdings überraschend.
- Aufgrund der unterschiedlichen Klientelstruktur der beiden Rechtskreise wäre auch eine Übereinstimmung bei den Durchschnittsbeträgen für einmalige Bedarfe (das sind: Erstausrüstung der Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, Erstausrüstung für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen) verwunderlich.
- Schließlich dürfte der durchschnittlich abzusetzende Betrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII deutlich unterhalb des durchschnittlichen Erwerbstätigenfreibetrages nach §§ 30, 11 Abs. 2 SGB II liegen – eben weil es sich beim SGB XII-Klientel um nicht erwerbsfähige Personen handelt.

## 2. Vergleichshaushalte und zu berücksichtigende Einkommen im Rahmen des geltenden Lohnabstandsgebots

Als Vergleichshaushalt ist für das Lohnabstandsgebot eine Haushaltsgemeinschaft von Ehepaaren mit drei Kindern heranzuziehen. Hierbei sind bei dem Einkommensvergleich die in Übersicht 2.1 aufgeführten Einkommensarten zu berücksichtigen. Über die evtl. erforderliche Höhe des Abstandes zwischen

beiden Einkommenssummen enthielt und enthält das gesetzliche Lohnabstandsgebot keine Angaben. Somit muss die Abstandsnorm als erfüllt gelten, sofern das Einkommen des Erwerbstätigen-Haushalts das Einkommen des Sozialhilfe-Haushalts übersteigt – und sei es nur um einen Euro.

Als Einkommen werden beim *Sozialhilfe-Haushalt* folgende Größen (Stand der Euro-Beträge: 01.01.2006) berücksichtigt<sup>5</sup>:

### 1. Regelsatz-Summe

Der Regelsatz für die Eltern beträgt im Schnitt der alten Länder<sup>6</sup> (neuen Länder) für den Haushaltsvorstand 345 € (331 €) und für dessen Ehegatten 276 € (265 €); für ein Ehepaar sind dies zusammen 621 € (596 €). Die Regelsatzhöhe für die Kinder richtet sich nach deren Alter und beträgt für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60% des Eckregelsatzes – das sind 207 € (199 €) – und ab Vollendung des 14. Lebensjahres 80% des Eckregelsatzes – das sind 276 € (265 €). Da das gesetzliche Lohnabstandsgebot hinsichtlich des Alters der Kinder keinerlei Vorgaben macht – die Summe der Kinderregelsätze beträgt mindestens 621 € (597 €) und höchstens 828 € (795 €) – ist für die Operationalisierung des Lohnabstandsgebots von einem (fiktiven) Durchschnittsalter auszugehen, also von einem gewichteten Kinderregelsatz. Offen bleibt dagegen die Frage, bis zu welchem Alter Kinder überhaupt zu berücksichtigen sind. Diese Frage stellt sich aus dem oben bereits angeführten Grund: Gehört der hier zu Grunde gelegten Haushaltsgemeinschaft mindestens ein Kind im Alter von 15 oder mehr Jahren an und ist dieses Kind erwerbsfähig iSd SGB II, so fällt die gesamte Bedarfsgemeinschaft ab Vollendung des 15. Lebensjahres des Kindes unter das SGB II;

<sup>5</sup> Das Lohnabstandsgebot richtet sich an die zuständigen Landesbehörden; demgegenüber wird bei allen hier vorgenommenen Rechnungen ein – nach West und Ost getrenntes – bundesweites Lohnabstandsgebot unterstellt. Dies scheint aus dem Grunde gerechtfertigt, weil die Analyse letztlich auf den Rechtskreis des SGB II abstellt, der bis Juni 2006 die Regelleistung lediglich nach dem Gebietsstand (alte bzw. neue Länder) unterscheidet und keine weiteren regionalen Differenzierungen kennt.

<sup>6</sup> einschließlich Berlin

## Übersicht 2.1

### Vergleichshaushalte und Einkommensarten

A. Sozialhilfe-Haushalt	B. Erwerbstätigen-Haushalt
1. Regelsätze <sup>1</sup>	1. Nettoarbeitsentgelt <sup>5</sup>
2. KdU <sup>2</sup>	2. Einmalzahlungen <sup>6</sup>
3. einmalige Bedarfe <sup>3</sup>	3. Kindergeld <sup>7</sup>
4. Freibetrag <sup>4</sup>	4. Wohngeld <sup>8</sup>

<sup>1</sup> Kinder dürften der Systematik des SGB XII/SGB II zufolge beim Lohnabstandsgebot – anders als beim früheren BSHG – evtl. nur bis zum vollendeten 15. Lebensjahr berücksichtigt werden, da Bedarfsgemeinschaften mit 15-jährigen und älteren Kindern (Erwerbsfähigkeit als Regel unterstellt) dem SGB II zuzuordnen sind. Für die Höhe des rechnerisch anzusetzenden Regelsatzes (West) pro Kind sind unter dieser Voraussetzung statt 222 € (= 14/18 á 60% + 4/18 á 80%) oder 64,44% des Eck-Regelsatzes lediglich 212 € (= 14/15 á 60% + 1/15 á 80%) oder 61,33% des Eck-Regelsatzes zugrunde zu legen

<sup>2</sup> ISG-Daten

<sup>3</sup> Erstausrüstungsbedarfe (Wohnung einschl. Haushaltsgeräte, Bekleidung einschl. Schwangerschaft/Geburt) sowie mehrtägige Klassenfahrten. – Die anzusetzenden Beträge dürften marginal sein

<sup>4</sup> Bei den Mitgliedern des Sozialhilfe-Haushalts handelt es sich definitionsgemäß um – iSd SGB II – nicht erwerbsfähige Personen, die nur zum kleineren Teil und in lediglich geringem Umfang Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielen dürften. Die rechnerisch anzusetzenden Beträge dürften daher marginal sein

<sup>5</sup> Durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt eines alleinvertienenden Vollzeitbeschäftigten in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen

<sup>6</sup> Daten des Tarifregisters beim BMAS

<sup>7</sup> also ausdrücklich ohne evtl. Kinderzuschlag nach § 6a BKGG

<sup>8</sup> auf Basis der Kaltmiete nach ISG-Daten

nur für den wenig realitätsnahen Fall, dass die über 14jährigen Kinder des Lohnabstands-Haushalts durchweg nicht erwerbsfähig sind, verbliebe der Vergleichshaushalt im Rechtskreis des SGB XII. Im ersten Fall dürften für das Abstandsgebot nur unter 15jährige Kinder, im zweiten Fall müssten auch 15jährige und ältere Kinder berücksichtigt werden. Bei der Durchschnittsbildung ergäben sich demzufolge unterschiedlich hohe Kinderregelsätze: im ersten Fall (Kinder bis zum vollendeten 15. Lebensjahr) betrüge der durchschnittliche Kinderregelsatz 61,33%<sup>7</sup> des Eckregelsatzes, im zweiten Fall (Kinder bis zum vollendeten

<sup>7</sup> 14/15 á 60% des Eckregelsatzes + 1/15 á 80% des Eckregelsatzes

## Übersicht 2.2

### Regelsatz-Summe <sup>1</sup>

	Mini-mum	Maxi-mum	Durchschnitts-alter	
	alle Kin-der sind unter 14 Jahre alt	alle Kin-der sind 14 Jahre oder äl-ter	Kinder bis zum voll-en-deten 15. Le-bensjahr	Kinder bis zum voll-en-deten 18. Le-bensjahr
<b>Alte Bundesländer</b>				
Eltern	621 €	621 €	621 €	621 €
3 Kinder	621 €	828 €	636 €	666 €
Summe	1.242 €	1.449 €	1.257 €	1.287 €
<b>Neue Bundesländer</b>				
Eltern	596 €	596 €	596 €	596 €
3 Kinder	597 €	795 €	609 €	639 €
Summe	1.193 €	1.391 €	1.205 €	1.235 €

<sup>1</sup> Stand: 01.01.2006

18. Lebensjahr) 64,44%<sup>8</sup> des Eckregelsatzes. Der rechnerische Regelsatz pro Kind betrüge im ersten Fall 212 € (203 €) und im zweiten Fall 222 € (213 €). Bezogen auf die für das Abstandsgebot maßgebende Regelsatz-Summe beläuft sich die Differenz zwischen beiden Berechnungsvarianten in den alten wie in den neuen Ländern auf 30 €.

### 2. Durchschnittsbeträge für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)

Neben der Regelsatzsumme sind die Durchschnittsbeträge der Leistungen nach § 29 SGB XII – das sind Unterkunft und Heizung – zu berücksichtigen. In Ermangelung aktueller statistischer Daten greifen die folgenden Berechnungen auf fortgeschriebene Werte zurück, die das seinerzeitige BMWA in Beispielrechnungen zu »Hartz IV« zu Grunde legte<sup>9</sup>. Die dortigen Durchschnittsbeträge stimmen – mit Abweichungen von 5 € (alte Länder) bzw. 4 € (neue Länder) – mit den vom Kölner Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) auf den Stand vom Juli 2004 fortgeschriebenen durchschnittlichen Beträgen für Kaltmiete und Heizkosten von Sozialhilfeemp-

<sup>8</sup> 14/18 á 60% des Eckregelsatzes + 4/18 á 80% des Eckregelsatzes

<sup>9</sup> vgl. BMWA (Hrsg.), Erste Basisinformationen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, Berlin, August 2004, S. 19 ff sowie ders. (Hrsg.), Hartz IV – Menschen in Arbeit bringen, Berlin, Dezember 2004, S. 148 ff

fänger-Haushalten überein. Fortgeschrieben auf Januar 2006 ergeben sich für die Kosten der Unterkunft und Heizung für den Rechtskreis des SGB XII somit die folgenden Durchschnittsbeträge:

### Übersicht 2.3

<b>Durchschnittliche Kosten der Unterkunft und Heizung für einen 5-Personenhaushalt im Sozialhilfebezug (Ehepaar mit drei Kindern)</b>		
	<b>Alte Länder</b>	<b>Neue Länder</b>
BMWA 2004	607 €	486 €
ISG 2004	612 €	490 €
ISG 2006	<b>634 €</b>	<b>509 €</b>

#### 3. Durchschnittsbeträge für einmalige Bedarfe

Anders als nach der Systematik des BSHG umfassen die Regelsätze des SGB XII auch pauschal Leistungen für fast sämtliche einmalige Bedarfssituationen; diese Leistungen wurden früher separat zum Regelsatz erbracht. Die gesonderte Erbringung einmaliger Leistungen ist nunmehr nur noch in den folgenden drei Fällen vorgesehen: für

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

Anhaltspunkte über die Höhe der Durchschnittsbeträge für diese einmaligen Leistungen fehlen zur Zeit. Im Rahmen des Lohnabstandsgebotes ist von marginalen Werten auszugehen. Für Leistungen nach § 31 SGB XII werden im folgenden 1,5% des Regelbedarfs (Regelsätze plus KdU) – das sind bei einem Fünfpersonen-Haushalt monatlich 29 € in den alten und 26 € in den neuen Ländern – zu Grunde gelegt.

#### 4. Durchschnittlich abzusetzender Betrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII

Als erhöhendes »Einkommen« des Lohnabstands-Haushalt ist schließlich noch ein durchschnittlich abzusetzender Betrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII (Absetzbetrag für Erwerbseinkommen) zu berücksichtigen. Der

Personenkreis des SGB XII gehört allerdings definitionsgemäß zu den iSd SGB II nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen; es handelt sich hauptsächlich um ältere Menschen und um Kinder unter 15 Jahre. Dieser Personenkreis dürfte nur zu einem sehr kleinen Anteil und in lediglich geringem Umfang Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielen (Beispiel: der 14jährige Zeitungsjunge oder der Nebenverdienst des Rentners). Da empirische Daten fehlen, gehen die Berechnungen im folgenden von einem Durchschnittsbetrag in Höhe von 30 € aus.

Demnach ergibt sich für den Sozialhilfe-Haushalt folgendes »Lohnabstands-Einkommen«:

### Übersicht 2.4

<b>»Lohnabstands-Einkommen« des Sozialhilfe-Haushalts</b>		
	<b>Alte Länder</b>	<b>Neue Länder</b>
1. Regelsätze <sup>1</sup>	1.287 €	1.235 €
2. Kosten der Unterkunft	634 €	509 €
3. Leistungen für einmalige Bedarfe	29 €	26 €
4. Erwerbseinkommens-Freibetrag	30 €	30 €
5. SGB XII-Vergleichseinkommen	<b>1.980 €</b>	<b>1.800 €</b>

<sup>1</sup> darunter Kinder-Regelsatz in Höhe von 64,44% des Eck-Regelsatzes; bei einem Kinder-Regelsatz in Höhe von 61,33% betrüge die Regelsatz-Summe 1.257 € (alte Länder) bzw. 1.205 € (neue Länder) und das Vergleichseinkommen des Sozialhilfe-Haushalts belief sich auf 1.949 € bzw. 1.770 €

Hiernach wäre das gesetzliche Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII eingehalten, sofern das Nettoeinkommen des zum Vergleich heranzuziehenden Erwerbstätigen-Haushalts (Nettoentgelt aus Vollzeitbeschäftigung in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich einmaliger Zahlungen, Kindergeld und Wohngeld) das »Lohnabstands-Einkommen« des Sozialhilfe-Haushalts um – im Extremfall – einen Euro übersteigt, sich also auf mindestens 1.981 € bzw. 1.801 € (neue Länder) belief. Dies wäre bei einem Bruttoarbeitsentgelt von mindestens 1.667 € in den alten und 1.460 € in den neuen Ländern der Fall. Ab dieser Bruttoentgelt-

Schwelle übersteigt das verfügbare Nettoeinkommen des Erwerbstätigen-Haushalts das »Lohnabstands-Einkommen« des Sozialhilfe-Haushalts.

### Übersicht 2.5

<b>Mindest-»Lohnabstands-Einkommen« des Erwerbstätigen-Haushalts</b>		
	<b>Alte Länder</b>	<b>Neue Länder</b>
1. Bruttoarbeitsentgelt <sup>1</sup>	1.667 €	1.460 €
2. Nettoarbeitsentgelt <sup>2</sup>	1.310 €	1.150 €
3. Kindergeld <sup>3</sup>	462 €	462 €
4. Wohngeld <sup>4</sup>	209 €	189 €
5. Nettoeinkommen <sup>5</sup>	<b>1.981 €</b>	<b>1.801 €</b>

<sup>1</sup> einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen  
<sup>2</sup> bei einem KV-Beitragssatz von 13,3% (alte Länder) bzw. 13,0% (neue Länder)  
<sup>3</sup> pro Kind 154 €  
<sup>4</sup> fiktiver Wohngeldanspruch auf Basis einer Kaltmiete von 537 € (alte Länder) bzw. 422 € (neue Länder)  
<sup>5</sup> Das Nettoeinkommen liegt um 1 € oberhalb des SGB XII-Vergleichseinkommens

Bereits an dieser Stelle muss allerdings auf folgenden Sachverhalt hingewiesen werden: Die Einhaltung des gesetzlichen Lohnabstandsgebots in Höhe von nur einem Euro bedeutet nicht, dass der erwerbstätige (Grenz-) »Lohnabstands-Haushalt«, bei dessen Einkommensbestimmung es sich lediglich um eine rein fiktiv berechnete Messgröße nach SGB XII handelt, damit auch aus der Hilfebedürftigkeit nach SGB II herausfiele. Im Gegenteil: Der erwerbstätige (Grenz-) Vergleichshaushalt ist leistungsberechtigt nach SGB II (vgl. Übersicht 2.6).

Ursächlich für die Hilfebedürftigkeit des erwerbstätigen »Lohnabstands-Haushaltes« sind zum einen der Erwerbstätigenfreibetrag nach §§ 30, 11 Abs. 2 Ziff. 6 SGB II, der deutlich höher liegt als der im Rahmen des Lohnabstandsgebots nach SGB XII anzusetzende Einkommensfreibetrag (§ 82 Abs. 3 SGB XII), sowie zum anderen der lediglich fiktive Wohngeldanspruch, der bei Hilfebedürftigkeit nach SGB XII oder SGB II rechtlich nicht besteht, da die Kosten der Unterkunft und Heizung vom Träger der Fürsorge übernommen werden.

### Übersicht 2.6

<b>Erwerbstätiger »Lohnabstands-Haushalt« des SGB XII</b>		
<b>- Bedarf und Leistung nach SGB II -</b>		
	<b>Alte Länder</b>	<b>Neue Länder</b>
1. Regelbedarf <sup>1</sup>	1.287 €	1.235 €
2. KdU	634 €	509 €
3. Gesamtbedarf nach SGB II	<b>1.921 €</b>	<b>1.744 €</b>
4. Bruttoarbeitsentgelt	1.667 €	1.460 €
5. Nettoarbeitsentgelt	1.310 €	1.150 €
6. Erwerbstätigenfreibetrag <sup>2</sup>	310 €	306 €
7. anrechenbares Erwerbseinkommen <sup>3</sup>	1.000 €	844 €
8. Kindergeld	462 €	462 €
9. anrechenbares Einkommen insgesamt	<b>1.462 €</b>	<b>1.306 €</b>
10. aufstockende SGB II-Leistung (3 ./ 9)	<b>459 €</b>	<b>438 €</b>

<sup>1</sup> darunter Kinder-Regelbedarf in Höhe von 64,44% der Eck-Regelleistung  
<sup>2</sup> §§ 30, 11 SGB II in der ab 01.10.2005 geltenden Fassung  
<sup>3</sup> ohne Berücksichtigung evtl. weiterer Absatzbeträge

Der erwerbstätige (Grenz-) Vergleichshaushalt gehört auch nicht zum Berechtigtenkreis für den neuen Kinderzuschlag nach § 6a BKGG, da das nach SGB II *anrechenbare* Einkommen der Eltern (1.000 € in den alten und 844 € in den neuen Bundesländern) den elternspezifischen Bedarf<sup>10</sup> um 17 € bzw. 69 € unterschreitet. Voraussetzung für die Gewährung des Kinderzuschlags aber ist, dass das anrechenbare Einkommen der Eltern mindestens den elternspezifischen Bedarf deckt, der Haushalt also »nur« wegen der Kinder in die SGB II-Hilfebedürftigkeit hinein rutscht.

Da die SGB II-Leistung mit 459 € bzw. 438 € zudem höher ist als der fiktive Wohngeldanspruch (209 € bzw. 189 €) besteht Anspruch auf Alg II bzw. Sozialgeld. Das verfügbare Einkommen des Haushalts<sup>11</sup> übersteigt den

<sup>10</sup> Der elternspezifische Bedarf nach § 6a BKGG setzt sich bei einer Bedarfsgemeinschaft von Eltern mit drei Kindern zusammen aus den Regelleistungen für die Eltern und einem Anteil von 62,26% an den KdU; im vorliegenden Fall sind die 1.017 € in den alten und 913 € in den neuen Bundesländern

<sup>11</sup> Dies sind im Westen 2.231 € (1.310 € Nettoarbeitsentgelt + 462 € Kindergeld + 459 € aufstockende SGB II-Leistung) und im Osten 2.050 € (1.150 € Nettoarbeitsentgelt + 462 € Kindergeld + 438 € aufstockende SGB II-Leistung)

SGB II-Bedarf um 310 € bzw. 306 € - ausschlaggebend hierfür ist der anrechnungsfreie Erwerbstätigenfreibetrag nach §§ 30, 11 SGB II.

Um bestimmen zu können, wie hoch der Lohnabstand bei den durch SGB XII vorgegebenen Einkommensarten zwischen den Vergleichs-Haushalten tatsächlich ist, sind auf Seiten des *Erwerbstätigen-Haushalts* die folgenden Einkommen heranzuziehen:

### 1. Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen

Als statistische Basis dient die amtliche Lohnstatistik<sup>12</sup>; sie beruht auf Angaben für knapp 40% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer und umfasst die Bruttoarbeitsentgelt vollzeitbeschäftigter Arbeiter und Angestellter (ohne Auszubildende). Die Statistik enthält keine Angaben für einzelne Lohngruppen, sondern Durchschnitte für Leistungsgruppen (bei Arbeitern LG 1 bis LG 3 sowie bei Angestellten LG II bis LG V). „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>13</sup> Für Arbeiterverdienste wird die (unterste) LG 3 herangezogen; für die Arbeitsverdienste männlicher Angestellter wird auf die Leistungsgruppe IV abgestellt, da der untersten Leistungsgruppe V für Männer keine quantitative Bedeutung zukommt. Für den Haushaltstyp des gesetzlichen Lohnabstandsgebots wird der Durchschnittsverdienst eines vollzeitbeschäftigten männlichen Arbeiters bzw. Angestellten herangezogen. „Da dies im früheren Bundesgebiet für 93% der Familien mit nur einem Erwerbstätigen zutrifft, kann auf Berechnungen auf der Grund-

<sup>12</sup> Statistisches Bundesamt, Arbeiterverdienste im Produzierenden Gewerbe, Fachserie 16 Reihe 2.1 sowie dass., Angestelltenverdienste im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Fachserie 16 Reihe 2.2

<sup>13</sup> BMFuS (Hrsg.), Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot. Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22

lage der durchschnittlich niedrigeren Löhne und Gehälter von Frauen verzichtet werden.“<sup>14</sup> Die Bruttoentgelte werden um Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Arbeitnehmeranteile zu den Sozialversicherungen gemindert.

### Übersicht 2.7

#### Einkommen eines Fünfpersonenhaushalts bei einem durchschnittlichen Arbeiterverdienst im Produzierenden Gewerbe Leistungsgruppe 3<sup>1</sup>

	Alte Länder	Neue Länder <sup>2</sup>
Bruttomonatsverdienst <sup>3</sup>	2.246 €	1.701 €
+ anteilige einmalige Zahlungen <sup>4</sup>	180 €	119 €
= Gesamt-Brutto	2.426 €	1.820 €
./. Lohnsteuer und Soli <sup>5</sup>	120 €	15 €
./. AN-Anteil SV <sup>6</sup>	519 €	387 €
= Nettoarbeitsentgelt	1.787 €	1.418 €
+ Kindergeld	462 €	462 €
+ Wohngeld <sup>7</sup>	101 €	162 €
= Nettoeinkommen	<b>2.350 €</b>	<b>2.042 €</b>

<sup>1</sup> Leistungsgruppe 3: Arbeiter, die mit einfachen, als Hilfsarbeiten zu bewertenden Tätigkeiten beschäftigt sind, für die eine fachliche Ausbildung auch nur beschränkter Art nicht erforderlich ist. In den Tarifverträgen werden diese Arbeiter meist als Hilfsarbeiter, ungelernete Arbeiter, einfache Arbeiter und ähnlich bezeichnet

<sup>2</sup> und Berlin-Ost

<sup>3</sup> Stand: Oktober 2005

<sup>4</sup> Im Durchschnitt beliefen sich die einmaligen Zahlungen im Jahre 2005 auf 96% (alte Länder) bzw. 84% (neue Länder) eines tariflichen Monatsentgelts - BMWa, Referat IIIA3, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2004, Bonn, Februar 2005, S. 137

<sup>5</sup> ohne KiSt

<sup>6</sup> Rechtsstand 01.01.2006 bei einem allgemeinen Beitragssatz zur KV von 13,3% in den alten und 13,0% in den neuen Bundesländern

<sup>7</sup> auf Basis einer Kaltmiete von 537 € bzw. 422 €

### 2. anteilige einmalige Zahlungen

Da die amtliche Lohnstatistik nur lfd. gezahltes Arbeitsentgelt erfasst, wird zur Bestimmung der Höhe anteiliger Einmalzahlungen auf die Ergebnisse der Auswertungen des Tarifregisters beim BMAS<sup>15</sup> zurückgegriffen. Hiernach beliefen sich die einmaligen Zahlungen im Jahre 2004 auf 96% (alte Bundesländer) bzw. 84% (neue Bundesländer) eines tariflichen Monatsentgelts. Diese Prozentsätze werden – mangels anderer praktikabler Alter-

Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz, Stuttgart Berlin Köln 1994, S. 21

<sup>14</sup> BMFuS a.a.O.

nativen – auf die Arbeiter- und Angestelltenverdienste der amtlichen Lohnstatistik angewendet.

## Übersicht 2.8

### Einkommen eines Fünfpersonenhaushalts bei einem durchschnittlichen Angestelltenverdienst im Produzierenden Gewerbe, Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe Leistungsgruppe IV<sup>1</sup>

	Alte Länder	Neue Länder <sup>2</sup>
Bruttomonatsverdienst <sup>3</sup>	2.500 €	2.061 €
+ anteilige einmalige Zahlungen <sup>4</sup>	200 €	144 €
= Gesamt-Brutto	2.700 €	2.205 €
./. Lohnsteuer und Soli <sup>5</sup>	189 €	75 €
./. AN-Anteil SV <sup>6</sup>	578 €	469 €
= Nettoarbeitsentgelt	1.933 €	1.662 €
+ Kindergeld	462 €	462 €
+ Wohngeld <sup>7</sup>	44 €	95 €
= Nettoeinkommen	<b>2.439 €</b>	<b>2.219 €</b>

<sup>1</sup> Leistungsgruppe IV: Kaufmännische und technische Angestellte ohne eigene Entscheidungsbefugnis in einfacher Tätigkeit, deren Ausübung eine abgeschlossene Berufsausbildung oder durch mehrjährige Berufstätigkeit, den erforderlichen Besuch einer Fachschule oder privates Studium erworbene Fachkenntnisse voraussetzt. Außerdem Angestellte, die als Aufsichtsperson einer kleinen Zahl von überwiegend ungelernten Arbeitern vorstehen, sowie Hilfsmeister, Hilfswerkmeister oder Hilfsrichtmeister

<sup>2</sup> und Berlin-Ost

<sup>3</sup> Stand: Oktober 2005

<sup>4</sup> Im Durchschnitt beliefen sich die einmaligen Zahlungen im Jahre 2005 auf 96% (alte Länder) bzw. 84% (neue Länder) eines tariflichen Monatsentgelts - BMWA, Referat IIIA3, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2004, Bonn, Februar 2005, S. 137

<sup>5</sup> ohne KiSt

<sup>6</sup> Rechtsstand 01.01.2006 bei einem allgemeinen Beitragssatz zur KV von 13,3% in den alten und 13,0% in den neuen Bundesländern

<sup>7</sup> auf Basis einer Kaltmiete von 537 € bzw. 422 €

### 3. Kindergeld

Das Kindergeld beträgt für die ersten drei Kinder einheitlich jeweils 154 € monatlich.

### 4. Wohngeld

Der Wohngeldanspruch nach dem Wohngeldgesetz wird auf Basis der zu Grunde liegenden durchschnittlichen Kaltmiete für einen Fünfpersonenhaushalt in Höhe von 537 € (alte Länder) bzw. 422 € (neue Länder) berechnet.

Somit ergeben sich für den erwerbstätigen »Lohnabstands-Haushalt« die in den Übersichten 2.7 und 2.8 ausgewiesenen Nettoeinkommen.

## 3. Der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe nach § 28 Abs. 4 SGB XII

Das für den Vergleich maßgebliche »Lohnabstands-Einkommen« des Erwerbstätigen-Haushalts beläuft sich hiernach bei einem Arbeiter-Haushalt auf 2.350 € in den alten und 2.042 € in den neuen Bundesländern. Bei einem Angestellten-Haushalt betragen die entsprechenden Werte 2.439 € bzw. 2.219 €. Damit wird das gesetzliche Lohnabstandsgebot eindeutig eingehalten.

In den alten Bundesländern liegen die erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer Haushaltsgemeinschaft von Ehepaaren mit drei Kindern mit einer alleinverdienenden vollzeitbeschäftigten Person um 370 € oder 19% (Arbeiter) bzw. 459 € oder 23% (Angestellte) oberhalb des »Lohnabstands-Einkommens« des entsprechenden Sozialhilfe-Haushalts. In den neuen Ländern beträgt der Abstand 242 € oder 13% bzw. 419 € oder 23%. – Würde bei der Bestimmung der Regelsatz-Summe des Sozialhilfe-Haushalts von einem Kinderregelsatz in Höhe von lediglich 61,33% des Eck-Regelsatzes ausgegangen, was der Abgrenzungssystematik zwischen SGB II und SGB XII Rechnung trüge, so stiege der Abstand noch einmal um jeweils 30 € oder durchgehend 2%-Punkte.

Inhaltlich zielt das Lohnabstandsgebot auf den Personenkreis des SGB II. Geregelt ist das Abstandsgebot allerdings im SGB XII, für dessen Klientel es keinerlei reale Bedeutung hat (Stichwort: »Arbeitsanreiz«), da es sich bei nach SGB XII Hilfebedürftigen definitionsgemäß um nicht erwerbsfähige Personen iSd SGB II handelt.

<sup>15</sup> BMAS, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2004, Bonn, Februar 2005, S. 137

### Übersicht 3.1

Der Lohnabstand nach § 28 Abs. 4 SGB XII						
	Sozialhilfe-Haushalt		Arbeiter-Haushalt		Angestellten-Haushalt	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Einkommen	1.980 €	1.800 €	2.350 €	2.042 €	2.439 €	2.219 €
Abstand zur Sozialhilfe						
absolut			370 €	242 €	459 €	419 €
in v.H.			19 %	13 %	23 %	23 %

#### 4. Der Lohnabstand bei höherem Regelsatz

Ab dem 1. Juli 2006 wird die SGB II-Regelleistung in den neuen Bundesländern von bislang 331 € an das Niveau der alten Bundesländer (345 €) angeglichen<sup>16</sup>; diese Angleichung gilt *nicht* für den SGB XII-Regelsatz; hier bleibt es bei den unterschiedlichen Höhen in West und Ost. - Am 20. Dezember 2004 warf der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) in einer Expertise der Bundesregierung bei der Berechnung des Regelsatzes von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II einen manipulativen und unseriösen Umgang mit den statistischen Grundlagen vor. Ziel sei es allein gewesen, die Ansprüche der Hilfsbedürftigen klein zu rechnen. Sozialhilfe, Sozialgeld und Arbeitslosengeld II seien um fast ein Fünftel zu niedrig bemessen, um die Betroffenen vor Armut zu schützen. Der DPWV fordert daher eine Erhöhung der Sozialhilfe und des Arbeitslosengeldes II um 19 Prozent. Der seit Januar 2005 geltende Sozialhilferegelsatz müsse von 345 Euro auf 412 Euro angehoben werden. Der in den neuen Bundesländern geltende Regelsatz von 331 Euro solle zudem dem Westniveau angeglichen werden. - Die Linksfraktion im Bundestag schließlich fordert als ersten Schritt eine Erhöhung der Regelleistung des SGB II auf 420 Euro in Ost und West.<sup>17</sup>

Formal argumentiert ließe sich die Regelleistung des SGB II »unbegrenzt« erhöhen, ohne

<sup>16</sup> Gesetz zur Änderung des SGB II und anderer Gesetze, BRDrs 110/06 v. 17.02.2006 (Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages)

<sup>17</sup> vgl. Pressemitteilung v. 24.02.2006 - 450mal: Hartz IV überwinden – größte Anhörung im Bundestag

dass alleine hierdurch das Lohnabstandsgebot des SGB XII tangiert wäre. Sozialpolitisch ist dies jedoch kein gangbarer und auch kein wünschenswerter Weg: Die Folge nämlich wäre eine Fürsorge erster (SGB II) und zweiter (SGB XII) Klasse, wie sie ab Juli 2006 in den neuen Ländern durch die unterschiedlichen Höhen der Regelleistung nach SGB II (345 €) und des Regelsatzes nach SGB XII (331 €) etabliert wird.

Die Bestimmung der SGB II-Regelleistung fällt in den Kompetenzbereich des Bundes, während die Festsetzung der SGB XII-Regelsätze den Ländern obliegt. Das SGB XII ist zudem als Referenzsystem für das SGB II ausgelegt. Während allerdings nicht einmal 100.000 Personen laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Dritten Kapitel SGB XII erhalten, sind nach SGB II knapp sieben Millionen Personen – darunter gut fünf Millionen Erwerbsfähige – hilfebedürftig. Das gesetzliche Lohnabstandsgebot, dessen Regelungsgegenstand stets auf erwerbsfähige Hilfebedürftige zielte, sollte daher auch in dem für diesen Personenkreis zuständigen Sicherungssystem (SGB II) geregelt werden und auf die Höhe der dortigen Leistungselemente (Regelleistung, KdU, einmalige Bedarfe sowie Erwerbstätigenfreibetrag) Bezug nehmen.

Wie sich das gesetzliche Lohnabstandsgebot bei einer Angleichung bzw. Erhöhung des Eck-Regelsatzes der Sozialhilfe darstellen würde, zeigen die folgenden Übersichten.

## Übersicht 4.1

Lohnabstand - bundeseinheitlicher Eck-Regelsatz: 345 € -						
	Sozialhilfe-Haushalt		Arbeiter-Haushalt		Angestellten-Haushalt	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Einkommen	1.980 €	<b>1.853 €</b>	2.350 €	2.042 €	2.439 €	2.219 €
Abstand zur Sozialhilfe						
absolut			370 €	<b>189 €</b>	459 €	<b>366 €</b>
in v.H.			19%	<b>10%</b>	23%	<b>20%</b>

Einer Angleichung des Eck-Regelsatzes der Sozialhilfe in den neuen Ländern an das Niveau in den alten Ländern stünde das gesetzliche Lohnabstandsgebot nicht im Wege. Das »Lohnabstands-Einkommen« des Erwerbstä-

tigen-Haushalts läge weiterhin oberhalb des »Lohnabstands-Einkommens« der Sozialhilfe – um 10% bei Arbeitern und um 20% bei Angestellten.

## Übersicht 4.2

Lohnabstand - bundeseinheitlicher Eck-Regelsatz: 412 € -						
	Sozialhilfe-Haushalt		Arbeiter-Haushalt		Angestellten-Haushalt	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Einkommen	<b>2.235 €</b>	<b>2.108 €</b>	2.350 €	2.042 €	2.439 €	2.219 €
Abstand zur Sozialhilfe						
absolut			<b>115 €</b>	<b>-66 €</b>	<b>204 €</b>	<b>111 €</b>
in v.H.			<b>5%</b>	<b>-3%</b>	<b>9%</b>	<b>5%</b>

Bei einer Erhöhung des Eckregelsatzes auf bundeseinheitlich 412 € (DPWV) bzw. 420 € (Die Linke) läge allerdings das Einkommen des Arbeiter-Haushalts in den neuen Ländern

bereits unterhalb des »Lohnabstands-Einkommens« der Sozialhilfe – beim DPWV-Vorschlag um 66 € oder 3%, beim Vorschlag der Fraktion Die Linke um 96 € oder 4%.

## Übersicht 4.3

Lohnabstand - bundeseinheitlicher Eck-Regelsatz: 420 € -						
	Sozialhilfe-Haushalt		Arbeiter-Haushalt		Angestellten-Haushalt	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Einkommen	<b>2.265 €</b>	<b>2.138 €</b>	2.350 €	2.042 €	2.439 €	2.219 €
Abstand zur Sozialhilfe						
absolut			<b>85 €</b>	<b>-96 €</b>	<b>174 €</b>	<b>81 €</b>
in v.H.			<b>4%</b>	<b>-4%</b>	<b>8%</b>	<b>4%</b>

Die Forderungen nach einer deutlichen Erhöhung des Eck-Regelsatzes der Sozialhilfe kollidiert sehr schnell mit dem geltenden Lohnabstandsgebot – dies gilt hauptsächlich für Arbeitervdienste in den neuen Bundeslän-

dern. Will man Regelsätze erreichen, die ein Leben jenseits materieller Armut ermöglichen, so erfordert dies auch eine Änderung der gesetzlichen Lohnabstandsnorm.