

Sozialhilfe und Niedrigeinkommen

Empirische Befunde und politische Strategien

Prof. Dr. Walter Hanesch, geb. 1947 in Darmstadt; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Frankfurt/M., lehrt Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt.

In jüngster Zeit ist das Verhältnis zwischen den unteren Arbeitnehmereinkommen und dem Sozialhilfeniveau wieder einmal zum Gegenstand heftiger sozialpolitischer Auseinandersetzungen geworden. Die Behauptung, das sog. Abstandsgebot zwischen Löhnen und Sozialhilfeleistungen sei verletzt, wurde von der Bundesregierung seit 1993 zum Anlaß genommen, weitreichende Reformen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in Angriff zu nehmen. Auch für die Zukunft droht das Verhältnis zwischen Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeleistungen weiter an Brisanz zu gewinnen. Um den Stellenwert des Problems und die Hintergründe der aktuellen Auseinandersetzung zu beleuchten, möchte ich im folgenden zunächst kurz das Sozialhilfeleistungssystem erläutern, um die Rolle des Abstandsgebots im BSHG verständlich zu machen. In einem zweiten Schritt werde ich empirische Befunde zum Verhältnis unterer Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeniveau vorstellen. Ausgehend von diesen empirischen Ergebnissen werde ich die bisherigen und für die Zukunft angekündigten Reformen des BSHG darstellen und einordnen. Zum Abschluß werde ich auf alternative Maßnahmen zur Entschärfung des Abstandsproblems eingehen.

Sozialhilfe zwischen Bedarfsprinzip und Abstandsgebot

Die Sozialhilfe als unterstes Netz sozialer Sicherung hat „unter normalen Bedingungen“ die Aufgabe, besondere, atypische Not- und Bedarfslagen abzudecken, die durch die vorgelagerten Sicherungssysteme nicht aufgefangen werden. Dabei sichert das BSHG all denen, die über kein oder kein ausreichendes Einkommen verfügen, deren Geld- und Grundvermögen bestimmte Grenzen nicht übersteigt und die keine unterhaltspflichtigen Angehörigen besitzen, einen Rechtsanspruch auf Hilfe zu. Die Hilfeleistungen sollen den bedürftigen Personen und Familien „die Führung eines Lebens ermöglichen, die mit der Würde des Menschen zu vereinbaren ist“ (Paragraph 1 Abs. 2 BSHG). Vor allem durch die Hilfe zum Lebensunterhalt soll eine Bedarfsdeckung im Sinne eines sozialkulturellen Existenzminimums gewährleistet werden.

Die Leistungen der Sozialhilfe werden nachrangig gewährt; Vorrang haben nicht nur andere öffentliche Sozialleistungs- und private Unterhaltsansprüche, sondern hat vor allem die Verpflichtung, seinen Lebensunterhalt durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft zu bestreiten. Der Hilfeempfänger ist also grundsätzlich auf den Verkauf seiner Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt verwiesen; kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, erlischt sein Sozialhilfeanspruch (Sanktionsnorm des Paragraphen 25). Das Prinzip der Arbeitspflicht wurde ebenso wie der Individualisierungsgrundsatz und das Bedürftigkeitsprinzip als zentrales Element der klassischen Fürsorge in das Bundessozialhilfegesetz übernommen. Es erfüllt nicht zuletzt die Aufgabe, den Zugang zu dieser Hilfeleistung möglichst „eng“ zu halten, um den „latenten ordnungspolitischen Sprengsatz“ der Sozialhilfe¹ zu entschärfen.

¹ Vgl. Frank Klanberg/Aloys Prinz, Sozialhilfe im Spannungsfeld gesellschafts- und haushaltspolitischer Interessen, in: Wirtschaftsdienst 5/1984.

Dieser Sprengsatz resultiert vor allem aus einer fehlenden Koppelung der Sozialhilfeleistungen an eigene Vorleistungen, wie sie in den Leistungssystemen der Sozialversicherung in Form von Beiträgen vorgesehen sind. Aber auch die Ausrichtung der Höhe der Hilfeleistungen am Bedarfsprinzip steht in potentielltem Gegensatz zur Logik der Marktökonomie: Erwerbseinkommen werden nach Markt- und nicht nach individuellen oder haushaltsspezifischen Bedarfs Gesichtspunkten bemessen; sie sind durch das allgemeine Lohnniveau und die jeweilige Position in der Berufs- und Einkommenspyramide bestimmt. Auch wenn auf der Grundlage des bestehenden Arbeits- und Tarifrechts davon auszugehen ist, daß bei Vorliegen eines Vollzeitbeschäftigungsverhältnisses durch die tarifliche und effektive Vergütung der notwendige Lebensbedarf im Regelfall gewährleistet wird, ist keineswegs automatisch sichergestellt, daß das Erwerbseinkommen in jedem Einzelfall ausreicht, den Bedarf des einzelnen Arbeitnehmers und seiner Familie zu alimentieren - vor allem dann, wenn es sich (in der Sprache der Sozialhilfe) um eine größere Bedarfsgemeinschaft handelt. Gerade das Vorhandensein von Kindern im Haushalt stellt eine besondere Bedarfslage dar, an die - in Ergänzung zum Lohn - die Leistungen des Kinderlastenausgleichs anknüpfen. Allerdings sind die Leistungen des Kinderlastenausgleichs bisher nicht am Ziel ausgerichtet, kinderbedingte Verarmungsrisiken aufzufangen. Eine unzureichende Bedarfsdeckung kann auch dadurch eintreten, daß als Folge allgemeiner Lebensrisiken der Lebensunterhalt von Lohnersatzleistungen (z. B. Rentenleistungen oder Arbeitslosenunterstützung) bestritten werden" muß. Da diese zwar aufgrund des Prinzips der Lebensstandardsicherung an der früheren relativen Einkommensposition ausgerichtet sind, jedoch im Niveau niedriger als das jeweilige Erwerbseinkommen liegen, ist die Gefahr sogar noch größer, daß der Sozialhilfebedarf die Lohnersatzleistung übersteigt.

Ob und in welchem Umfang es zu Überschneidungen zwischen Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeniveau kommt, hängt zum einen davon ab, in welcher Höhe solche besonderen Bedarfe als Bestandteil des gesellschaftlichen Minimums anerkannt sind und in die Bemessung des Sozialhilfeniveaus einfließen. Zum anderen spielt eine Rolle, in welchem Maße bei der Festsetzung insbesondere unterer Arbeitnehmereinkommen ein Spielraum für die Deckung solcher besonderen Bedarfe einkalkuliert ist. Aber selbst wenn im Normalfall eine solche Überschneidung empirisch nicht festzustellen ist, kann sie im Laufe der Zeit doch auftreten bzw. sich ausweiten, je nachdem, wie sich Sozialhilfeniveau und untere Erwerbseinkommen zueinander entwickeln.

Um die Möglichkeit von Überschneidungen zwischen Sozialhilfebedarf und unteren Arbeitnehmereinkommen im Regelfall auszuschließen, wurde 1981 in Paragraph 22 BSHG das sog. Abstandsgebot aufgenommen. Dieses beinhaltet die Vorgabe, daß das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt (Regelsätze plus Unterkunftskosten) unter den durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelten (plus Kindergeld und Wohngeld) unterer Lohngruppen liegen soll. Allerdings blieben in der ursprünglichen Fassung des Paragraphen 22 größere Bedarfsgemeinschaften von diesem Abstandsgebot ausdrücklich ausgenommen. Durch das Abstandsgebot wurde einerseits das Sozialhilfeniveau insofern gedeckelt, als es unter dem verfügbaren Haushaltseinkommen von Arbeitnehmern unterer Lohngruppen bleiben sollte. Die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sollte dadurch gesichert werden, daß - in Ergänzung zur Arbeitspflicht - auch vom Sozialhilfeniveau her ein Anreiz (oder ein faktischer Zwang) zur Erwerbsarbeit erhalten bleiben sollte. Andererseits wurde bewußt die oben genannte Möglichkeit, daß durch die Sozialhilfe besondere Bedarfe - auch bei Erwerbstätigen - abgedeckt werden können, als systemgerecht eingestuft und daher bewußt von diesem Gebot ausgenommen.

Empirische Befunde zum Verhältnis unterer Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeniveau

Wie sieht nun das Verhältnis zwischen unteren Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeniveau im Lichte empirischer Erhebungen aus? Aus dem Bereich der amtlichen Statistik liegen hierzu nur indirekte Informationen vor: Der Sozialhilfestatistik läßt sich lediglich entnehmen, bei wie vielen Empfängerhaushalten von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt gleichzeitig Erwerbseinkommen vorhanden sind: Es handelt sich also um einen Indikator dafür, bei wie vielen Haushalten eine Überschneidung stattgefunden hat. Allerdings wird weder Zahl noch Höhe der Erwerbseinkünfte ausgewiesen; auch Art und Umfang der Beschäftigungsverhältnisse sind nicht erfaßt. Zudem darf nicht übersehen werden, daß in der Statistik die Haushalte nicht erfaßt sind, bei denen Erwerbseinkünfte vorliegen und zugleich ein Sozialhilfebedarf besteht, ohne daß aber diese Ansprüche geltend gemacht werden (sog. Dunkelziffer der Armut).

Aus den Ergebnissen für den Jahreszeitraum 1992 ergibt sich, daß von den insgesamt 1 929 617 Empfängerhaushalten außerhalb von Einrichtungen lediglich 217 825 Haushalte oder 15,7 Prozent zugleich über Einkünfte aus Erwerbstätigkeit verfügten. Der Umfang der Überschneidung war also insgesamt vergleichsweise gering. Dabei lag der Anteil in den neuen Bundesländern mit 13,8 Prozent sogar noch leicht niedriger als im alten Bundesgebiet mit 15,9 Prozent.²

Die Überschneidungen konzentrierten sich bei einzelnen Haushaltsgruppen: Die zahlenmäßig größte Gruppe unter diesen Haushalten stellten Einelternhaushalte mit weiblichem Haushaltsvorstand dar (insgesamt 65351 Haushalte, davon 35465 mit einem, 21883 mit zwei und 8003 mit drei und mehr Kindern), daneben waren Haushalte von Ehepaaren mit Kindern (45 025 Haushalte, davon 15 040 mit einem, 15 320 mit zwei und 14 665 mit drei und mehr Kindern) und Einpersonenhaushalte (31 978 Frauen und 24708 Männer) in größerem Umfang vertreten. Betrachtet man den relativen Anteil an den verschiedenen Haushaltstypen, ist die Reihenfolge leicht verändert: mit 23 Prozent wiesen die Haushalte von Eltern mit Kindern und mit 20,8 Prozent die Haushalte von Einelternhaushalten die höchsten Anteile auf. Umgekehrt lag der Anteil bei den Alleinlebenden mit 10,7 Prozent für Frauen und 9,7 Prozent für Männer deutlich niedriger.

Die Zahl der Haushalte, bei denen als Hauptgrund des Leistungsbezugs ein unzureichendes Erwerbseinkommen angegeben wird, lag 1992 bei 126039 oder 6,5 Prozent; auch in dieser Frage waren die relativen Anteile bei Haushalten mit Kindern (Ehepaare mit Kindern 12,2 Prozent und Haushalte weiblicher Alleinerziehender mit 11,5 Prozent) deutlich höher. Diese Zahlen sind allerdings wenig aussagekräftig, da die Zuordnung zu sog. Hauptursachen von den Sachbearbeitern in den Sozialämtern nach uneinheitlichen Kriterien vorgenommen wird.

Die in der Sozialhilfestatistik dokumentierte Überschneidung ist allerdings noch kein Beleg für eine Verletzung des Abstandsgebots, da das gleichzeitige Vorhandensein von Erwerbseinkommen und Hilfe zum Lebensunterhalt z. B. auch durch eine Teilzeitbeschäftigung zustande kommen kann. Dennoch wird aus den vorgestellten Zahlen bereits erkennbar, daß das Problem der statistisch nachgewiesenen Überschneidung überwiegend bei Haushalten mit Kindern auftritt.

² Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistik der Sozialhilfe. Teil II Nachweis der Empfänger von Sozialhilfe 1992 Deutschland, Arbeitsunterlage, Wiesbaden 1994 sowie Statistisches Bundesamt: Statistik der Sozialhilfe. Teil II Nachweis der Empfänger von Sozialhilfe 1992 Neue Länder und Berlin-Ost, Arbeitsunterlage, Wiesbaden 1994 und Statistisches Bundesamt: Statistik der Sozialhilfe. Teil II Nachweis der Empfänger von Sozialhilfe 1992 Früheres Bundesgebiet, Arbeitsunterlage, Wiesbaden 1994.

Für genauere Informationen zum Verhältnis von unteren Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeniveau reichen somit die Daten der Sozialhilfestatistik nicht aus. Erforderlich sind vielmehr haushaltsbezogene Daten zu den Erwerbseinkommen und zu den verfügbaren Einkommen. Es wirft ein bezeichnendes Licht auf den Zustand der deutschen Einkommensstatistik, daß solche Daten faktisch nicht verfügbar sind. Die hierfür noch am ehesten in Frage kommende Datenquelle, die sog. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, stellt solche Informationen zuletzt für 1988 bereit; die entsprechenden Daten sind somit sozialpolitisch ohne Relevanz. Es ist daher nur mit Hilfe von Modellrechnungen auf der Grundlage der Statistik über die Löhne und Gehälter (Verdienststatistik) sowie auf der Basis der geltenden Sozialhilfeleistungen möglich, eine empirisch fundierte und zugleich aussagekräftige Vergleichsbetrachtung durchzuführen.

In jüngster Zeit sind Ergebnisse zweier solcher Vergleichsberechnungen vorgelegt worden. Während das Kölner Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des Bundesministeriums für Familien und Senioren Durchschnittsberechnungen für das gesamte Bundesgebiet sowie für Ost- und Westdeutschland durchgeführt hat,³ beziehen sich die von Bäcker und Hanesch im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW erstellten Berechnungen auf das Land Nordrhein-Westfalen.⁴ Die Ergebnisse beider Untersuchungen geben den Stand Mitte 1992 wider, da aktuellere Daten nicht vorlagen. In den Vergleichsberechnungen wurde das verfügbare Einkommen verschiedener Arbeitnehmer-Haushaltstypen dem jeweiligen Sozialhilfebedarf gegenübergestellt.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt umfaßt zum einen pauschalierte Leistungen, die sog. Regelsätze; diese umfassen den laufenden Bedarf für Ernährung, den hauswirtschaftlichen Bedarf einschließlich Haushaltsenergie, den persönlichen Bedarf des täglichen Lebens sowie laufende Leistungen für kleinere Anschaffungen und Instandhaltungen. Sie sind in ihrer relativen Höhe nach der Stellung im Haushalt (Haushaltsvorstand und sonstige Haushaltsangehörige) und nach dem Alter der sonstigen Haushaltsangehörigen gestaffelt. Die jeweilige Höhe wird von den Landesregierungen festgesetzt. Nach dem derzeit (seit 1990) geltenden Bemessungssystem ist die absolute Höhe der Regelsätze im Abstand von mehreren Jahren aus den Verbrauchsausgaben von Haushalten unterer Einkommensgruppen abzuleiten (Statistikstandard): im Zeitraum bis zur nächsten Neufestsetzung sollen die Regelsätze jährlich entsprechend der Preisentwicklung fortgeschrieben werden. Insgesamt soll durch dieses Verfahren sichergestellt werden, daß sich Sozialhilfeniveau und gesellschaftliche Einkommen in etwa parallel entwickeln, die Sozialhilfeempfänger also am gesellschaftlichen Einkommensfortschritt teilhaben. Tatsächlich ist dieses Verfahren jedoch Mitte 1993 bis vorerst Mitte 1996 ausgesetzt worden; seitdem wurde die Regelsatzentwicklung gedeckelt, indem niedrigere als die nach dem genannten Verfahren vorgesehenen Anpassungssätze vorgegeben wurden. Neben den Regelsätzen umfaßt das Sozialhilfeniveau bestimmte Mehrbedarfzuschläge für besondere Bedarfstatbestände (besonderer Bedarf für Ältere, Erwerbsunfähige, werdende Mütter, Alleinerziehende etc.); weiterhin einmalige Beihilfen für zusätzliche Bedarfe, die jeweils gesondert beantragt werden müssen; schließlich werden die Kosten der Unterkunft (Wohnung und Heizung) in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen (in angemessenem Umfang) übernommen. Während Regelsätze und Mehrbedarfe gesetzlich normiert sind, mußte die

³ Wilhelm Breuer/Dietrich Engels. Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und den verfügbaren Arbeitnehmereinkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen im Juli 1992. Gutachten des ISG-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Köln 1993.

⁴ Gerhard Bäcker/Valter Hanesch, Sozialhilfeniveau und untere Arbeitnehmereinkommen. Expertise für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1994.

Höhe der einmaligen Leistungen und der Unterkunftskosten für die Vergleichsberechnungen geschätzt werden.

Der Ermittlung der verfügbaren Arbeitnehmer-Haushaltseinkommen lagen in der Untersuchung des ISG die durchschnittlichen Effektivverdienste in der untersten Leistungsgruppe für männliche und weibliche Arbeiter und Angestellte zugrunde;⁵ diese Verdienste wurden jeweils um einmalige Zahlungen erhöht, um Lohn- und Kirchensteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge vermindert; berücksichtigt wurden ebenso Kindergeld und Wohngeld. Vergleichsberechnungen wurden für alleinlebende Männer und Frauen, für Ehepaare ohne Kinder und mit bis zu drei Kindern sowie für alleinerziehende Frauen mit bis zu zwei Kindern erstellt.

Als Ergebnis der ISG-Studie ist festzuhalten, daß sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland für alle untersuchten Haushaltstypen das Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt deutlich unter dem verfügbaren Einkommen vergleichbarer Arbeitnehmerhaushalte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen lag. Im alten Bundesgebiet bewegte sich der Abstand zum Sozialhilfebedarf bei Alleinlebenden zwischen 882 und 1500 DM oder zwischen 87 und 148 Prozent des Sozialhilfebedarfs. Bei Ehepaaren ohne Kinder betrug der Abstand zwischen 687 und 1174 DM oder zwischen 42 und 71 Prozent. Bei Ehepaaren mit Kindern lagen die Abstandswerte bei drei Kindern am niedrigsten; sie bewegten sich hier zwischen 168 und 552 DM oder zwischen 6 und 18 Prozent. Bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern lagen schließlich die Abstände zwischen 352 und 422 DM oder zwischen 16 und 20 Prozent.

Aus diesen Ergebnissen wird erkennbar, daß der Abstand mit steigender Haushaltsgröße absolut und relativ abnahm. So reduzierte sich der relative Abstand bei Arbeiterhaushalten mit einem Durchschnittsverdienst der Leistungsgruppe 3 von Alleinstehenden mit 132 Prozent mit zunehmender Haushaltsgröße bis zu Ehepaaren mit drei Kindern auf 13 Prozent. Bei Angestelltenhaushalten der untersten Leistungsgruppe (die allerdings kaum besetzt ist) verminderte sich der Abstand von Alleinlebenden mit 107 Prozent bis zu Ehepaaren mit drei Kindern auf 6 Prozent.

Entgegen verbreiteten Vorstellungen bewegten sich auch in den neuen Bundesländern die verfügbaren Arbeitnehmereinkommen mit einem durchschnittlichen Bruttoverdienst aus unteren Lohn- und Gehaltsgruppen durchgängig oberhalb des Sozialhilfebedarfs. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, daß nicht nur die Löhne und Gehälter in Ostdeutschland niedriger als im Westen lagen, sondern auch der Sozialhilfebedarf westdeutsche Werte nicht erreichte. Letzteres lag daran, daß die Regelsätze und die daraus abgeleiteten Mehrbedarfe entsprechend den niedrigeren Lebenshaltungskosten in den neuen Bundesländern etwas geringer festgesetzt waren; darüber hinaus betrug vor allem die Unterkunftskosten nur Bruchteile der entsprechenden Kosten im alten Bundesgebiet. Prozentual bewegten sich die Abstände in ähnlichen Größenordnungen wie in Westdeutschland: Bei Alleinlebenden lagen sie zwischen 53 und 106 Prozent, bei Ehepaaren ohne Kinder zwischen 28 und 39 Prozent, für Ehepaare mit Kindern zwischen 1 und 22 Prozent und für Alleinerziehende zwischen 7 und 40 Prozent. Bei Arbeitern lag der Mindestabstand bei 2 Prozent und bei Angestellten bei 1 Prozent des jeweiligen Sozialhilfebedarfs.

Insgesamt wird durch diese Ergebnisse der Befund der Sozialhilfestatistik eindeutig bestätigt: Zwar sank 1992 der absolute und der relative Abstand zwischen verfügbarem Haushaltseinkommen aus Erwerbsarbeit und Sozialhilfebedarf mit zunehmender Haushaltsgröße. Vor allem durch das Vorhandensein bzw. eine wachsende

⁵ Allerdings deckt die Verdienststatistik nicht alle Wirtschaftsbereiche und Branchen ab; nicht einbezogen in die Verdienststatistik sind z. B. viele Dienstleistungsberufe.

Zahl von Kindern im jeweiligen Haushalt wird der jeweilige Abstand geringer. Dennoch war in der ISG-Studie keine Überschneidung festzustellen.

Für die NRW-Vergleichsrechnung wurde ein etwas anderes Verfahren gewählt: Während in der ISG-Studie Durchschnittswerte für den haushaltsspezifischen Sozialhilfebedarf zugrunde gelegt wurden, lag der Studie von Bäcker/Hanesch eine differenzierte Betrachtung zugrunde: Da die Höhe der Regelsätze für Kinder und Jugendliche nach Alter differiert, wurden hier jeweils Minimal- und Maximalwerte ermittelt. Auf der Basis dieser Bedarfswerte wurden fiktive Brutto-Sozialhilfeschwellen errechnet; dabei handelt es sich um Bruttoeinkommenswerte, die zur Vermeidung von Überschneidungen mindestens erreicht werden müssen, damit die entsprechenden verfügbaren Einkommen über dem Sozialhilfeniveau liegen. Wenn die tatsächlichen Bruttoeinkommen laut Verdienststatistik die haushaltsspezifischen Bruttoschwellen unterschreiten, kann und muß trotz Erwerbstätigkeit auf aufstockende Sozialhilfe zurückgegriffen werden. Diese Bruttoschwellen sind um so höher, je größer die Zahl der Personen bzw. der Kinder pro Haushalt und je höher das Alter der Kinder ist.

Die Gegenüberstellung von tatsächlichen jahresdurchschnittlichen Bruttomonatsverdiensten von Arbeitern und Arbeiterinnen der Leistungsgruppe 3 in der Industrie und von weiblichen und männlichen Angestellten der Leistungsgruppe V in Industrie, Handel, Kreditinstituten und Versicherungsgewerbe mit den Brutto-Sozialhilfeschwellen zeigte folgendes Bild:

- Bei Alleinstehenden und Ehepaaren ohne Kinder übertrafen die Männer- und Frauenverdienste die Schwellenwerte deutlich bei einem absoluten Abstand zwischen 1229 und 2 598 DM.
- Bei Ehepaaren mit bis zu zwei Kindern und Alleinerziehenden mit bis zu drei Kindern lagen die Männer- und Frauenverdienste ebenfalls über der jeweiligen Bruttoschwelle mit Abständen zwischen 330 und 1654 DM.
- Bei Ehepaaren mit drei oder vier Kindern und bei Alleinerziehenden mit vier Kindern jeder Altersstufe überschritten die Männerverdienste die jeweilige Bruttoschwelle um zwischen 186 und 1510 DM. Die Frauenverdienste übertrafen die entsprechenden Schwellen bei Ehepaaren mit drei oder vier jüngeren Kindern und bei Alleinerziehenden mit vier jüngeren Kindern um zwischen 810 und 1912 DM.

Überschneidungen traten dagegen nur dann auf, wenn aus Männereinkommen im Angestelltenbereich vier und mehr Kinder der Altersgruppe zwischen 14 und 18 Jahren zu versorgen waren. Überschneidungen bei Fraueneinkommen traten bei Ehepaaren mit mindestens drei älteren Kindern oder bei Alleinerziehenden mit mindestens vier älteren Kindern auf. Insgesamt ist also festzuhalten: Von einer generellen Überschneidung zwischen unteren Arbeitnehmereinkommen und Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt konnte keine Rede sein. Lediglich in besonderen Haushaltskonstellationen, d. h. bei einer größeren Zahl von Kindern und/oder wenn diese Kinder in der höchsten Klasse des altersspezifischen Sozialhilfebedarfs lagen, konnten solche Überschneidungen auftreten. Allerdings müssen auch bei diesen Fällen die sehr restriktiven Modellannahmen bedacht werden: Es wird von lediglich einem Erwerbseinkommen auf Vollzeitbasis ausgegangen, während das Vorliegen weiterer Einkommen unberücksichtigt bleibt; ebenso blieben einmalige Zahlungen aus dem Arbeitsverhältnis sowie sonstige Einkommen außer den genannten Ansprüchen auf Kinder- und Wohngeld außer Betracht; schließlich lagen den Unterkunftskosten Schätzungen zugrunde. In der Realität werden daher die tatsächlich verfügbaren Einkommen zumeist höher liegen und die ohnehin schon geringe Überschneidungsproblematik weiter entschärfen. Umgekehrt kann allerdings bei besonders hohen Wohnungskosten in Ballungsgebieten das Überschneidungsproblem durch diesen Sonderfaktor auch verstärkt werden.

Während somit die ISG-Studie auf der Grundlage einer größeren Durchschnittsbetrachtung keine Überschneidung feststellen konnte, ergaben sich in der - hinsichtlich des Sozialhilfebedarfs - differenzierteren Modellrechnung von Bäcker/Hanesch bestimmte Fallkonstellationen, in denen Überschneidungen zwar möglich waren. Diese Fälle - es handelt sich ausschließlich um größere Haushalte mit mehreren und zugleich älteren Kindern - waren jedoch bisher in der alten Fassung des BSHG vom Abstandsgebot bewußt ausgenommen, da für größere Bedarfsgemeinschaften das uneingeschränkte Bedarfsprinzip galt.

Sozialhilfereform und Abstandsgebot

Kennzeichnend für die jüngste Debatte zum Sozialhilfeniveau im allgemeinen und zum Abstandsgebot im besonderen ist die Tatsache, daß sie - vor allem von selten der Bundesregierung — weitgehend unter Ausblendung des vorhandenen empirischen Datenmaterials und der vorgestellten Befunde geführt wurde. Dennoch verfolgten die Reformen des Bundessozialhilfegesetzes seit 1993 das Ziel, die Entwicklung des Sozialhilfeniveaus zu begrenzen und das Abstandsgebot zu verschärfen. Diese Strategie muß zunächst einmal deshalb erstaunen, weil der Bundesregierung seit Mitte 1993 die vorgestellten Ergebnisse des von ihr in Auftrag gegebenen Gutachtens des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik vorlagen - Ergebnisse, mit denen diese Reform kaum zu rechtfertigen war.

Als Begründung für die Sozialhilfereform im Rahmen des 1993 verabschiedeten Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) wurde von der Bundesregierung u. a. angeführt,⁶ die Sozialhilfe sei in den Jahren zuvor stärker als die Arbeitseinkommen gestiegen, wodurch das Abstandsgebot nicht mehr gewährleistet sei. Dabei wurde allerdings unterschlagen, daß sich die Schere zwischen Arbeitseinkommen und Sozialhilfeleistungen in den siebziger Jahren umgekehrt geöffnet hatte und die Entwicklung in den achtziger Jahren lediglich eine notwendige nachträgliche Korrektur der vorangegangenen Fehlentwicklung darstellte, ohne daß die Entwicklung des Regelsatzniveaus die der Nettolohn- und Gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer bis Anfang der neunziger Jahre eingeholt hatte:⁷ Während die Pro-Kopf-Nettolöhne im Zeitraum 1963 bis 1991 um 362 Prozent gestiegen sind, betrug die Steigerungsrate beim Eckregelsatz lediglich 326 Prozent.⁸ So ist es denn auch wenig verwunderlich, daß in den empirischen Befunden eine Verletzung des Abstandsgebots im Regelfall nicht festgestellt werden konnte. Ein weiteres Argument der Bundesregierung lautete, die Sozialhilfe sei stärker als Lohnersatzleistungen gestiegen; ein angemessener Abstand zu diesen sei somit ebenfalls nicht gewährleistet. Ein solches Argument ist insofern erstaunlich, als es ein Abstandsgebot zu Lohnersatzleistungen nicht gibt und nicht geben kann, liegt doch die Aufgabe der Sozialhilfe ja gerade darin, die bislang in der deutschen Sozialversicherung fehlenden Mindesteinkommenselemente systemgerecht als letztes Netz zu ersetzen. Schließlich wurde in pauschaler Form ein Mißbrauchsvorwurf gegenüber Empfän-

6 Vgl. Bundesminister der Finanzen, Föderales Konsolidierungsprogramm - in der von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 20. Januar 1993 beschlossenen Fassung, Bonn 1993; ähnlich argumentierte für die Arbeitgeber Achim Seffen, Zur Kritik an der Sozialhilfe in der alten Bundesrepublik. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 195, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1992.

7 Streng genommen ist diese für Vergleichsberechnungen zumeist herangezogene Gegenüberstellung von Pro-Kopf-Nettolöhnen und Eckregelsatz falsch, da der Eckregelsatz nur eine Komponente des Sozialhilfeniveaus darstellt; diesem jeweils haushaltsspezifisch verschiedenen Sozialhilfeniveau muß - wie im zweiten Abschnitt vorgestellt - das verfügbare Haushaltseinkommen des entsprechenden Arbeitnehmerhaushalts gegenübergestellt werden. Berechnungen zur zeitlichen Entwicklung von Sozialhilfe- und Lohnniveau auf der Basis verschiedener Haushaltstypen liegen jedoch bislang nicht vor.

8 Vgl. z. B. Bäcker/Hanesch, S. 11.

gern von Sozialhilfeleistungen formuliert, ohne daß bis heute ein solcher Mißbrauch in größerem Umfang empirisch belegt worden wäre.⁹

Das Föderale Konsolidierungsprogramm von 1993 umfaßte ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur „Korrektur“ des Sozialhilfeleistungsrechts: Zu den Reformmaßnahmen gehörten u. a. die bereits erwähnte Aussetzung des Statistikstandards für die Regelsatzbemessung und die Deckelung der Regelsatzentwicklung: die Kürzung, Streichung oder Einschränkung im Geltungsbereich einzelner Mehrbedarfszuschläge; darüber hinaus wurden erweiterte Möglichkeiten der Mißbrauchsbekämpfung eingeräumt und eine Verschärfung der Arbeitspflicht insoweit vorgenommen, als nunmehr auch derjenige den Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen verliert, der sich weigert, zumutbare Arbeitsgelegenheiten anzunehmen. Schließlich wurde im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms auch das Lohnabstandsgebot neu definiert: Während bisher größere Bedarfsgemeinschaften vom Abstandsgebot ausgenommen waren, wurde dieses Gebot nun ausdrücklich auf Haushaltsgemeinschaften mit vier und mehr Personen ausgeweitet. Allerdings war diese Regelung praktisch nicht umsetzbar, hätte man doch aufgrund der fiktiven Möglichkeit von Haushalten mit einer unbegrenzt großen Zahl von Mitgliedern das HLU-Niveau immer weiter unter das physische Existenzminimum drücken müssen, um eine solche Überschneidung definitiv auszuschließen. Daher mußte 1994 im Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) das Abstandsgebot wieder eingeschränkt werden; berücksichtigt werden müssen seit dieser Neufassung Haushaltsgemeinschaften mit bis zu fünf Personen.

Indem die für die Vergleichsbetrachtung des Abstandsgebots zugrunde liegende Haushaltsgröße durch das Abstellen auf 5-Personen-Haushalte erhöht und damit die Anforderung des Abstandsgebots verschärft wurde, muß für die Zukunft bei sonst gleichen Bedingungen das Sozialhilfeniveau abgesenkt werden, um den gleichen absoluten und/oder relativen Abstand zu den Erwerbs- bzw. Haushaltseinkommen wie bisher einzuhalten. Die Neuregelung hat also zur Konsequenz, daß das Sozialhilfeniveau nicht nur für größere, sondern für alle Haushalte sinken muß. Angesichts der Tatsache, daß sowohl in der Bevölkerung insgesamt wie auch unter den Sozialhilfeempfängerhaushalten 5-Personen-Haushalte zahlenmäßig so gut wie nicht auftreten, kann der verschobene Maßstab für die Vergleichsbetrachtung nur als willkürlich und sozialstaatlich unangemessen bezeichnet werden.

Hinzu kommt: Generell müssen seit der erstgenannten Neufassung des Paragraphen 22 BSHG die Regelsätze zusammen mit den durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung und unter Berücksichtigung des für Erwerbstätige vom Einkommen abzusetzenden Betrages (vorher Mehrbedarfzuschlag) unter den durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld bleiben. In der Neufassung des Paragraphen 22 BSHG wurde somit die Einbeziehung des früheren Mehrbedarfs bzw. jetzigen Einkommensfreibetrags für Erwerbstätige für die Abstandsbehandlung vorgegeben. Während ein solcher Mehrbedarf bisher mit besonderen Aufwendungen begründet wurde, die durch eine Erwerbstätigkeit entstehen und ein indirekter Anreizeffekt zur Aufnahme einer Arbeit zumindest billigend in Kauf genommen wurde, wird dieser Mehrbedarf jetzt dazu herangezogen, das Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt zusätzlich abzusenken. Da das Sozialhilfeniveau jetzt den um den Freibetrag verminderten Nettoarbeitseinkommen gegenüberzustellen ist, vermindert sich bei sonst gleichen Bedingungen der bisherige Abstand, und es können in größerem Umfang mögliche Überschneidungen eintreten. Um dieses auszuschließen, muß das Leistungsniveau der

⁹ Vgl. hierzu auch Walter Hanesch/Wolfgang Schütte, Ein radikaler Umbau des deutschen Sozialleistungssystems, Frankfurter Rundschau v. 27. 5.1993.

Hilfe zum Lebensunterhalt vermindert werden. Da der Freibetrag allerdings im Gesetz nicht zahlenmäßig festgelegt ist, sondern - wie bisher auch der Erwerbstätigenmehrbedarf - „in jeweils angemessener Höhe“ angesetzt ist, sind die Auswirkungen dieser Neuregelung auf das Abstandsgebot derzeit noch nicht genau abzuschätzen.

Was zur Begründung der Novellierung des Paragraphen 22 BSHG somit als Argument angeführt wurde und bis dahin empirisch nicht zu belegen war, wurde durch eben diese Reformen erst zum drohenden Faktum: Nicht zuletzt durch die restriktivere Neudefinition des Abstandsgebots wurde die angebliche Verletzung überhaupt erst hergestellt. Als logische Konsequenz dieses Vorgehens wurde daher noch im gleichen Gesetz durch die erwähnten weiteren Korrekturen des Leistungsrechts das Leistungsniveau relativ und für einzelne Gruppen auch absolut abgesenkt. Über das empirische Erscheinungsbild des Verhältnisses von unteren Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeniveau seit Verabschiedung des Föderalen Konsolidierungsprogramms kann man derzeit nur spekulieren, da neue Modellrechnungen noch nicht vorliegen¹⁰ und die genannten Effekte der Neufassung des Abstandsgebots einerseits und der sonstigen Leistungseinschnitte andererseits gegenläufige Wirkungen hatten: Vermutlich wird mit dem reduzierten Leistungsniveau derzeit auch das neue Abstandsgebot erfüllt. Insofern kann die BSHG-Reform im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms als ein klassisches Beispiel für eine Politik gelten, der fast jedes argumentative Mittel recht ist, um ein vorgegebenes Ziel - die Senkung des Niveaus der Hilfe zum Lebensunterhalt - zu erreichen. Welches waren und sind die Hintergründe dieses Balanceaktes einer „Politik mit dem Abstandsgebot?“

Zur „verteilungsstrategischen Pufferfunktion“ der Sozialhilfe

Die seit nunmehr zwei Jahrzehnten andauernde Strukturkrise des Arbeitsmarktes im Westen und die Struktur- und Anpassungskrise im Osten des vereinten Deutschlands stellen Rahmenbedingungen dar, die es für die Arbeitnehmer und ihre gewerkschaftliche Interessenvertretung immer schwieriger werden lassen, den bisherigen Lebensstandard aufrechtzuerhalten oder gar anzuheben. Nicht zuletzt als Folge der massenhaften Aktualisierung von Beschäftigungsrisiken haben auch die Einkommens- und Verarmungsrisiken rapide zugenommen. Dadurch ist nicht nur die Lohnpolitik, sondern auch das System sozialer Sicherung mit einer Herausforderung von im bisherigen Nachkriegsdeutschland nicht gekannten Ausmaßen konfrontiert.

Vieles spricht dafür, daß der Funktion der Sozialhilfe als unterstem Sockel für die Pyramide von Erwerbseinkommen und Lohnersatzleistungen gegenwärtig immer größere Brisanz zukommt. Trotz der Randstellung der Sozialhilfe im Gesamtsystem sozialer Sicherung kommt ihr doch eine „verteilungsstrategische Pufferfunktion“¹¹ zu. Sinken die (unteren) Arbeitnehmereinkommen und werden Lohnersatzleistungen gekürzt, steigt die Zahl derer, die auf dieses letzte Netz sozialer Sicherung angewiesen sind. Damit stellt dieses Niveau zumindest auf Zeit eine Untergrenze für derartige Absenkungsstrategien dar.

Erklärte Absicht der - strikt an einem wirtschaftsliberalen Kurs festhaltenden — Bundesregierung war und ist es, in den nächsten Jahren das reale Niveau der Arbeitnehmereinkommen abzusenken, um das unternehmerische Kostenniveau zu entlasten und die Angebotsbedingungen zu verbessern. Darüber hinaus sollen die unteren

¹⁰ Eine aktualisierte Fassung des Gutachtens von Bäcker/Hanesch wird demnächst im Rahmen der Landes-sozialberichterstattung NRW veröffentlicht.

¹¹ Wilhelm Adamy/Gerhard Naegele/Johannes Steffen. Sozialstaat oder Annenhaus, in: Sozialer Fortschritt 9/1983.

Lohneinkommen stärker als bisher nach unten ausdifferenziert werden; als Folge einer „Verbilligung“ der Arbeitskraft insbesondere der bislang am Arbeitsmarkt Ausgegengenen verspricht sie ein erhöhtes Arbeitsplatzangebot. Diese Politik würde darauf hinauslaufen, daß eine wachsende Zahl von Erwerbstätigen einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfeleistungen geltend machen könnte, sofern es nicht gelingt, parallel hierzu das durch das Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt definierte quasi-offizielle Existenzminimum mit abzusenken. Der Druck auf die Löhne würde gebremst, ein erhöhter Zwang zur Erwerbsarbeit unter den verschlechterten Bedingungen wäre kaum durchzusetzen.¹²

Ähnliches gilt für Empfänger von Lohnersatzleistungen: Auch die bereits vorgenommenen und künftig geplanten Leistungseinschnitte etwa bei Arbeitslosengeld und -hilfe haben dazu geführt und würden auch künftig dazu führen, daß ein beträchtlicher Teil der von diesen Leistungskürzungen Betroffenen sozialhilfebedürftig wird. Um somit sicherzustellen, daß diese Lasten nicht von den Sozialversicherungsträgern bzw. vom Bund auf die Sozialhilfe und damit auf die Kommunen verlagert werden, sondern bei den privaten Haushalten verbleiben, muß das unterste Netz tiefer gehängt, müssen die Bedingungen der Inanspruchnahme restriktiver gestaltet werden.

Da auch für die Zukunft eine Fortsetzung dieser Politik angekündigt wurde, bleibt das Verhältnis zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfeniveau auf absehbare Zeit ein brisantes Thema: Die gerade erst mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm begonnene Runde von Leistungseinschnitten im Bereich des BSHG wurde bereits 1994 mit einem weiteren Spargesetz, dem 2. SKWPG, fortgeführt. Und sie soll - wie den Koalitionsvereinbarungen zu entnehmen ist -, auch in der gegenwärtigen Legislaturperiode fortgesetzt werden. Vorgesehen ist zum einen die Prüfung einer Ersetzung der bisherigen Sozialhilfe durch ein sog. Bürgergeld, bei dem Steuer- und Transfersystem stärker als bisher miteinander verzahnt werden sollen¹³ und die Durchleuchtung des gesamten Systems der Transferleistungen. Vor allem sollen jedoch arbeitslose Sozialhilfeempfänger dazu veranlaßt werden, gering entlohnte Erwerbsarbeit anzunehmen - sei es durch erhöhte materielle Anreize (Senkung der Einkommensanrechnung), sei es mit Hilfe verschärfter Sanktionsnormen.¹⁴ In ersten Stellungnahmen hat der für den Bereich der Sozialhilfe neu zuständige Minister Seehofer bereits angekündigt, daß die heute (noch) Berechtigten mit Abstrichen rechnen müßten; vor allem bei Mehrpersonenhaushalten sei ein Reformbedarf gegeben.¹⁵ Allerdings sieht er auch die Notwendigkeit von Reformen in den vorgelagerten Sicherungssystemen.¹⁶

Ansatzpunkte für eine Strategie zur Entschärfung des Abstandsproblems

Wird das Abstandsgebot somit als Hebel für eine allgemeine oder selektive - also auf bestimmte Gruppen bezogene - Absenkung des Sozialhilfeniveaus genutzt, stellt sich angesichts des skizzierten Problemhintergrunds die Frage, welche alternativen Möglichkeiten zur Entschärfung der Abstandsproblematik technisch machbar sind und gegebenenfalls politisch durchsetzbar sein könnten. Diese Frage ist um so dringlicher, da dieses Thema auch in der Diskussion um die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung, wie sie unter anderem von der SPD, den Grünen, dem DGB und einzelnen Wohlfahrtsverbänden gefordert wird, eine wichtige Rolle spielt. So wird in solchen Modellen häufig eine Anhebung des Grundsicherungsniveaus

12 Vgl. auch: Johannes Steffen, Wer die Sozialhilfe kürzt, hat die Löhne im Visier. Frankfurter Rundschau vom 26.1.1995; Walter Hanesch, Sozialhilfe und Lohnpolitik in der Krise, in: Vorgänge Bd. 73.1985.

13 Vgl. Walter Hanesch, Optionen der Armutspolitik im Umbau des Sozialstaats, in: Walter Hanesch (Hrsg.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut. Opladen 1995.

14 Vgl. Gerhard Bäcker/Johannes Steffen, Lohnt es sich noch zu arbeiten?, in: WSI-Mitteilungen 1/1995.

15 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 18. 1. 1995.

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 5. 2. 1995.

gegenüber dem derzeit als unzureichend kritisierten Niveau der Sozialhilfe gefordert. Würde die heutige Sozialhilfe im Niveau angehoben und/oder würde eine solche, im Leistungsniveau angehobene Grundsicherung eingeführt, würde sich das Abstands- bzw. Überschneidungsproblem in verschärfter Form stellen.

Grundsätzlich sind es vor allem vier Ansatzpunkte, die für Reformen zur Entschärfung dieses Problems in Frage kommen:

(1) Sicherung eines existenzsichernden tariflichen Mindestlohns und Verhinderung einer Ausdifferenzierung der Lohnstruktur nach unten:

Allgemein gilt, daß bei der Festsetzung und Ausgestaltung von Lohnniveau und Lohnstruktur zwangsläufig standardisierte Bedarfsannahmen zugrunde gelegt werden müssen. Insofern bleibt bei besonderen Bedarfslagen stets ergänzend das sozialstaatliche Leistungssystem gefordert. Für die Zukunft wird es sicherlich immer schwieriger werden, solche standardisierten Normalitätsannahmen (wie z. B. das Konzept des Familienlohns) zu definieren, je mehr die Entwicklung privater Lebensformen durch „Individualisierung und Pluralisierung“ bestimmt wird. Zudem ist zu erwarten, daß auch das bisherige Normalarbeitsverhältnis schon allein durch die auch von den Gewerkschaften geforderte Verkürzung der Arbeitszeit bei Erweiterung der individuellen Zeitsouveränität einen Wandel durchlaufen wird.

Dennoch bleibt es Aufgabe der gewerkschaftlichen Lohnpolitik, das (relative und absolute) Niveau unterer Arbeitnehmerinkommen so anzuheben, daß auch bei größeren Bedarfsgemeinschaften ein Einkommensniveau erreicht wird, bei dem im Regelfall ein ergänzender Sozialhilfebedarf vermieden wird. Dabei geht es nicht nur um die Anhebung unterer Tarifgruppen in einzelnen Branchen, sondern auch um die Anhebung des gesamten Einkommensniveaus in sog. Niedriglohnbranchen, da die Lohn- und Gehaltsdifferenzen innerhalb der jeweiligen Branche durch die Niveauunterschiede zwischen den Branchen überlagert und verschärft werden. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe, die nicht nur in einer auf Einzelbranchen bezogenen Tarifpolitik angegangen werden kann.¹⁷

Darüber hinaus ist gewerkschaftlicher Widerstand gegenüber Vorschlägen und zum Teil schon praktizierten Modellen gefordert, in denen durch die Einführung tariflicher Öffnungsklauseln für bestimmte Gruppen oder Regionen eine untertarifliche Bezahlung zugelassen werden soll; während die mit solchen Modellen verknüpften Hoffnungen auf zusätzliche Arbeitsplätze auf äußerst unsicheren Annahmen basieren, wäre dadurch eine Ausweitung des Problems einer „Armut trotz Erwerbsarbeit“ geradezu zwangsläufig vorprogrammiert. Schließlich sollte - vor allem mit Hilfe von „Regulierungsstrategien“ — versucht werden, die weitere Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen so zu steuern, daß dadurch die Entstehung eines Beschäftigungssektors verhindert wird, in dem eine Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit im Regelfall nicht möglich ist.

(2) Bedarfsgerechte Reform des Familienlastenausgleichs:

Da es sich bei den größeren Bedarfsgemeinschaften im Regelfall um kinderreiche Familien und/oder Einelternhaushalte handelt, weist eine Verletzung des Abstandsgebots in aller Regel auf das Versagen des bestehenden dualen Systems des Familienlastenausgleichs aus Steuer- und Transferleistungen hin. Der heutige Familienlastenausgleich ist durch einen Ehegattenlastenausgleich, bei dem Entlastungen großen Umfangs auch bei kinderlosen Ehen vorgesehen sind, und einen Kinderlastenausgleich, der primär auf einen horizontalen Lastenausgleich zwischen Haushalten der

¹⁷ Vgl. z. B. Rudolf Welz Müller, Niedrige Arbeitseinkommen als lohn- und verteilungspolitisches Problem, WSI-Arbeitsmaterialien Nr. 14. Düsseldorf 1987.

gleichen Einkommensgruppe mit und ohne Kinder abstellt, dominiert, wobei beide Elemente primär bessergestellte Haushalte begünstigen. Demgegenüber wäre ein Kinderlastenausgleich zu fordern, der vorrangig am Ziel ausgerichtet ist, bei unteren Einkommensgruppen die durch das Vorhandensein von Kindern ausgelöste Verarmungsgefahr zu vermeiden. Dieses Ziel wäre am ehesten realisierbar, wenn das Kindergeld mit der Höhe der Kinderregelsätze im Bundessozialhilfegesetz harmonisiert würde. Die dadurch erzielte Deckung des vollen Kinderbedarfs im Kinderlastenausgleich müßte allerdings aus sozial- wie aus finanzpolitischen Gründen auf untere Einkommensgruppen beschränkt bleiben, was z. B. durch eine einkommensabhängige Ausgestaltung eines derartigen Lastenausgleichs erreicht werden könnte.

(3) Wirksame Kompensation steigender Unterkunftskosten durch eine Wohngeldreform:

Aller Voraussicht nach wird die Verknappung preiswerten Wohnraums und der überdurchschnittliche Anstieg der Wohnungskosten vor allem für untere Einkommensgruppen in den nächsten Jahren anhalten. Durch die Zahlung von Wohngeld kann diese Misere am Wohnungsmarkt sicherlich nicht verändert werden: dennoch kommt dieser Transferleistung eine wichtige, ergänzende Funktion im Hinblick auf die Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit und zur Entschärfung des Abstandsproblems zu. Allerdings kann das Wohngeld in seiner heutigen Ausgestaltung besonders hohe Mietkostenbelastungen nur unzureichend auffangen: zudem wird diese Leistung - zumeist aus fehlender Kenntnis bestehender Ansprüche - von vielen Haushalten nicht ausgeschöpft. Durch eine Neugestaltung des Wohngelds sollte erreicht werden, daß die Entwicklung der Wohnungskosten nicht mehr auf die Sozialhilfe (und/oder Grundsicherung) durchschlagen kann. Zu einer solchen Reform gehört u. a., daß das Wohngeld im Niveau angehoben und schneller an die Mietpreisentwicklung angepaßt wird. Darüber hinaus sollten die Möglichkeiten zusätzlicher Aufstockungen erweitert werden. Schließlich sollte die Ausschöpfung vorhandener Leistungsansprüche durch bessere Informations- und Beratungsangebote gefördert werden.

(4) Harmonisierung von sozialhilferechtlichem Mindestbedarf und einkommensteuerrechtlichem Existenzminimum:

Während im bis 1992 geltenden Einkommensteuerrecht ein Sozialhilfebedarf vor allem bei größeren Bedarfsgemeinschaften auch dadurch entstehen konnte, daß bei der Besteuerung des Einkommens das soziokulturelle Existenzminimum nicht von der Steuer freigestellt blieb, wird dieses Verarmungsrisiko durch die vom Bundesverfassungsgericht 1992 eingeforderte Novellierung des Einkommensteuerrechts beseitigt werden. Auch wenn diese verbesserte Abstimmung von Steuer- und Transfer-system einerseits zu begrüßen ist, ist heute bereits spürbar, daß sich durch diese rechtliche Vorgabe der Druck auf das Sozialhilfeniveau verstärkt hat. Durch die engere Verzahnung von Sozialhilfeniveau und Steuerfreibeträgen drohen bei der systemgerechten Anpassung dieses untersten Netzes an die Einkommens- und Preisentwicklung immer wieder Einnahmeausfälle im Steuersystem aufzutreten, die durch geeignete Tarifkorrekturen kompensiert werden müssen. Je weniger es gelingt, durch die zuvor genannten Reformen in den vorgelagerten Leistungssystemen die Sozialhilfe zu entlasten, desto größer wird die Gefahr, daß gerade bei großen Bedarfsgemeinschaften weitere Abstriche vom Bedarfsstandard vorgenommen werden. Durch das künftig enger gefaßte Spannungsverhältnis zwischen fiskalischen und sozialpolitischen Zielen und Interessen, die sich mit dem Sozialhilfeniveau verbinden, ist somit die Sicherung und Fortschreibung eines bedarfsgerechten Niveaus zumindest schwieriger geworden. Auch im Rahmen der Steuerpolitik ist künftig darauf zu achten, daß der Spielraum für ein sozialstaatlich angemessenes Existenzminimum - gerade auch für größere Haushalte - erhalten bleibt.

Gefordert sind somit einerseits arbeits- und lohnpolitische Strategien zur Erhaltung und zum Ausbau von Beschäftigungsverhältnissen, die im Regelfall eine existenzsichernde Vergütung beinhalten; andererseits sind Reformen in den vorgelagerten sozialen Sicherungsleistungen erforderlich, durch die sichergestellt wird, daß - gemäß der Logik des deutschen Systems sozialer Sicherung - Sozialhilfebedürftigkeit tatsächlich nur in besonderen, atypischen Not- und Bedarfslagen auftritt. Schließlich bedarf es als Folge der stärkeren Verzahnung zwischen der Sozialhilfe und dem Steuersystem einer stärkeren Berücksichtigung von Fragen der Einkommenssicherung bei der Ausgestaltung der Einkommensteuer.