

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Bläss, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Heidi Knake-Werner und der Gruppe der PDS
— Drucksache 13/3276 —

Berechnungen zum „Lohnabstandsgebot“
im Rahmen der Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes

In der schriftlichen Frage Nr. 75 in Drucksache 13/3094 wurde die Bundesregierung um Auskunft darüber gebeten, „welche Berechnungsunterlagen und -verfahren im Bundesministerium für Gesundheit herangezogen und durchgeführt (wurden), um die Behauptung des Bundesministeriums zu untermauern, wonach 1996 der Abstand zwischen Einkommen aus unteren Lohngruppen und Sozialhilfe die in der Novelle des BSHG vorgesehenen 15 % erreiche und lineare Kürzungen daher nicht vorgesehen seien“. Die Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Gesundheit, Dr. Sabine Bergmann-Pohl, antwortete am 15. November 1995: „Das konkretisierte Lohnabstandsgebot (15 %) soll nach dem vorliegen den Gesetzentwurf ab 1999 wirksam werden. Vergleichsberechnungen auf der Basis der durch das Jahressteuergesetz 1996 neu eingeführten Regelungen zum Familienlastenausgleich und zur Freistellung des Existenzminimums zeigen, daß zu diesem Zeitpunkt das 15-%-Abstandsgebot im Bundesdurchschnitt eingehalten wird.“

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für Gesundheit, daß die Frage danach, welche Berechnungsunterlagen und -verfahren herangezogen und durchgeführt wurden, mit der Feststellung, daß Vergleichsberechnungen zu einem Ergebnis geführt haben, tatsächlich beantwortet wurde?

Wenn ja, welchen Erkenntnisgewinn im Sinne der Fragestellung verbirgt die Antwort?

Den Berechnungen liegen die allgemein zugänglichen statistischen Daten des Statistischen Bundesamtes und die im Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes (Schriftenreihe des damaligen Bundesministeriums für Familie und Senioren Bd. 29) eingehend erläuterte

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 22. Dezember 1995 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Methodik zugrunde. Es gab und gibt deshalb keinen Erkenntnisgewinn im Sinne der Fragestellung, der zu verbergen ist.

Allerdings sollte die Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin des Bundesministeriums für Gesundheit, Dr. Sabine Bergmann-Pohl, vom 15. November 1995 (Drucksache 13/3094) zusätzlichen Erkenntnisgewinn insofern schaffen, als nochmals darauf hingewiesen wurde, daß nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des BSHG das 15-%-Lohnabstandsgebot erst 1999 wirksam werden soll. Die Frage, ob das 15-%-Lohnabstandsgebot für 1996 eingehalten ist, war nicht relevant.

2. Trifft es zu, daß die Aussage der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für Gesundheit, wonach 1999 „das 15-%-Abstandsgebot im Bundesdurchschnitt eingehalten wird“, bedeutet, daß das Abstandsgebot in einzelnen Bundesländern und Regionen nicht eingehalten wird?
 - a) Wenn nein, welche Bedeutung hat die Formulierung „im Bundesdurchschnitt“?
 - b) Wenn ja, in welchen Bundesländern und Regionen wird nach den angeführten Vergleichsberechnungen das 15-%-Abstandsgebot nicht eingehalten werden, und welche Konsequenzen werden aus diesem Berechnungsergebnis aufgrund der von der Bundesregierung beabsichtigten Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes für die Festsetzung der Regelsätze zu folgen haben?

Die Einhaltung des 15-%-Abstandsgebots im Bundesdurchschnitt bedeutet nicht notwendigerweise, daß in einzelnen Ländern das Abstandsgebot nicht eingehalten ist.

Die Formulierung „Bundesdurchschnitt“ in der Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin bedeutet, daß die Vergleichsberechnungen zum Lohnabstandsgebot auf Basis bundesdurchschnittlicher Bruttolöhne und bundesdurchschnittlicher Regelsätze durchgeführt wurden.

- c) Wie groß wird der Abstand zwischen unteren Einkommensgruppen und Einkommen aus Sozialhilfe nach den angeführten Vergleichsberechnungen in den einzelnen Bundesländern und ggf. Regionen 1999 sein?

Der Abstand zwischen den verfügbaren Einkommen und dem Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt eines Ehepaares mit drei Kindern liegt nach den Vergleichsberechnungen des Bundesministeriums für Gesundheit je nach Land – in Abhängigkeit der länderspezifischen Bruttolöhne und länderspezifischen Mieten – voraussichtlich zwischen rd. 540 DM und rd. 790 DM pro Monat.

3. Trifft die von verschiedenen Sachverständigen in der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit am 22. November 1995 getroffene Behauptung zu,
 - a) wonach im Bundesministerium für Gesundheit interne Berechnungen durchgeführt wurden bzw. zur Verfügung stehen, die zu dem Ergebnis kommen, daß im Bundesland Bremen und in allen ostdeutschen Bundesländern der von der Bundesregie-

- ung geforderte 15-%-Lohnabstand nicht erreicht werden wird,
und
- b) daß im Sinne der von der Bundesregierung verfolgten Neu-
regelungen hieraus zwingend lineare Regelsatzkürzungen fol-
gen?

Zu a)

Nein. Vergleiche hierzu Antwort zu Frage 2.

Zu b)

Nein.

4. Wie viele Fünf-Personen-Haushalte mit zwei Erwachsenen und
drei Kindern bestanden zum letzten statistisch verfügbaren Zeit-
punkt
- a) in der Gesamtbevölkerung,
 - b) in der Gruppe der Lohn- und Einkommensbezieher,
 - c) in der Gruppe Bezieher unterer Löhne und Einkommen,
 - d) in der Gruppe der Empfänger laufender Hilfe zum Lebens-
unterhalt und
 - e) in der Gruppe der Empfänger laufender Hilfe zum Lebens-
unterhalt mit deutscher Staatsangehörigkeit?
(Angaben bitte jeweils in absoluten Zahlen und relativen Zah-
len bezogen auf die jeweilige Gesamtgruppe.)
 - f) Welchen Anteil wird die Vergleichsgruppe nach den Schät-
zungen der Bundesregierung in den jeweiligen Gesamtgruppen
im Jahr 2005 stellen?

Zu a)

Im April 1993 gab es in Deutschland 1 091 000 Haushalte von
Ehepaaren mit drei Kindern. Dies entspricht einem Anteil von
3 % an allen Haushalten.

Zu b)

In Deutschland gab es im April 1993 in der Gruppe der Haus-
halte, die angaben, ihren überwiegenden Lebensunterhalt durch
Erwerbstätigkeit zu bestreiten, 1 013 000 Ehepaare mit drei Kin-
dern. Das sind knapp 5 % gemessen an all diesen Haushalten.

Zu c)

Die Gruppe „Bezieher unterer Löhne und Einkommen“ wird auf
Basis der von den statistischen Ämtern auf repräsentativer
Grundlage durchgeführten amtlichen Verdiensterhebungen
nach dem Gesetz über die Lohnstatistik vom 18. Mai 1956 (in be-
reinigter Fassung zuletzt veröffentlicht im BGBl. III, Gliede-
rungsnummer 800-16), zuletzt geändert durch das Gesetz zur
Änderung des Handels- und Lohnstatistikgesetzes (Stati-
stikänderungsgesetz – StatÄndG) vom 2. März 1994 (BGBl. I
S. 384) bestimmt. Im Rahmen dieser Statistik werden Angaben
zur Haushaltsgröße und -struktur nicht erfragt.

Zu d), e)

Im Tabellenprogramm der Statistik über Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sind die Haushaltstypen Ehepaare mit drei und mehr Kindern dargestellt. Die Zusammensetzung des Haushaltstyps mit genau drei Kindern kann nur durch eine zeitaufwendige Sonderauswertung bei den Statistischen Landesämtern aufgeschlüsselt werden. Im folgenden wird die Fragestellung (entsprechend der Kategorisierung in der Sozialhilfestatistik) auf „Familien mit drei und mehr Kindern“ bezogen.

Ende 1993 gab es in Deutschland 53 084 Ehepaare mit drei und mehr Kindern, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen, darunter 22 770 mit deutschem Haushaltsvorstand. Dies entspricht, bezogen auf die jeweilige Haushaltsgesamtzahl mit Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, einem Anteil von 4,1 % bzw. 2,4 %.

Für die Antworten zu den Fragen 4 a) und 4 b) liegen zwar Daten des Jahres 1994 vor. Aus Gründen der statistischen Vergleichbarkeit beziehen sich alle Angaben aber auf das Jahr 1993.

Zu f)

Eine aktuelle Vorausschätzung der Zahl der Privathaushalte wird gegenwärtig im Statistischen Bundesamt durchgeführt. Die voraussichtlich im ersten Quartal 1996 zur Verfügung stehenden Daten werden allerdings keine haushaltsbezogenen Vorausschätzungen für die in den Fragen 4 b) bis 4 e) jeweilig genannten Gesamtgruppen ermöglichen.

5. Wie viele Haushalte der für die Berechnung des Lohnabstandes gewählten Vergleichsgruppe (Fünf-Personen-Haushalte mit der unteren Einkommensgruppe) bezogen, wie bei den Vergleichsberechnungen unterstellt, tatsächlich nur ein einziges Erwerbseinkommen?

Im Rahmen der Verdiensterhebungen (vgl. Antwort zu Frage 4 c) werden keine Angaben zur Haushaltsgröße und -struktur erhoben.

Den Ergebnissen des Mikrozensus für das Jahr 1993 ist zu entnehmen, daß nach wie vor für über die Hälfte der Ehepaare mit Kindern der Alleinverdienerhaushalt die typische und damit repräsentative Familienform ist. Bei Ehepaaren mit drei Kindern und überwiegendem Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit dominiert mit rd. 90 % der Einverdienerhaushalt.

6. Welche Überlegungen veranlassen die Bundesregierung zu der Auffassung, daß die quantitative Ausbreitung der gewählten Vergleichsgruppe in der Gesamtbevölkerung, in dem abhängig erwerbstätigen Bevölkerungsteil und in dem laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehenden Bevölkerungsteil ein geeigneter Maßstab für die gesellschaftspolitische Beurteilung des Abstandes zwischen Lohn- und Sozialhilfeeinkommen ist und darüber hinaus für die Festsetzung der Regelsätze ist, die alle Haushaltstypen betreffen?

Die Wahl der für den Vergleich maßgeblichen Haushaltsgemeinschaft bis zu fünf Personen beruht auf dem Konsens zwischen Bund und Ländern bei den Beratungen zum Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) und zum Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG). Sie ist darin begründet, daß einerseits für diese Haushaltsgröße das Lohnabstandsgebot in der Regel noch eingehalten ist und andererseits das Nettoeinkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen zuzüglich der Transferleistungen (Kindergeld und Wohngeld) nahe am durchschnittlichen Sozialhilfebedarf liegt, so daß es bei diesem Haushaltstyp am ehesten zu Überschneidungen kommen kann. Würde ein anderer Haushaltstyp gewählt, müßte ein entsprechend veränderter prozentualer Abstand als Bezugsgröße festgelegt werden.

7. Welche gesellschaftspolitischen, welche wirtschaftspolitischen, welche arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen sowie welche sozialpolitischen Überlegungen und Zielvorstellungen haben die Bundesregierung in der Ansicht bestärkt, daß
- a) der Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Lohneinkommen starr und prozentual festzulegen sei,
 - b) dieser Abstand 15 % und nicht 5, 10, 20 oder 30 % betragen müsse und
 - c) die Einhaltung dieses Abstandes im Zweifelsfalle höher zu bewerten sei als die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums?

Zu a)

Die Bundesregierung sieht in dem prozentualen Abstand zwischen unterem Einkommen und der Sozialhilfe gerade keine starre Festlegung. Ein prozentualer Abstand paßt sich vielmehr flexibel an Veränderungen beim Einkommen an und gewährleistet damit eindeutiger als bisher eine gleichmäßige Entwicklung von unterem Einkommen und Sozialhilfebedarfen.

Zu b)

Die Grenze von 15 % ist nicht willkürlich gewählt. Aufgrund der Ergebnisse des Berichts der Bundesregierung (a. a. O.) und infolge der Freistellung des steuerlichen Existenzminimums und der Verbesserungen beim Familienleistungsausgleich ab dem Jahre 1996, die sich nicht auf den Bedarf von Sozialhilfeempfängerhaushalten, jedoch erhöhend auf das verfügbare Einkommen von Arbeitnehmerhaushalten auswirken, kann der Lohnabstand ab 1999 für einen Fünf-Personen-Haushalt (Ehepaar mit drei Kindern) auf 15 % festgelegt werden.

Zu c)

Das soziokulturelle Existenzminimum wird in der Bundesrepublik Deutschland im Bedarfsfall durch die Hilfe zum Lebensunterhalt sichergestellt, deren Ausgestaltung Sache des Gesetzgebers ist. Das Abstandsgebot hat den Zweck, unabhängig von dem geltenden Bedarfsbemessungssystem eine Ober-

grenze für den zulässigen Regelsatz im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt vorzusehen. Damit wird das soziokulturelle Existenzminimum in seiner Höhe sachgerecht bereits so begrenzt, daß ein Konflikt zwischen der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums und der Einhaltung des notwendigen Abstands zu den unteren Einkommensgruppen nicht auftreten kann.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß den Mitgliedern des Deutschen Bundestages die Berechnungsverfahren, die Berechnungsunterlagen und die Modellrechnungen, die der Behauptung eines ab 1996 eingehaltenen 15-%-Abstandes zugrunde liegen, in nachprüfbarer Weise bekannt sein müssen, wenn sie in verantwortungsvoller Ausübung ihres Mandats über die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Neuregelungen des Bundessozialhilferechtes entscheiden können sollen?
 - a) Wenn nein, warum nicht?
 - b) Wenn ja, ist die Bundesregierung bereit, die von ihr durchgeführten und die ihr bekannten einschlägigen Berechnungen in der Anlage ihrer Antwort zu dieser Anfrage zu veröffentlichen?

Es gibt keine Behauptung der Bundesregierung eines ab 1996 eingehaltenen oder einzuhaltenden 15%igen Lohnabstands.

Die in der Frage angesprochene Modellrechnung stammt vom März 1995 und beruht auf den damals aktuell verfügbaren Daten und den zu diesem Zeitpunkt bekannten Planungen zum Familienleistungsausgleich und zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums.

Die Gesetzesbegründung zur Sozialhilfereform gibt über das gesetzgeberische Vorhaben der Bundesregierung erschöpfende Auskunft und versetzt die Abgeordneten in die Lage, verantwortungsvoll über den Gesetzentwurf zu entscheiden.

9. Welche statistischen Definitionen und Quellen liegen der Referenzgröße „untere Lohn- und Einkommensgruppen“ zugrunde und welche Einkommensarten werden aufgrund welcher statistischen Quellen in welcher Höhe und mit welchen Veränderungsraten bis zum Jahr 1999 als Einkommen bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens der Referenzgruppe berücksichtigt?

Die Angaben zur Referenzgröße „untere Lohn- und Einkommensgruppen“ resultieren aus den von den statistischen Ämtern auf repräsentativer Grundlage durchgeführten amtlichen Verdiensterhebungen (vgl. auch Antwort zu Frage 4 c).

10. Welche quantitativen und qualitativen Unterschiede bestehen zwischen dem derart ermittelten verfügbaren Einkommen und dem in der Systematik des Statistischen Bundesamtes verwendeten Begriff des „verfügbaren Haushaltseinkommens“?

Es wird unterstellt, daß bei dem Begriff „verfügbares Haushaltseinkommen“ nach den „Verfügbaren Einkommen der Privathaushalte“ aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

gefragt wird. Dieses „Verfügbare Einkommen der Privathaushalte“ setzt sich zusammen aus:

- Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit
- + Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit
(dar.: unterstellte Einkommen aus Wohnungsvermietung)
- + Bruttoeinkommen aus Vermögen
- Zinsen auf Konsumentenkredite
- + empfangene laufende Übertragungen
(dar.: z. B. soziale Leistungen)
- geleistete laufende Übertragungen
(dar.: z. B. direkte Steuern und Sozialbeiträge).

Ausführliche Erläuterungen zu den einzelnen Komponenten, zu dem Berechnungskonzept sowie zu den Datengrundlagen sind in der Zeitschrift „Wirtschaft und Statistik“, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Heft 7/1992 enthalten.

Das den Berechnungen zum Lohnabstand zugrundeliegende „verfügbare Einkommen“ setzt sich zusammen aus:

- Bruttolöhnen und -gehältern unterer Lohn- und Gehaltsgruppen
- + anteilige einmalige Zahlungen
- Lohnsteuer (plus Solidaritätszuschlag), Kirchensteuer und Sozialversicherungsbeiträge
- + Kindergeld
- + Wohngeld.

Beide Einkommensbegriffe sind materiell und von der Systematik her nicht vergleichbar. Die synonyme Verwendung beider Begriffe verbietet sich schon aus sachlogischen Gründen.

Im Jahr 1992 lagen die – den Berechnungen zum Lohnabstandsgebot zugrundeliegenden – verfügbaren Einkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen von Ehepaaren mit drei Kindern, in Abhängigkeit von der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes, zwischen 41 100 DM und 42 900 DM pro Jahr.

Nach den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen lagen die „Verfügbaren Einkommen der Privathaushalte“ von Haushalten mit fünf oder mehr Personen in Haushalten von Arbeitern bei 68 800 DM pro Jahr und in Haushalten von Angestellten bei 88 600 DM pro Jahr.

11. Warum berücksichtigen die Berechnungen zum verfügbaren Einkommen der Referenzgruppe den Kirchensteuerabzug als einkommensmindernd, wo es sich um freiwillige und damit vermeidbare Abgaben handelt?

Die Bundesregierung hält es für geboten, bei der Bestimmung der Nettoeinkommen auch die Abzüge für Kirchensteuer zu berücksichtigen. Maßgebend dafür ist die Überlegung, daß nach wie vor der Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung – vor allem in den alten Bundesländern – Kirchensteuer zahlt und deren Berücksichtigung daher der sozialen Realität entspricht (vgl. Bericht der Bundesregierung S. 23, a. a. O.).

12. Warum berücksichtigen die Berechnungen zum Lohnabstand nicht die aufgrund der Erwerbstätigkeit entstehenden Ansprüche gegen die Sozialversicherung, insbesondere in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung, die zwar kein gegenwärtig verfügbares Einkommen darstellen, wohl aber eigentumsähnliche Ansprüche, von deren Erwerb ein eigener „Arbeitsanreiz“ ausgeht?

Aufgabe der Sozialhilfe ist die Beseitigung gegenwärtiger Notlagen, nicht aber die Abdeckung zukünftiger Risiken. Von daher können bei einem reellen Vergleich auf der Arbeitnehmerseite auch nur die „bereiten“ Mittel (d. h. die Mittel, über die der Erwerbstätige zum jetzigen Zeitpunkt verfügen kann) berücksichtigt werden. Die Einbeziehung von nicht verfügbaren Anwartschaftsrechten in den Vergleich verbietet sich daher von selbst.