

Erbe, Rainer; Erbe, Susanne

Article — Digitized Version

Sozialhilfe auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Erbe, Rainer; Erbe, Susanne (1993) : Sozialhilfe auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 11, pp. 588-596

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137064>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rainer Erbe, Susanne Erbe

Sozialhilfe auf dem Prüfstand

Gegenwärtig wird in Politik und Öffentlichkeit heftig über die Angemessenheit und Zweckmäßigkeit des deutschen Sozialhilfesystems diskutiert. Wie haben sich das Volumen und die Struktur der Sozialhilfe in den letzten Jahren entwickelt? Wie sind Reformvorschläge – etwa die Negativsteuer – zu beurteilen?

In den letzten 21 Jahren haben die Ausgaben für Sozialhilfe in den alten Bundesländern¹ exorbitant zugenommen: Sie verzehnfachten sich von 3,3 Mrd. DM (1970) auf 34,1 Mrd. DM (1991), während sich das Bruttosozialprodukt im gleichen Zeitraum lediglich vervierfachte. Dementsprechend stieg auch der Anteil der Sozialhilfe an den gesamten Ausgaben der Länder und Gemeinden von 2,5% im Jahre 1970 auf gut 6% (1991).

Dieser starke Anstieg der Sozialhilfekosten wird je nach politischem Standpunkt entweder als Beleg für wachsende Armut und zunehmende Spaltung unserer Gesellschaft („Marsch in die Zwei-Drittel-Gesellschaft“) oder als Indiz für einen zunehmenden Wildwuchs und Mißbrauch im Sozialleistungssystem gewertet. So argumentieren konservative Kritiker, die Sozialhilfe und die sie unter Umständen flankierenden Sozialleistungen (wie Wohngeld, Kindergeld etc.) seien schon längst nicht mehr das letzte soziale Netz im Sinne einer Mindestsicherung, sondern eine „soziale Hängematte“, die Eigenverantwortung und den Anreiz zur Arbeitssuche und -aufnahme schwäche. Diese Problematik wird in der öffentlichen Diskussion häufig dem Stichwort „Sozialhilfemißbrauch“ zugeordnet, d.h. mit dem Tatbestand des schlichten Sozialhilfebetrugs vermischt, obgleich die Frage nach der angemessenen (d.h. den Arbeitsanreiz erhaltenden) Höhe der Sozialhilfe mit der Frage ihrer mißbräuchlichen

Inanspruchnahme (durch Verschweigen anderweitiger Einkommensquellen) zunächst nichts zu tun hat².

In jüngster Zeit haben auch Vertreter der politischen Linken in der Bundesrepublik das Thema aufgegriffen, auch wenn sie auf das Bild von der „sozialen Hängematte“ verzichten und statt dessen mit dem neutraleren anglo-amerikanischen Begriff der Armutsfalle (poverty trap) argumentieren³. Auch dieser Begriff impliziert jedoch, daß angesichts des erreichten Niveaus der sozialen Absicherung Leistung (d.h. reguläre Erwerbstätigkeit im Bereich der unteren Lohngruppen) sich nicht mehr lohne und aus nüchternem ökonomischen Kalkül daher eine Subventionsmentalität entstehe.

Erste Konsequenzen

Aus der Diskussion um die angemessene Höhe und Ausgestaltung der Sozialhilfe – und auch ihren möglichen Mißbrauch – sind inzwischen im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG)⁴ erste Konsequenzen gezogen worden. Folgende Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) wurden in den letzten Monaten verabschiedet:

¹ Um einen langfristigen Vergleich zu ermöglichen, beschränkt sich dieser Aufsatz auf das frühere Bundesgebiet.

² Ein theoretischer Zusammenhang ist allenfalls darin zu sehen, daß ein risikoneutraler Betrüger bei steigender Sozialhilfeshöhe (und bei gegebenen Sanktionen im Entdeckungsfall) bereit ist, ein höheres Entdeckungsrisiko einzugehen, und die Zahl der Betrugsfälle somit mit steigenden Leistungen zunimmt.

³ Vgl. z.B. F. W. Scharpf: Soziale Gerechtigkeit im globalen Kapitalismus, in: Die neue Gesellschaft, 1993, Heft 6, S. 544-547; Georg Vobruba: Lohn aus zwei Töpfen, in: Die Zeit vom 10. September 1993.

⁴ Sowie in den noch nicht rechtskräftigen Gesetzen zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms. Vgl. Bundesrats-Drucksache 350/93 bzw. 503/93.

Rainer Erbe, 40, Dipl.-Volkswirt, ist Referent für wirtschaftspolitische Grundsatzfragen in der Wirtschaftsbehörde Hamburg. Susanne Erbe, 38, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Redaktion des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Der Aufsatz gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

- Das Lohnabstandsgebot wurde schärfer gefaßt. Nunmehr *müssen* die Sozialhilferegelsätze (zusammen mit den Zuschüssen für Unterkunft und Heizung) bei Haushaltsgemeinschaften mit weniger als fünf Personen unter den Nettoarbeitsentgelten unterer Lohngruppen (inklusive Kindergeld und Wohngeld) liegen (§ 22 (3) Satz 4 BSHG).
- Die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt müssen vom 1. Juli 1994 bis 30. Juni 1995 eine Nullrunde bei ihrer Regelsatzanpassung hinnehmen (§ 22 (4) BSHG). Die Anpassung der Regelsätze vom 1. 7. 1995 bis zum 30. 6. 1996 soll sich nach der Nettolohnentwicklung richten, höchstens jedoch 3% betragen.
- Die Kommunen werden verpflichtet, für junge arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, für die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu beschaffen ist, Arbeitsgelegenheiten bereitzustellen. Bislang hatten sie nur die Möglichkeit dazu. Bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten kann im Einzelfall sogar von dem Erfordernis der Zusätzlichkeit (der Arbeit gegenüber solcher, die über den Markt getätigt wird) abgesehen werden (§ 19 BSHG).
- Die Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger sollen verbessert werden. Bisher wurden Arbeitseinkommen von Sozialhilfeempfängern (bis auf einen Mehrbedarfszuschlag, der 1993 höchstens 1 500 DM pro Jahr betrug) zu 100% auf die Sozialhilfe angerechnet. Nach dem Föderalen Konsolidierungsprogramm wird in den § 76 BSHG ein Absatz (2a) eingefügt, der Freibeträge in „jeweils angemessener Höhe“ vorsieht, die vom Erwerbseinkommen absetzbar sind⁵.

Angesichts der in der Öffentlichkeit recht pauschal ge-

fürten Diskussion über das Sozialhilfesystem und seinen (vermuteten) Mißbrauch wird im folgenden auf einige Fragen näher eingegangen:

- Welche Faktoren haben den Anstieg der Sozialhilfeaufwendungen in der Vergangenheit maßgeblich geprägt?
- Welche Veränderungen in der Struktur der Hilfeempfänger waren zu beobachten?
- Inwieweit läßt sich die Besorgnis um die Wahrung des Lohnabstandsgebots empirisch untermauern?
- Ergibt sich aus vorhandenen oder vermuteten Mißbrauchstatbeständen Reformbedarf? Wie sind die Vorschläge für einen grundlegenden Umbau des Systems zu bewerten?

Entwicklung der Sozialhilfeausgaben

Größter Posten in der Sozialhilfestatistik war in den letzten 21 Jahren durchgängig die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Sie machte 1970 64,6% der Sozialhilfeausgaben aus und erreichte 1991 einen Anteil von 61,1%. Sie besteht in der Hauptsache aus Sachleistungen (soziale Dienstleistungen), deren Kosten von den Sozialhilfeträgern übernommen werden. Fast ausschließlich wird diese Hilfeart von der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe für Behinderte geprägt (vgl. Tabelle 1).

⁵ Ob die Neuregelung wirklich in diese Richtung geht, hängt von der Höhe der Freibeträge ab. Die entsprechende Rechtsverordnung steht noch aus. Zu anderen Motiven dieser Rechtsänderung siehe unten.

Tabelle 1
Sozialhilfeausgaben 1970 bis 1991

	Sozialhilfeausgaben insgesamt ¹	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt		Hilfe in besonderen Lebenslagen		
		insgesamt	außerhalb von Einrichtungen	insgesamt	Hilfe zur Pflege	Eingliederungshilfe für Behinderte
			in Mill. DM			
1970	3 335,1	1 180,6	765,2	2 154,5	1 106,6	378,5
1980	13 265,9	4 338,7	2 978,5	8 927,3	5 003,1	2 666,4
1991	34 118,5	13 265,3	10 230,1	20 853,2	11 055,2	7 481,8
			in %			
1970	100,0	35,4	22,9	64,6	33,2	11,3
1980	100,0	32,7	22,5	67,3	37,7	20,1
1991	100,0	38,9	30,0	61,1	32,4	21,9
		Pro Antrag der jeweiligen Empfängergruppe in DM				
1970	2 236,8	1 576,2	1 097,8	2 232,6	4 256,2	3 154,2
1980	6 187,5	3 281,9	2 375,2	7 933,3	10 805,8	13 744,3
1991	9 127,5	4 643,1	3 681,2	13 506,0	20 359,5	24 774,2

¹ Früheres Bundesgebiet.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, Wiesbaden, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Die zweite Sozialhilfeart – die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt – umfaßt dagegen die Leistungen, die allgemein als Sozialhilfe im eigentlichen Sinne verstanden werden. Auf sie, d.h. auf die gewährten Regelsätze und die Miet- und Heizkostenzuschüsse konzentriert sich auch die Mißbrauchsdiskussion. Der Anteil der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nahm zwischen 1970 und 1991 von 35,4% auf 38,9% zu. Der überwiegende Teil dieser Hilfeleistungen wird außerhalb von Einrichtungen erbracht (1991: 10,2 Mrd. DM von 13,3 Mrd. DM insgesamt, vgl. Tabelle 1).

Eine nähere Betrachtung der Sozialhilfeausgaben im Zeitablauf zeigt Tabelle 1:

- In den 70er Jahren dominierte der Anstieg der Hilfe in besonderen Lebenslagen⁶, während in den 80er Jahren

⁶ Damals wurde bezeichnenderweise auch die Idee einer eigenständigen Pflegeversicherung zur Entlastung der Sozialhilfeträger „geboren“.

⁷ Während die Zahl der Sozialhilfeanträge in den 70er Jahren nur um durchschnittlich 3,7% zunahm, stieg sie von 1980 bis 1991 um 5,2% pro Jahr. Umgekehrt war die Entwicklung bei den Kosten pro Sozialhilfefall. Hier waren in den 70er Jahren Steigerungsraten von durchschnittlich 11% p.a. zu verzeichnen, von 1980 bis 1991 nahmen die Kosten aber nur um durchschnittlich 3,6% p.a. zu.

die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt überdurchschnittlich wuchs.

- Primärer Faktor für das Ausgabenwachstum war in den 70er Jahren die Zunahme der Kosten pro Sozialhilfefall, in den 80er Jahren dagegen der Anstieg der Fallzahlen⁷.

- Über den Gesamtzeitraum gesehen waren die Eingliederungshilfen für Behinderte die dynamischste Ausgabenposition. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben wuchs von 11,3% (1970) auf 21,9% (bzw. 7,5 Mrd. DM) im Jahr 1991. Das zweitstärkste Wachstum hatte die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen zu verzeichnen (von 22,9% 1970 bzw. 22,5% 1980 auf 30,0% oder 10,2 Mrd. DM 1991).

- Der Anteil der Hilfe zur Pflege änderte sich von 1970 bis 1991 wenig. Die Hilfe zur Pflege machte 1991 mit 11,1 Mrd. DM knapp ein Drittel des Gesamtaufwands aus.

Entwicklung der Empfängerzahlen

Die Zahl der Sozialhilfeanträge ist seit 1970 von 1,5 Mill. auf 3,8 Mill. im Jahr 1991 gestiegen. Rein statistisch gesehen hat somit 1991 jeder siebzehnte in der

Stellenausschreibung

HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg sind voraussichtlich ab 1. 1. 1994, jeweils befristet auf 3 Jahre, zwei bzw. drei Halbtagsstellen einer/eines **Wissenschaftlichen Angestellten**, Vergütungsgruppe IIa BAT, mit Promotionsmöglichkeit zu besetzen.

Von den Bewerberinnen/Bewerbern werden besondere Kenntnisse in der Industrieökonomik und/oder auf dem Gebiet der Europäischen Integration sowie der Außenwirtschaft erwartet.

Erwartet werden ein abgeschlossenes Hochschulstudium der Volkswirtschaftslehre; Prädi-katsexamen; Kenntnisse moderner statistischer und ökonomischer Methoden.

Bewerbungen werden bis zum 15. Dezember 1993 an das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, – Personalreferat –, Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, erbeten.

Das HWWA fördert die Gleichstellung von Frauen. Insbesondere im wissenschaftlichen Bereich möchte das HWWA den Anteil der Frauen erhöhen. Bewerbungen von Frauen sind daher besonders willkommen.

Bundesrepublik gemeldete Einwohner zumindest zeitweilig Sozialhilfe beansprucht, während 1970 nur jeder 40. Bürger einen Antrag beim Sozialamt stellen mußte.

Aus diesem Anstieg der Sozialhilfeanträge direkt auf einen entsprechenden Anstieg der Armut in der Bundesrepublik zu schließen, ist jedoch unzulässig. Zu berücksichtigen ist zunächst, daß die Sozialhilfestatistik als Jahresstatistik alle während eines Jahres bewilligten Sozialhilfeanträge kumuliert. Deutlich werden die Unterschiede zwischen der Anzahl der Anträge und der Anzahl der Sozialhilfeempfänger, die zu einem bestimmten Zeitpunkt unterstützt wurden, am Beispiel der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, für die Daten über die Jahresendbestände vorliegen.

Die häufig als eindeutiger Beweis für einen Anstieg der Armut in der Bundesrepublik zitierte Zunahme der bewilligten Anträge von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1980 und 1991 um mehr als 1,5 Mill. relativiert sich, sofern man die Jahresendbestände zugrunde legt, bereits auf 970 000 Personen. Berücksichtigt man weiter, daß die entsprechende Anzahl ausländischer Hilfeempfänger am Jahresende seit 1980 um rund 480 000 (vgl. Tabelle 4) gestiegen ist, bleibt vom Beleg für die wachsende Armut in der Bundesrepublik nicht mehr viel übrig⁸. Die verfügbaren Zahlen legen eher die Interpretation nahe, daß der Wohlstand in der Bundesrepublik und die Höhe der hier gewährten Sozialleistungen auf Zuwande-

rer aus europäischen und außereuropäischen Armutsregionen zunehmend anziehend wirken⁹.

Empfängerstruktur

Die Ausführungen zur Tauglichkeit der Sozialhilfestatistik als „Armutindikator“ zeigen bereits, daß es – zumindest im Hinblick auf ausländische Antragsteller – in der Vergangenheit zu gravierenden Veränderungen in der Struktur der Sozialhilfeempfänger gekommen ist. Während Ausländer 1970 als Antragsteller kaum eine Rolle spielten (1,3%, vgl. Tabelle 2), entfielen 1991 auf diese Gruppe 25,1% aller Anträge. Diese Entwicklung kann angesichts steigender Zahlen von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen bei einem gleichzeitigen Arbeitsverbot für Asylanten, das erst seit dem 1. 7. 1991 beschränkt aufgehoben ist, kaum verwundern.

Im Gegensatz zu den im Zeitablauf recht stabilen Anteilen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Hilfe in besonderen Lebenslagen an den Gesamtausgaben steht auch die Entwicklung der Antragszahlen für die beiden Hilfearten. Hier ist eine eindeutige Gewichtsverlagerung auf die Sozialhilfe im engeren Sinne, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, zu beobachten. Die Anträge auf diese Leistungsart vervierfachten sich zwischen 1970 und 1991 (die Anträge auf Hilfe in besonderen Lebenslagen nahmen lediglich um 60% zu), so daß sie 1991 rund drei Viertel aller Sozialhilfeanträge ausmachten (1970: rund 47%, vgl. Tabelle 2). Entscheidender Faktor waren auch hier die ausländischen Antragsteller, die Ende 1991 bereits 30,5% aller Leistungsempfänger bei dieser Hilfeart stellten (vgl. Tabelle 4).

Bei den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen handelt es sich

⁸ Auch der verbleibende Anstieg hat seine Erklärung möglicherweise eher in der verstärkten Zuwanderung deutschstämmiger Aussiedler sowie in Verhaltensänderungen und veränderten institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. erschwerter Zugang zu den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit) als in einem Anwachsen der individuellen Armut.

⁹ So im Ergebnis auch J. Meiner: Sozialhilfe in Hamburg und im Ländervergleich, 1980 bis 1990, in: Statistisches Landesamt Hamburg (Hrsg.): Hamburg in Zahlen, Nr. 1/1993, S. 4-20, hier S. 4.

Tabelle 2
Hilfeempfänger nach Hilfearten 1970 bis 1991

	1970		1980		1991	
	Anzahl in 1 000	in %	Anzahl in 1 000	in %	Anzahl in 1 000	in %
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	749	50,2	1 322	61,7	2 857	76,4
dar.: außerhalb von Einrichtungen	697	46,7	1 254	58,5	2 779	74,3
davon am Jahresende	528	—	851	—	1 819	—
Hilfe in besonderen Lebenslagen	965	64,7	1 125	52,5	1 544	41,3
dar.: Hilfe zur Pflege	260	17,4	463	21,6	543	14,5
Eingliederungshilfe für Behinderte	120	8,0	194	9,0	302	8,1
nachrichtl.: ausl. Hilfeempfänger	20	1,3	163	7,6	937	25,1
Insgesamt ¹	1 491	100,0	2 144	100,0	3 738	100,0

¹ Ohne Mehrfachzählungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, Wiesbaden, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

nicht nur um die Gruppe von Sozialhilfebeziehern, die in der Vergangenheit am raschesten gewachsen ist, auf sie konzentriert sich auch die Mißbrauchsdiskussion. Es wird vermutet, daß in dieser Gruppe zunehmend Personen im erwerbsfähigen Alter enthalten sind, die entweder arbeitsunwillig sind oder sich in der Schattenwirtschaft bzw. illegalen Aktivitäten „eingerichtet“ haben und die Sozialhilfe somit als „Zubrot“ betrachten. Rechtfertigt die Struktur dieser Gruppe einen solchen Verdacht, bzw. welche Hinweise für eine mögliche Eingrenzung des „Mißbrauchspotentials“ liefert sie?

Ein Blick in die Statistik zeigt folgende Altersstruktur der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (vgl. Tabelle 3):

□ Tatsächlich scheinen insbesondere Personen, die hinsichtlich ihres Alters mitten im Erwerbsleben stehen könnten, seit 1980 zunehmend zu Sozialfällen geworden zu sein. Die Leistungsbezieher im Alter zwischen 25 und 50 nahmen zahlenmäßig von 219 000 (1980) auf 620 000 (1991) zu, anteilmäßig von 25,7% auf 34,1%.

□ Auch der Anteil der 18 bis 25 Jahre alten Empfänger stieg von 7,8% auf 10,4%.

□ Der Anteil der Leistungsbezieher zwischen 50 und 65 blieb mit rund 11% dagegen konstant.

□ Ein weiteres gutes Drittel der Hilfeempfänger waren 1991 – wie auch bereits 1980 – Kinder und Jugendliche.

□ Stark rückläufig war die Bedeutung der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen jenseits des erwerbsfähigen Alters: Ihr Anteil sank von rund 20% auf 8%; die Gesamtzahl der Bezieher von Sozialhilfe im Rentenalter nahm auch absolut ab.

Die Entwicklung der Altersstruktur scheint den Mißbrauchsverdacht von Kritikern zunächst zu bestätigen: Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an den Beziehern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ist zwischen 1980 und 1991 deutlich gewachsen (von 44,7% auf 55,7%). Betrachtet man jedoch diese Gruppe eingehender, ergibt sich wiederum, daß der dominierende Faktor für die beschriebenen Anteilsverschiebungen die überproportionale Zunahme ausländischer Hilfeempfänger war. Dies gilt insbesondere für die besonders „mißbrauchsverdächtige“ Altersgruppe zwischen 25 und 50 Jahren.

Allerdings wuchs die Anzahl der deutschen Hilfeempfänger in diesem Alter zwischen 1980 und 1991 um 220 000 auf 411 000 Personen (vgl. Tabelle 4). Zu berücksichtigen ist jedoch, daß Frauen in dieser Gruppe sowohl im Hinblick auf den Zuwachs 1980 bis 1991 (+ 133 000)

als auch im Hinblick auf ihren Anteil am Bestand Ende 1991 (266 000) überrepräsentiert waren. Rund die Hälfte dieser Frauen sind alleinerziehende Mütter mit einem oder mehreren Kindern unter 15 Jahren, die aufgrund ihrer Kinder bzw. fehlender oder sehr kostspieliger Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie einer häufig mangelnden Ausbildung und einer langen Nichterwerbstätigkeit keine oder nur sehr begrenzte Möglichkeiten haben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Zumindest in diesen Fällen relativiert sich der Hinweis auf den Einfluß der Sozialhilfehöhe auf den Willen zur Erwerbstätigkeit.

Informationen über den Familienstand bzw. die Haushaltsstruktur und -größe der Bezieher von laufender Hilfe

Tabelle 3
Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

(Jahresende 1980 und 1991)

Alter	in 1 000		in %	
	1980	1991	1980	1991
insgesamt	851	1 819	100,0	100,0
unter 18	300	656	35,3	36,1
unter 25	367	846	43,1	46,5
zwischen 25 und 50	219	620	25,7	34,1
über 50	265	353	31,1	19,4
über 65	171	150	20,1	8,2
zwischen 18 und 65	380	1 013	44,7	55,7

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, Wiesbaden, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Tabelle 4
Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

(Jahresende 1980 und 1991)

	Anzahl in 1 000		in % der gesamten Hilfeempfänger ¹	
	1980	1991	1980	1991
	Ausländer			
insgesamt	71	554	8,3	30,5
unter 25	35	297	4,1	16,3
über 50	8	47	1,0	2,6
zwischen 25 und 50	28	209	3,2	11,5
	Deutsche			
insgesamt	781	1 265	91,8	69,5
unter 25	333	549	39,1	30,2
über 50	257	306	30,2	16,8
zwischen 25 und 50	191	411	22,4	22,6
	davon weiblich			
insgesamt	510	765	60,0	42,1
unter 25	176	289	20,7	15,9
über 50	201	211	23,6	11,6
zwischen 25 und 50	133	266	15,6	14,6

¹ Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

Quellen: M. Beck: Sozialhilfeempfänger 1991, in: Wirtschaft und Statistik 4/1993, Tabelle 1; eigene Berechnungen.

zum Lebensunterhalt sind im Hinblick auf die Mißbrauchsdiskussion jedoch von generellem Interesse, wie insbesondere die aktuelle Diskussion um das Lohnabstandsgebot zeigt.

Lohnabstandsgebot

In der sozialpolitischen Debatte wird häufig argumentiert, daß die Sozialhilfe „...für Familien mit allen Zuschlägen durchaus das Nettoeinkommen auf niedrig bezahlten Arbeitsplätzen übersteigen kann ...“¹⁰. Diese ab einer bestimmten Familiengröße geradezu unvermeidliche Tatsache belegen auch die Rechnungen von Thormählen und Specht¹¹. Danach hat ein verheirateter Angestellter einer unteren Leistungsgruppe mit drei Kindern nur ein um 23 DM über seinem Sozialhilfeanspruch liegendes Monatseinkommen. Für eine verheiratete alleinverdienende Angestellte einer Niedriglohngruppe lohnt es sich, sofern sie Kinder hat, rein rechnerisch, überhaupt nicht zu arbeiten. Mit drei Kindern erhielte sie sogar 451 DM mehr an Sozialhilfe, als ihr Nettoeinkommen betragen würde.

So beeindruckend solche Rechnungen auch sind, es stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Bedeutung solcher Fälle. Ein Blick auf die Familienstruktur der Sozialhilfeempfänger zeigt hier folgendes (vgl. Tabelle 5):

□ Dominierend mit ca. zwei Dritteln aller Anträge waren 1991 – ebenso wie schon 1980 – einzelne Hilfeempfänger. Diese Anträge sind wohl kaum auf eine Verletzung

des Lohnabstandsgebots zurückzuführen, denn für ledige Angestellte oder Arbeiter ist auch in Niedriglohngruppen das Lohnabstandsgebot unstrittig gewährt¹².

□ Die nach wie vor wichtigste Gruppe im verbleibenden Drittel sind Alleinerziehende mit Kindern, deren Anteil von rund 17% sich von 1980 bis 1991 kaum veränderte.

□ Der Anteil von Ehepaaren mit Kindern hat sich gegenüber 1980 zwar verdoppelt, auf sie entfiel 1991 mit 11,1% aber dennoch nur ein relativ geringer Anteil.

□ Die Gruppe, die in der jüngsten Lohnabstandsdiskussion im Mittelpunkt steht, die Ehepaare mit drei und mehr Kindern, spielte 1991 mit einem Anteil von 3,4% oder 54232 Haushalten praktisch keine Rolle. Auch wenn man die Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern hinzurechnet, kommt man nur auf einen Anteil von 5,6% oder 88238 Haushalte. Zieht man davon noch die ausländischen Haushalte ab¹³, so bleiben 48931 Haushalte oder 3,1% übrig (vgl. Tabelle 6).

Die Anzahl der Fälle, in denen eine Verletzung des Lohnabstandsgebots vorliegen könnte und der Anreiz zur Arbeitssuche und -aufnahme daher möglicherweise beeinträchtigt wird, ist somit sehr gering. Sie vermögen die Forderungen nach Sozialhilfekürzungen über die bereits beschlossenen Maßnahmen hinaus nicht zu rechtfertigen, zumal solche Kürzungen das systemimmanente Problem ja letztlich nicht lösen können: Da Lohneinkünfte familienstandsunabhängige „Marktpreise für Arbeitsleistungen“ darstellen, werden sie ab einer bestimmten Kinderzahl immer hinter der bedarfsorientierten Sozialhilfe zurückbleiben, solange diese daran ausgerichtet bleibt, ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu garantieren.

Weshalb aber dann die fortdauernde Diskussion und die jüngsten gesetzgeberischen Maßnahmen?

Fiskalische Gesichtspunkte

Zum einen handelt es sich hier sicherlich um einen etwas verspäteten finanzpolitischen Reflex auf die Debatte

Tabelle 5
Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen¹
(1980 und 1991)

	1980		1991	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Haushalte insgesamt	759 916	100,0	1 558 287	100,0
Einzelne Hilfeempfänger ²	502 758	66,2	955 173	61,3
männlich	201 714	26,5	514 379	33,0
weiblich	301 044	39,6	440 794	28,3
Ehepaare ohne Kinder	41 602	5,5	87 825	5,6
Ehepaare mit Kindern	45 980	6,1	173 422	11,1
davon:				
mit drei und mehr Kindern	14 253	1,9	54 232	3,4
Haushaltsvorstände mit Kindern	134 563	17,7	264 431	17,0
davon: Männer	4 150	0,5	11 069	0,7
darunter:				
mit drei und mehr Kindern	955	0,1	1 710	0,1
davon: Frauen	130 413	17,2	253 362	16,3
darunter:				
mit drei und mehr Kindern	26 110	3,4	32 296	2,1
Übrige Haushalte	35 013	4,6	77 436	5,0

¹ Anzahl der Anträge innerhalb des jeweiligen Jahres. ² Einzelne Haushaltsvorstände und einzelne Hilfeempfänger.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, Wiesbaden, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

¹⁰ So etwa F. W. Scharpf, a.a.O., S. 546.

¹¹ Vgl. T. Thormählen, R. Specht: Größerer Grundfreibetrag für Grenzsteuerzahler, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 7, S. 356-362, hier Tabelle 3.

¹² Nach einer Untersuchung des Instituts für Weltwirtschaft liegt der Sozialhilfeanspruch einer Einzelperson bei 32% des Nettoverdienstes eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie. Vgl. A. Boss: Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Weltwirtschaft, 1993, H. 3, S. 311-330, hier S. 321.

¹³ Deren Haushaltsvorstände durften zum Teil gar nicht arbeiten bzw. haben andere Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche als die im Vergleich zur Sozialhilfe eventuell zu geringen Löhne.

über das Asylrecht und die armutsbedingte Zuwanderung – wobei nicht zuletzt der unerwünschte verstärkte Zuzug kinderreicher „Wirtschaftsflüchtlinge“ aus Ost- und Südosteuropa sowie das jahrelange politische und administrative Unvermögen, den kriminellen Mißbrauch von Asylrecht und Sozialhilfe durch eine relativ kleine Gruppe von Asylbewerbern abzustellen, eine Rolle spielten.

Zum anderen geht es angesichts der prekären Finanzlage in den öffentlichen Haushalten schlicht um fiskalische Motive. Sozialhilfekürzungen sind aus der Sicht eines Bonner Politikers populärer und vor allem einfacher „machbar“ als eine Abschaffung von Steuervergünstigungen oder Sparszulagen, die den wohlorganisierten Widerstand etablierter Lobbies auf den Plan ruft.

Dabei mögen die mit den Einschnitten in die Sozialhilfe direkt erzielbaren Einsparungen zwar eher gering sein, gleichzeitig werden jedoch indirekt weitere Einsparungsmöglichkeiten erschlossen: Bedeutsamer als der (ja durchaus ausreichende) Abstand zwischen Löhnen und Sozialhilfe ist hier der (deutlich geringere) Abstand zwischen steuerfinanzierter Sozialhilfe und mit Sozialversicherungsbeiträgen finanzierten Lohnersatzleistungen.

Tabelle 6
Ausländische Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen¹
(1980 und 1991)

	1980		1991	
	Anzahl Haushalte insgesamt ²	in % der Haushalte insgesamt ²	Anzahl Haushalte insgesamt ²	in % der Haushalte insgesamt ²
Ausländische Haushalte insgesamt	73 917	9,7	422 593	27,1
Einzelne Hilfeempfänger ³	55 785	7,3	252 099	16,2
männlich	48 999	6,4	197 518	12,7
weiblich	6 786	0,9	54 581	3,5
Ehepaare ohne Kinder	3 547	0,5	23 966	1,5
Ehepaare mit Kindern	8 303	1,1	86 437	5,5
davon:				
mit 3 und mehr Kindern	2 818	0,4	32 093	2,1
Haushaltsvorstände mit Kindern	5 035	0,7	35 416	2,3
davon: Männer	552	0,1	4 003	0,3
darunter:				
mit 3 und mehr Kindern	118	0,0	775	0,0
davon: Frauen	4 483	0,6	31 412	2,0
darunter:				
mit 3 und mehr Kindern	1 174	0,2	6 439	0,4
Übrige Haushalte	1 247	0,2	24 675	1,6

¹ Anzahl der Anträge innerhalb eines Jahres. ² Der gesamten Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. ³ Einzelne Haushaltsvorstände und einzelne Hilfeempfänger.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, Wiesbaden, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Gerade hier ist aber ebenfalls das Abstandsgebot zu wahren, wenn die Akzeptanz der Beitragsfinanzierung gewahrt werden soll. Kürzungen z.B. des Arbeitslosengeldes, wie sie im aktuellen Sparpaket der Bundesregierung ja vorgesehen sind, setzen daher auch Einschnitte bei der Sozialhilfe voraus.

Ein weiteres wichtiges fiskalisches Motiv hat sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.9.1992 zur Freistellung des Existenzminimums von der Einkommensteuer ergeben: Wenn der Grundfreibetrag im Einkommensteuerrecht zukünftig an der Höhe der Sozialhilfeleistungen zu bemessen ist, wächst natürlich der Druck, die Sozialhilfe möglichst niedrig zu halten, um den Neuregelungsbedarf bzw. die Einnahmeausfälle bei der Einkommensteuer zu begrenzen¹⁴.

Grundsätzliche wirtschaftspolitische Aspekte

Letztlich ist die Debatte um das Lohnabstandsgebot jedoch nicht von den Fiskalpolitikern geprägt – sie haben sich die Diskussion eher (vorerst in einem sehr moderaten Umfang) zunutze gemacht. Im Kern geht es nicht um die überstrapazierten „Überzahlungen“ an kinderreiche Familien¹⁵, die immer wieder als Beleg für eine Verletzung des Lohnabstandsgebots herhalten müssen, sondern um eine allgemeine wirtschafts- und beschäftigungspolitische Kontroverse vor dem Hintergrund der schweren Konjunkturkrise und der rapide wachsenden Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik.

Stärker noch als zu Beginn der 80er Jahre wird die Diskussion inzwischen von der Vorstellung beherrscht, daß die wachsende Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zu einem beträchtlichen Teil auf zu hohe Tariflöhne zurückzuführen ist. Dieser Diagnose folgt der Therapievorschlag, Niedriglöhne deutlich unterhalb des Tarifniveaus zuzulassen, um die dringend notwendige Beschäftigungsexpansion zu erreichen. Die heutigen Lohnersatzleistungen und Sozialhilfeansprüche stellen jedoch einen von Arbeitsangebot und -nachfrage unabhängigen Mindestlohn dar, der zunächst deutlich gesenkt werden müßte, um die Entwicklung eines solchen zweiten Arbeitsmarktes mit Niedrigstlöhnen zu ermöglichen.

Dies bedeutet aber: Das Lohnabstandsgebot ist nicht aktuell gefährdet, lediglich die für erforderlich oder wün-

¹⁴ Dies ist auch der eigentliche Hintergrund für die Regelung im Föderalen Konsolidierungsprogramm, mit der die Mehrbedarfzuschläge für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger durch Freibeträge ersetzt werden sollen. Damit werden die Sozialhilfeempfänger zwar de facto nicht schlechter gestellt, aber rein rechnerisch verringert sich die Sozialhilfehöhe, die bei der Neufestsetzung des Grundfreibetrags im Einkommensteuerrecht zu berücksichtigen ist.

¹⁵ Sie hat es als Konsequenz der Bedarfsorientierung der Sozialhilfe schon immer gegeben, ohne daß daran Anstoß genommen worden wäre.

schenswert gehaltenen kräftigen Reallohnsenkungen würden zu seiner Verletzung führen!

Armutsfälle und Sozialhilfemißbrauch

Unabhängig davon wird der Bedeutung des Lohnabstands für die individuelle Entscheidung zur Arbeitssuche und -aufnahme zumindest bei Sozialhilfeempfängern¹⁶ ein viel zu großes Gewicht beigemessen. Das Bild von der „Armutsfalle“ suggeriert, daß ein zwar wohlmeinender, aber kurzsichtiger Staat den Sozialhilfeempfänger durch Gewährung hoher Leistungen den Anreiz zu eigener Erwerbstätigkeit nimmt – auch weil eigene Einkünfte im Prinzip zu 100% auf die gewährte Hilfe angerechnet werden – und somit Mißbrauch geradezu provoziert.

Der Gesetzgeber hat allerdings für den Fall vorhandener Arbeitsfähigkeit und mangelnder Arbeitsbereitschaft durchaus Vorsorge getroffen: Arbeitsfähige Sozialhilfebezieher müssen der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen und können überdies zu gemeinnützigen Arbeiten herangezogen werden. Ob diese Einschränkung der Wahlfreiheit zwischen (möglicherweise) hohem Grenzleid der Arbeit und ihrem zunächst (wegen der fast 100%igen Anrechnung von Einkommen auf die Sozialhilfe) kaum vorhandenen monetären Nutzen einerseits und der Alternative „Freizeit“ andererseits in der Vergangenheit konsequent gehandhabt wurde, ist eine ganz andere Frage¹⁷. Die Politiker scheinen hier selbst Zweifel zu haben, wie die oben bereits angeführten Änderungen des Sozialhilferechts im Rahmen der jüngsten „Spargesetze“ belegen.

Das grundsätzliche Recht des Staates, arbeitsfähige Sozialhilfebezieher zur Arbeit heranzuziehen, ist aber ein durchaus wirksames Instrument sowohl gegen Arbeitsunwillige als auch gegen Sozialhilfemißbrauch im engeren Sinne, d.h. Sozialhilfebetrug durch Verschweigen von legalen oder illegalen Erwerbstätigkeiten – sofern es denn eingesetzt wird.

Bei Ausschöpfung der vorhandenen Möglichkeiten erscheint das bestehende System der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt also durchaus funktionstüchtig. Aber auch wenn man die in der Vergangenheit zweifellos vorhandenen Unvollkommenheiten in Rechnung stellt, scheint das „Mißbrauchspotential“ bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt durchaus begrenzt. Möglicherweise bleibt es im Hinblick auf die Finanzmasse

(nicht die Fallzahl) sogar hinter dem Mißbrauch bei der vom Volumen her durchaus vergleichbaren Hilfe zur Pflege¹⁸ zurück – vom Ausmaß des Subventionsbetrugs oder der Steuerhinterziehung in anderen, einschlägig bekannten Bereichen ganz zu schweigen.

Reformbestrebungen

Obleich die bestehende Sozialhilfe im Hinblick auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt als System also durchaus angemessen und funktionstüchtig und prinzipiell auch mißbrauchssicher bzw. gegen Mißbrauch absicherbar erscheint, mehren sich in jüngster Zeit wieder die Vorschläge, die herkömmliche Sozialhilfe in einem integrierten Steuer-Transfer-System aufgehen zu lassen. Derartige Modelle wurden vor kurzem z.B. von der FDP¹⁹ und Fritz W. Scharpf ins Gespräch gebracht. Auch wenn sich solche Vorschläge im Hinblick auf die Ziele und die Ausgestaltung unterscheiden, weisen sie doch eine Reihe grundlegender Gemeinsamkeiten auf:

□ Sie basieren auf dem Konzept der negativen Einkommensteuer, wie sie in der Bundesrepublik vom Kronberger Kreis unter dem Schlagwort „Bürgersteuer“ propagiert wurde²⁰. Ihr nicht zu bestreitender formaler Charme liegt zunächst in der Vorstellung, Einkommensteuer, steuerliche Freibeträge und Dutzende – von verschiedenen Bürokratien gewährte – steuerfinanzierte Sozialleistungen zu einem einheitlichen und in sich widerspruchsfreien System zusammenzufassen, das von lediglich einer Behörde – dem Finanzamt – administriert werden kann.

□ Als Vorteil gegenüber der Gewährung von Unterhalts-hilfen wird generell herausgestellt, daß die Mißbrauchsmöglichkeiten zurückgingen und damit mehr Transparenz und soziale Gerechtigkeit geschaffen werde.

□ Darüber hinaus würde von der Negativsteuerlösung insbesondere das heutige „Alles-oder-Nichts-Prinzip“ in der Sozialhilfe durchbrochen, d.h. die 100%ige Anrechnung eigener (Erwerbs-)Einkünfte auf den Leistungsan-

¹⁶ Bei Beziehern von Arbeitslosengeld mag dies graduell anders sein.

¹⁷ Nach Presseberichten haben die Sozialhilfeträger nur rund 20 000 Stellen zur Beschäftigung arbeitsfähiger Sozialhilfebezieher eingerichtet. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 24./25. 10. 1993.

¹⁸ Die Hilfe zur Pflege kostete pro Kopf 1991 durchschnittlich 20 360 DM gegenüber rund 3 680 DM pro Fall für die Hilfe außerhalb von Einrichtungen. Die absehbare Notwendigkeit, in ein Pflegeheim einzusiedeln, löst bei Personen, die über Geldvermögen und Verwandtschaft, aber ein unter den üblichen Pflegesätzen liegendes laufendes Einkommen verfügen, mit schöner Regelmäßigkeit mehr oder weniger komplizierte Finanztransaktionen aus. Die Charakterisierung der geplanten Pflegeversicherung als „Erbchaftsversicherung“ geht daher etwas am Kern der Sache vorbei: Das Erbe wird auch jetzt schon recht effektiv gesichert, die Pflegeversicherung macht nur einen Teil dieser Sicherungsmaßnahmen überflüssig.

¹⁹ Wahlkampfprogramm für 1994, vgl. Handelsblatt vom 18. 10. 1993.

²⁰ Vgl. Kronberger Kreis: Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Schriftenreihe: Bd. 11, Bad Homburg v.d.H. 1986.

spruch. Damit schaffe die Negativsteuer stärkere Anreize für Erwerbsarbeit und eigenverantwortliche Lebensführung.

Nun ist sicherlich nicht zu bestreiten, daß die Gefahr von „Mißbrauch“ abnimmt, wenn ein bedingter Mindestsicherungsanspruch wie die Sozialhilfe (deren Gewährung ja an die Prüfung bzw. den Nachweis von Bedürftigkeit geknüpft ist) durch einen unbedingten Anspruch ersetzt wird. Dies ist aber kein besonderer Vorzug der Negativsteuer, sondern eine Angelegenheit der formalen Logik: Fallen Anspruchsvoraussetzungen weg, kann gegen sie auch nicht mehr verstoßen werden.

Erkauft würde dieser „Vorzug“ allerdings mit einem sprunghaften Anstieg des staatlichen Finanzaufwandes bei Umstellung des Systems – zumindest wenn man einen noch akzeptablen Negativsteuersatz und eine Aufrechterhaltung des bislang gewährten Existenzminimums unterstellt²¹. Im übrigen wäre auch im neuen System durchaus mit einem nennenswerten Mißbrauch in Form von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung zu rechnen.

Dies ist zumindest den neoliberalen Befürwortern eines Systemwechsels auch durchaus bewußt. Die vorausehbaren Finanzprobleme, die nach ihrer durchaus realistischen Beurteilung schließlich eine drastische Reduzierung des staatlich garantierten Mindesteinkommens erzwingen würden, sind für sie kein ernstzunehmender Einwand gegen eine Reform. Vielmehr ist für einige Protagonisten des Vorschlags dies vermutlich sogar der eigentliche Zweck: das heute relativ hohe Sozialleistungsniveau, das durch die Bedingtheit des Sozialhilfeanspruchs und den damit korrespondierenden formalen Arbeitszwang im Bundessozialhilfegesetz ermöglicht

wird, abzulösen durch einen faktischen Arbeitszwang, der aus extrem niedrigen Sozialleistungen resultiert und damit den Weg frei macht für eine Absenkung der Real-löhne insgesamt.

Fazit

Die ausführliche Debatte und Kritik des durchaus nicht neuen Vorschlags eines integrierten Steuer-Transfer-Tarifs aus den 80er Jahren kann und soll hier nicht wiederholt werden. Hier genügt es festzuhalten, daß das bestehende System der Sozialhilfe sich im großen und ganzen bewährt hat. Die Ersetzung dieses Systems durch eine Negativsteuer bietet keine erkennbaren Vorteile, brächte aber zweifellos zahlreiche Nachteile und Gefahren mit sich – angefangen bei der Tatsache, daß durch die Abkehr von am Einzelfall orientierten Entscheidungen und Zuwendungen und den Übergang zu Pauschalen schon per se höhere Sozialhilfeleistungen erforderlich wären, wenn Verluste für einzelne Empfängergruppen vermieden werden sollen²².

Vor einer sich abzeichnenden „unheiligen Allianz“²³ von ansonsten politisch völlig konträren „Reformern“ kann daher nicht eindrücklich genug gewarnt werden – auch und gerade vor dem Hintergrund, daß es inzwischen eine andere fragwürdige und kostenträchtige (wenngleich auch weitaus harmlosere) „Sozialhilfereform“ nach 20jähriger Diskussion bis zum (wenn auch noch nicht rechtsgültigen) Gesetz gebracht hat: die Idee einer eigenständigen Pflegeversicherung.

Auszuschließen ist freilich nicht, daß auch die Negativsteuer den Sprung von der eher akademischen in die politische Debatte schafft. Das FDP-Wahlprogramm ist hier ein erstes Signal. Hinzu kommt, daß es schließlich auch bei der Pflegeversicherung vorrangig den hartnäckigen Bemühungen von Kommunal- und Landespolitikern, die ihre Haushalte von den explodierenden Pflegekosten befreien wollten, zu „verdanken“ war, daß diese Idee zu einem ernstzunehmenden Gesetzentwurf wurde.

Ein gleichgerichtetes Interesse besteht bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt: Die nachgeordneten Gebietskörperschaften haben in der Vergangenheit immer wieder Vorstöße mit dem Ziel unternommen, den Bund an der Finanzierung der überdurchschnittlich wachsenden Sozialhilfeausgaben zu beteiligen. Das Negativsteuermodell entfaltet vordergründig für die Sozialhilfeträger in dieser Hinsicht einen beträchtlichen fiskalischen Charme: Mit der Integration der Sozialhilfe in einen allgemeinen Steuer-Transfer-Tarif wäre der Bund automatisch in Höhe seines Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer (derzeit 42,5%) an der Finanzierung der Sozialhilfe beteiligt.

²¹ Nach dem Urteil des BVerfG vom 25. 9. 1992 beläuft sich das zukünftig steuerfrei zu haltende Existenzminimum für eine vierköpfige Familie auf rund 34 000 DM (ca. 11 000 DM pro Erwachsenen, ca. 6 000 DM pro Kind) im Jahr. Wenn dieses richterlich garantierte und am heutigen Sozialhilfeniveau orientierte Existenzminimum bei unverändertem Steuertarif allen Steuerzahlern eingeräumt wird (die bislang geltenden Freibeträge erreichen nur 60-70% dieser Größenordnung), ist bei der Einkommensteuer mit Einnahmeausfällen von rund 50 Mrd. DM zu rechnen. Wenn bei Einführung einer Negativsteuer am gegenwärtigen Sozialhilfesatz als Existenzminimum festgehalten wird, wären selbst bei einem sehr hohen Steuersatz von 50% Einkommen bis zur doppelten Höhe des Existenzminimums steuerfrei bzw. zuschufberechtigt, im vorliegenden Fall wären dies bei dem verheirateten Arbeitnehmer mit zwei Kindern rund 68 000 DM pro Jahr. Dies würde bei der Einkommensteuer zu Steuerausfällen in dreistelliger Milliardenhöhe führen!

²² Vgl. dazu H.-J. Krupp: Ein integrierter Steuer-Transfer-Tarif: Eine realistische Möglichkeit zur Lösung des Mindestsicherungsproblems?, in: F. Klanberg, A. Prinz (Hrsg.): Perspektiven sozialer Mindestsicherung, Sozialpolitische Schriften, Heft 58, Berlin 1988, S. 51-57.

²³ Angesichts der Vielzahl unterschiedlichster politischer Gruppierungen und Gremien, die sich gegenwärtig mit dem Thema „Negativsteuer“ befassen, erscheint dieser Begriff durchaus angebracht. Vgl. dazu z. B.: Wirtschaftswoche, Nr. 43 vom 22. 10. 1993.