



Sachstand

Zur Entwicklung des Lohnabstandsgebots

Zur Entwicklung des Lohnabstandsgebots

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 049/23
Abschluss der Arbeit: 19.07.2023 (zugleich Datum des letzten Abrufs der Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzgeberische Entwicklung des Lohnabstandsgebots bis 2010	4
3.	Rechtsprechung	5
3.1.	Bundessozialgericht	5
3.2.	Bundesverfassungsgericht	5
4.	Gesetzgeberische Umsetzung	6
5.	Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im SGB II	8
5.1.	Freibeträge	8
5.2.	Eingliederungsleistungen	8
6.	Mindestlohn	9
7.	Lohnabstandsgebot im politischen Diskurs	9

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit der im sozialpolitischen Kontext immer wieder erhobenen Forderung, dass Arbeit sich lohnen müsse, wird nicht selten auf das sogenannte Lohnabstandsgebot hingewiesen, das der Gefahr begegnen soll, dass aus Steuermitteln finanzierte Transferleistungen „strukturell zu einem höheren verfügbaren Einkommen führ[en] als der Einsatz der eigenen Arbeitskraft bei Vollzeittätigkeit.“¹ Damit soll sichergestellt werden, dass die (Wieder-)Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit für Leistungsberechtigte hinreichend attraktiv bleibt.

2. Gesetzgeberische Entwicklung des Lohnabstandsgebots bis 2010

Ein solches Lohnabstandsgebot als fürsorgerechtliches Prinzip sah das bundesdeutsche Sozialhilferecht seit Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) zum 1. Juli 1962 ausdrücklich vor. Es war zunächst in der einschlägigen Regelsatzverordnung enthalten. Durch das Zweite Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 wurde es ab 1982 unmittelbar in § 22 Abs. 3 BSHG festgeschrieben.² Es unterlag in der Folge mehrfachen gesetzgeberischen Änderungen.³

Zwar wurde die Anreizwirkung des gesetzlichen Lohnabstandsgebots im Schrifttum immer wieder in Zweifel gezogen.⁴ Dennoch übernahm es der Gesetzgeber mit Wirkung zum 1. Januar 2005 materiell unverändert in § 28 Abs. 4 des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe (SGB XII)⁵, obwohl vom SGB XII „per Definition keine dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Hilfebedürftigen“ erfasst werden.⁶ Die Bestimmung lautete zuletzt wie folgt:

1 Steffen, Johannes, Das gesetzliche Lohnabstandsgebot, Eine Norm ohne Wert, Arbeitnehmerkammer Bremen, 03/2010, S. 6, abrufbar über: <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/2010-03-19%20Lohnabstandsgebot.pdf>.

2 Steffen, Johannes, Das gesetzliche Lohnabstandsgebot, Eine Norm ohne Wert, Arbeitnehmerkammer Bremen, 03/2010, S. 6 f., abrufbar über: <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/2010-03-19%20Lohnabstandsgebot.pdf>.

3 Zu den Einzelheiten der gesetzgeberischen Entwicklung des Lohnabstandsgebots vgl. Steffen, Johannes, Das gesetzliche Lohnabstandsgebot, Eine Norm ohne Wert, Arbeitnehmerkammer Bremen, 03/2010, S. 6 ff., abrufbar über: <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/2010-03-19%20Lohnabstandsgebot.pdf>.

4 Vgl. z.B. Schneider, Hilmar; Kempe, Wolfram, Lohnabstandsgebot kein hinreichendes Kriterium für positive Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich, Wirtschaft im Wandel 04/2002, abrufbar über: <https://www.iwh-halle.de/publikationen/detail/lohnabstandsgebot-kein-hinreichendes-kriterium-fuer-positive-arbeitsanreize-im-niedriglohnbereich/>.

5 Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I 2003, S. 3022).

6 Steffen, Johannes, Das gesetzliche Lohnabstandsgebot, Eine Norm ohne Wert, Arbeitnehmerkammer Bremen, 03/2010, S. 9, abrufbar über: <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/2010-03-19%20Lohnabstandsgebot.pdf>.

„Die Regelsatzbemessung gewährleistet, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen der Leistungen nach den §§ 29 und 31 und unter Berücksichtigung eines durchschnittlich abzusetzenden Betrages nach § 82 Abs. 3 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einer alleinverdienenden vollzeitbeschäftigten Person bleiben.“⁷

Das gleichzeitig mit dem SGB XII eingeführte Zweite Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende⁸ (SGB II) enthält kein eigenständiges Lohnabstandsgebot; stattdessen verweist § 20 Abs. 1a SGB II hinsichtlich der Feststellung des Regelbedarfs auf § 28 SGB XII.

3. Rechtsprechung

3.1. Bundessozialgericht

Das Bundessozialgericht (BSG) hatte 2006 über die Verfassungsmäßigkeit der Höhe der Regelleistungen nach dem SGB II zu entscheiden. Das Gericht prüfte, ob der Gesetzgeber bei der Festlegung der Höhe der Regelleistungen den ihm zustehenden Einschätzungsspielraum eingehalten hatte. Im Rahmen der Vertretbarkeitsprüfung hob das BSG hervor, „dass die gegenwärtige Situation durch die Zunahme niedrig entlohnter Tätigkeiten und durch Einkommenseinbußen in breiten Bevölkerungskreisen geprägt ist, weshalb dem Gesichtspunkt des Lohnabstandsgebotes maßgebliche Bedeutung zukommen muss.“⁹

3.2. Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte in einer Entscheidung vom 9. Februar 2010 fest, „das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sicher[e] jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“¹⁰ Zu jedem Zeitpunkt müsse der gesamte existenznotwendige Bedarf eines Hilfebedürftigen gedeckt sein.

7 Stand: 31. Dezember 2010.

8 Seit 1. Januar 2023: Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende.

9 BSG, Urteil vom 23. November 2006, B 11b AS 1/06 R, Rn. 53 (zitiert nach juris).

10 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, !. Leitsatz (zitiert nach juris).

Der Gesetzgeber habe zur Konkretisierung des Leistungsanspruchs „alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen.“¹¹ Das Gericht beanstandete insofern das seit 2005 geltende Verfahren der Bedarfsermittlung nach § 20 Abs. 4 Satz 1 SGB II, der die Anpassung der Regelleistung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung koppelte, und gab dem Gesetzgeber auf, das Verfahren nach den dargelegten Grundsätzen bis Ende 2010 neu zu regeln.

Das gesetzliche Lohnabstandsgebot wird in der Entscheidung nicht thematisiert. Das Bundesverfassungsgericht stellt lediglich fest, dass die in § 28 Abs. 3 SGB XII vorgesehene Orientierung des Regelbedarfs an der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts nach § 68 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI) einen sachwidrigen Maßstab darstelle, da die Entwicklung der Bruttolöhne, die diesem Wert zu Grunde liegen, keine Auskunft über die Veränderungen des notwendigen Bedarfs zur Deckung des Existenzminimums geben könne.¹² Die Höhe des Leistungsanspruchs darf somit nach überwiegender Ansicht auch nicht durch ein gesetzliches Lohnabstandsgebot beeinflusst werden,¹³ sodass das Lohnabstandsgebot mit diesem Urteil obsolet geworden ist.¹⁴

Vereinzelte Stimmen in der Literatur interpretieren das Schweigen des Bundesverfassungsgerichts zum Lohnabstandsgebot vorsichtiger und erkennen dem Lohnabstandsgebot seine verfassungsrechtliche Relevanz nicht ab. Die Wahrung des Abstands könne zur Sicherung der Grundlagen des Sozialstaats erforderlich sein. Demnach seien zwar die Ermittlung des existenzsichernden Bedarfs und die Gewährleistung eines Abstands zwischen Sozialleistungs- und Niedriglohniveau voneinander zu trennen, sie schlössen einander aber nicht aus. Das Lohnabstandsgebot könne allerdings auch durch andere gesetzliche Maßnahmen gewahrt werden, die sich nicht auf die Regelbedarfe bezögen.¹⁵

4. Gesetzgeberische Umsetzung

Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 wurden mit Wirkung zum 1. April 2011 sowohl das Dritte Kapitel des SGB XII geändert als auch das SGB II neu

11 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, 3. Leitsatz (zitiert nach juris).

12 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 184 (zitiert nach juris).

13 Stölting in: Eicher/Luik/Harich/Stölting, SGB II, 5. Aufl. 2021, § 1 Rn. 37.

14 Lenze, Anne, Regelleistung und gesellschaftliche Teilhabe, in: WSI-Mitteilungen 2010, S. 523 (525).

15 Voelzke in: Hauck/Noftz, SGB II, März 2020, Grundlagen des Verfassungs- und Europarechts, Rn. 25.

gefasst. Im Zuge dieser Novellierung wurde das Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII (alte Fassung) ersatzlos gestrichen.¹⁶

Gleichzeitig wurde § 1 SGB II, der die Aufgaben und Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende definiert, um § 1 Abs. 2 Satz 4 Nr. 6 (seit 1. August 2016: Nr. 5¹⁷) SGB II ergänzt. Danach sind die Leistungen der Grundsicherung insbesondere auch darauf auszurichten, dass Anreize zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit geschaffen und aufrechterhalten werden. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Die Eingliederung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in Arbeit ist eines der vorrangigen Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dieses Ziel kann nur dann wirksam erreicht werden, wenn die Aufnahme und Ausübung von Erwerbstätigkeit attraktiver bleibt als die Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind deshalb so auszugestalten, dass Anreize für die Aufnahme und Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit erhalten bleiben. Dies gilt sowohl für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit als auch für diejenigen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Es ist insbesondere sicherzustellen, dass erwerbstätige Personen finanziell besser gestellt sind als vergleichbare erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Dieses Ziel wird vorrangig durch Freibeträge für Erwerbseinkommen erreicht.“¹⁸

Vereinzelte wird dem Gesetzgeber unterstellt, mit der Regelung faktisch wieder ein Lohnabstandsgebot normiert zu haben, das sowohl im Verhältnis zu den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als auch zu den Eingliederungsleistungen Geltung beanspruche.¹⁹ Da jedoch eine Absenkung des Leistungsniveaus unter das Existenzminimum nach der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkanntermaßen nicht zulässig ist, sind die Möglichkeiten der Umsetzung einer finanziellen Besserstellung erwerbstätiger Personen jedoch innerhalb des Leistungssystems der SGB II beschränkt.²⁰ Im Rahmen dieses Gesetzes können vor allem Freibeträge für Erwerbseinkommen eingeräumt werden, weshalb sich auch der Gesetzgeber vorrangig für diese Regelungsmöglichkeit entschieden hat.

16 Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453); Bekanntmachung der Neufassung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 13. Mai 2011 (BGBl. I 2011, S. 850).

17 Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Rechtsvereinfachung - sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 26. Juli 2016 (BGBl. I 2016, S. 1824).

18 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP - Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/3404 vom 26. Oktober 2010, S. 91.

19 Voelzke in: Hauck/Noftz SGB II, 4. Ergänzungslieferung 2023, § 1, Rn. 52a.

20 Stöltzing in: Eicher/Luik/Harich, 5. Aufl. 2021, SGB II, § 1 Rn. 37; Voelzke in: Hauck/Noftz SGB II, 4. Ergänzungslieferung 2023, § 1, Rn. 52a; S. Knickrehm in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, 7. Aufl. 2021, SGB II, § 1, Rn. 22.

5. Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im SGB II

5.1. Freibeträge

Um die Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Haushalte mit Bezug von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erhöhen, hat der Gesetzgeber 2011 die Regelungen zu Erwerbstätigenfreibeträgen im SGB II neu gestaltet und hierzu § 11b SGB II eingeführt, der nunmehr alle Absetzbeträge und alle Freibeträge zur Berechnung des zu berücksichtigenden Einkommens regelt. Freibeträge führen dazu, dass ein Teil des Erwerbseinkommens im Rahmen der Ermittlung der Leistungshöhe nicht als Einkommen berücksichtigt wird. Durch die Ausweitung des Freibetrages sollte der Gesetzesbegründung zufolge ein Anreiz geschaffen werden, die Arbeitszeit auszudehnen und in eine Vollzeitbeschäftigung zu wechseln. Die Schwelle zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit soll dadurch verringert werden.²¹

Mit Wirkung vom 1. Juli 2023 wurde § 11b SGB II durch das Bürgergeld-Gesetz vom 16. Dezember 2022²² neu gefasst und die dort vorgesehenen Freibeträge erhöht, um den Anreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit weiter zu verstärken.²³

5.2. Eingliederungsleistungen

Als Erwerbsanreiz werden im Schrifttum außerdem die Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 1 SGB II verstanden. Dazu gehören auch die bereits mit Wirkung vom 1. April 2009 eingeführten²⁴ Leistungen zur stärkeren Förderung der Selbständigkeit (§§ 16b, 16c, 16f SGB II) und die Leistungen zur Eingliederung für Langzeitarbeitslose und zur Teilhabe am Arbeitsmarkt (§§ 16e, 16i SGB II).²⁵

-
- 21 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP - Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/3404 vom 26. Oktober 2010, S. 95.
- 22 Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I 2022, S. 2328).
- 23 Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873 vom 10. Oktober 2022, S. 77.
- 24 Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I 2008, S. 2917).
- 25 Knickrehm in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, 7. Aufl. 2021, SGB II, § 1 Rn. 22.

Durch das Bürgergeld-Gesetz wurde mit Wirkung vom 1. Juli 2023 als weiterer Anreiz für erwerbstätige Leistungsberechtigte ein Bürgergeldbonus bei Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen eingeführt (§ 16j SGB II).

6. Mindestlohn

Mit der Einführung des Mindestlohngesetzes im Jahr 2015 hat die Problematik des Abstandsgebots an Relevanz verloren.²⁶ Der in regelmäßigen Abständen anzupassende gesetzlichen Mindestlohn stellt sich als Mechanismus dar, außerhalb des Sozialleistungssystems einen Abstand zwischen den Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums und einem Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich sicherstellen.

7. Lohnabstandsgebot im politischen Diskurs

Obwohl das gesetzliche Lohnabstandsgebot seit 2011 nicht mehr besteht, wird in gesellschaftlichen und politischen Debatten über Mindestsicherungsleistungen immer wieder die Bedeutung eines „Lohnabstandes“ als Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hervorgehoben. Dies gilt auch für die jüngste Diskussion um die am 1. Juli 2023 in Kraft getretenen Neuregelungen des Bürgergeld-Gesetzes.

So stellte der Einzelsachverständige Dirk Meyer von der Universität Hamburg in seiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Bürgergeld-Gesetzes Berechnungen an, die seiner Ansicht nach einen mangelnden Lohnabstand und damit erhebliche Anreizprobleme offenbarten und plädierte vor diesem Hintergrund gegen einen Wegfall der Sanktionsregelungen bei Regelverstößen.²⁷

Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStG) und der Deutsche Städtetag legten in ihren schriftlichen Stellungnahmen ausdrücklich Wert auf die Einhaltung eines „Lohnabstandsgebots“.²⁸

26 Voelzke in: Hauck/Noftz, SGB II, März 2020, Grundlagen des Verfassungs- und Europarechts, Rn. 25.

27 Meyer, Dirk in: Deutscher Bundestag - Ausschuss für Arbeit und Soziales, Materialzusammenstellung - Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. November 2022 um 12:45 Uhr zum [...] Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) [sowie mehreren Anträgen dazu], Ausschussdrucksache 20(11)238 vom 4. November 2022, S. 194 (202 ff.), abrufbar über: <https://www.bundestag.de/resource/blob/919304/1149ccef53ed4172479a207bb8eeda03/Materialien-Buergergeld-data.pdf>.

28 DStGB in: Ausschussdrucksache 20(11)238 vom 4. November 2022, S. 121 (122);
Deutscher Städtetag in: Ausschussdrucksache 20(11)238 vom 4. November 2022, S. 171 (173),
jeweils abrufbar über: <https://www.bundestag.de/resource/blob/919304/1149ccef53ed4172479a207bb8eeda03/Materialien-Buergergeld-data.pdf>.