



Alexandra Wagner

Zum Verbleib der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen nach Einführung des SGB II

Oktober 2007

Auf einen Blick ...

- Nach Einführung des SGB II haben ca. 11 % der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen allein aufgrund des Systemwechsels den Anspruch auf Transferleistungen verloren.
- Frauen haben häufiger als Männer nach Bezug von Arbeitslosenhilfe trotz fortbestehender Erwerbslosigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II.
- Ein Teil der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden haben gar keinen Antrag auf SGB II-Leistungen gestellt.
- Ca. ein Fünftel der aus dem Leistungsbezug ausgesteuerten Arbeitslosenhilfebezieher/innen kehrten noch im Jahr 2005 wieder in den Leistungsbezug zurück.
- Elf Monate nach Einführung des SGB II lebten 28 % aller in Teilzeit oder Vollzeit erwerbstätigen ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher/innen in Haushalten mit Leistungsbezug nach SGB II.
-

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Übergang von Arbeitslosenhilfeempfänger/inne/n ins SGB II	4
2.1	Knapp 11 vH aufgrund des Systemwechsels ohne Leistungen	4
2.2	Teilweise kein Antrag auf Leistungen gestellt	5
2.3	Vor allem Frauen aus dem Leistungsbezug ausgeschieden	5
3	Erneuter Leistungsbezug ehemaliger Arbeitslosenhilfeempfänger/innen nach Aussteuerung	6
4	Leistungshöhe der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden	8
5	Erklärungsfaktoren für veränderten Leistungsbezug	8
6	Einkommensentwicklung ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher	9
7	Kommentar	11
8	Zum Weiterlesen	12

1 Ausgangslage

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die Einführung des SGB II haben u. a. dazu geführt, dass sich die Bedingungen des Leistungsbezugs veränderten. Am größten waren diese Veränderungen für ehemalige Arbeitslosenhilfebeziehende. Diese sahen sich nun ungünstigeren leistungsrechtlichen Bestimmungen gegenüber. Zum einen ist der Zugang zu den Leistungen an eine strenge Bedürftigkeitsprüfung gebunden¹, zum anderen ist die Höhe des Arbeitslosengelds II nicht mehr – wie die frühere Sozialhilfe – am Erwerbseinkommen orientiert, das vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielt wurde. Simulationsstudien hatten bereits auf eine Schlechterstellung von Teilen der ehemals Arbeitslosenhilfe Beziehenden hingewiesen (vgl. Rudolph 2004, Becker/Hauser 2006).

Um die mit dem Wechsel der Systeme einher gehenden Veränderungen statistisch abzubilden, hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des BMAS zwischen Ende 2005 und Anfang 2006 eine Befragung „Lebenssituation und soziale Sicherung 2005“ durchgeführt², deren Ergebnisse in einem kürzlich veröffentlichten IAB-Diskussionspapier (Bruckmeier / Schnitzlein 2007) dargestellt sind.

Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden referiert und kommentiert.

¹ Die Einkommensprüfung ist im SGB II enger gefasst, als sie es in der Arbeitslosenhilfe war: Das Einkommen eines Partner / einer Partnerin wird in höherem Maße angerechnet.

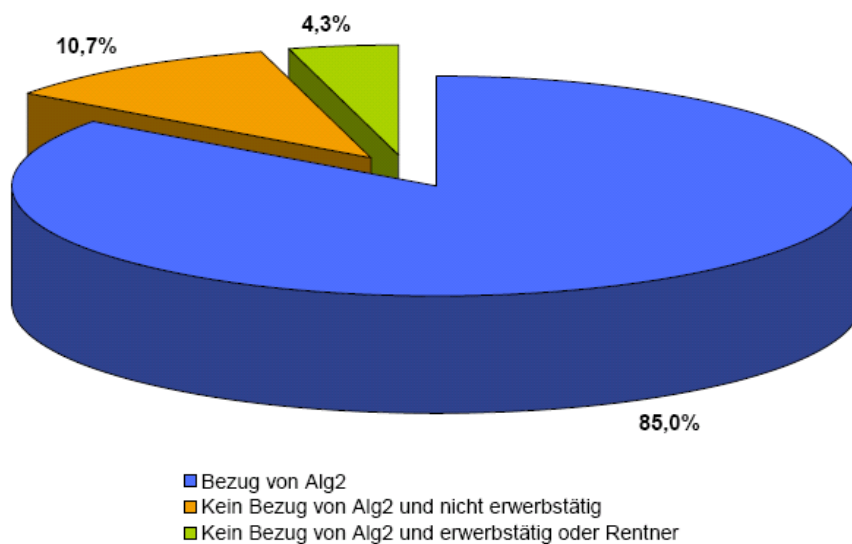
² Befragt wurden insgesamt ca. 20.000 Personen - SGB II-Leistungsbezieher/innen vom Januar 2005 und ehemalige Arbeitslosenhilfebeziehende aus dem Jahr 2004, die im Januar 2005 keine Leistungen mehr bezogen haben.

2 Übergang von Arbeitslosenhilfeempfänger/inne/n ins SGB II

2.1 Knapp 11 vH aufgrund des Systemwechsels ohne Leistungen

Hochgerechnet 281.000 Personen oder 15 % der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen vom Dezember 2004 haben im Januar 2005 (d. h. unmittelbar nach dem Systemwechsel) keine Leistungen nach SGB II erhalten. Ein Teil von ihnen hat eine Erwerbsarbeit aufgenommen oder ist in den Ruhestand übergegangen. Allerdings geben bundesweit 10,7 % der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger/innen an, im Januar 2005 keine Leistungen erhalten zu haben, obwohl sie weiterhin keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen sind. Ihr Anteil ist in Westdeutschland mit 10,1 % etwas niedriger als in Ostdeutschland mit 11,4 %. Für diese Gruppe kann angenommen werden, dass sie ihren Leistungsanspruch mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund des Systemwechsels verloren haben.

Abbildung 1: Der Übergang von Arbeitslosenhilfebeziehern in das SGB II, in Prozent, Leistungsbezug der ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher im Januar 2005



Quelle: Bruckmeier/Schnitzlein 2007: 14

Damit sind insgesamt ca. 70 % der Abgänge aus dem Leistungssystem mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die veränderten Zugangsbedingungen zurückzuführen.

2.2 Teilweise kein Antrag auf Leistungen gestellt

Von den oben genannten ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher/inne/n, die erwerbslos sind und keine SGB II-Leistungen beziehen, haben etwa 15 % gar keinen Antrag auf Leistungen nach SGB II gestellt. Dafür wurden von ihnen folgende Gründe angegeben (vgl. Bruckmeier/Schnitzlein 2007: 15):

- zu hohe Einkünfte des Partners (35 %),
- die Angst davor, eigene Ersparnisse und Einkünfte offen legen zu müssen (21 %),
- zu hohe eigene Einkünfte oder Ersparnisse (18 %),
- die Angst vor dem Zwang die eigene Wohnung bzw. das eigene Haus aufgeben zu müssen (16 %).

Ob diese Sorgen im Einzelfall begründet sind und eine Antragstellung tatsächlich erfolglos gewesen wäre, kann nicht beurteilt werden.

2.3 Vor allem Frauen aus dem Leistungsbezug ausgeschieden

Unter denjenigen Personen, die im Dezember 2004 Arbeitslosenhilfe bezogen hatten, im Januar jedoch trotz Erwerbslosigkeit keine SGB II-Leistungen erhielten, ist der Anteil der Frauen überdurchschnittlich hoch: Während 7,7 % der männlichen Arbeitslosenhilfebezieher aufgrund des Systemwechsels keine Leistungen mehr erhielten, traf dies auf 14,9 % der weiblichen Arbeitslosenhilfeempfänger zu.

Schon in der Arbeitslosenhilfe waren Frauen aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen häufig ohne Leistungen geblieben. So wurden beispielsweise in den Jahren 2000 bis 2002 zwischen 66 % und 71 % der Arbeitslosenhilfeanträge von Frauen aufgrund zu hoher Einkünfte ihrer Partner abgelehnt (Berghahn/Wersig 2005). Durch die Einführung des SGB II scheinen sich die Chancen von (langzeitarbeitslosen) Frauen, eine Transferleistung zu erhalten, weiter verschlechtert zu haben.

Übergang von Arbeitslosenhilfebeziehenden ins SGB II (Angaben in Prozent)		
im Januar 2005	Männer	Frauen
Mit Leistungsanspruch	87,6	81,3
Ohne Leistungsanspruch		
In Erwerbstätigkeit oder Rente	4,7	3,8
Arbeitslos	7,7	14,9
Insgesamt	100	100

Quelle: Bruckmeier / Schnitzlein 2007: 17

Die geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Wirkungen beim Zugang zu SGB II-Leistungen ergeben sich aus der geschlechtsbezogen ungleichen Beteiligung an bezahlter Arbeit, die sich auch im Haushaltskontext niederschlägt. Frauen haben häufiger einen vollzeitbeschäftigten Partner als Männer eine vollzeitbeschäftigte Partnerin. Nach den Daten der hier vorgestellten Befragung arbeiteten 42 % der Partner von Arbeitslosenhilfebezieherinnen in Vollzeit gegenüber nur knapp 18 % der Partnerinnen von männlichen Arbeitslosenhilfebeziehern.

Paarhaushalte erhielten mit 16 % in Westdeutschland und 18 % in Ostdeutschland überdurchschnittlich häufig keine Leistungen mehr trotz fortdauernder Arbeitslosigkeit der vormals Arbeitslosenhilfebeziehenden. Der Grund dafür liegt vor allem in der Anrechnung des Partner/innen/einkommens bzw. vorhandenen Vermögens.

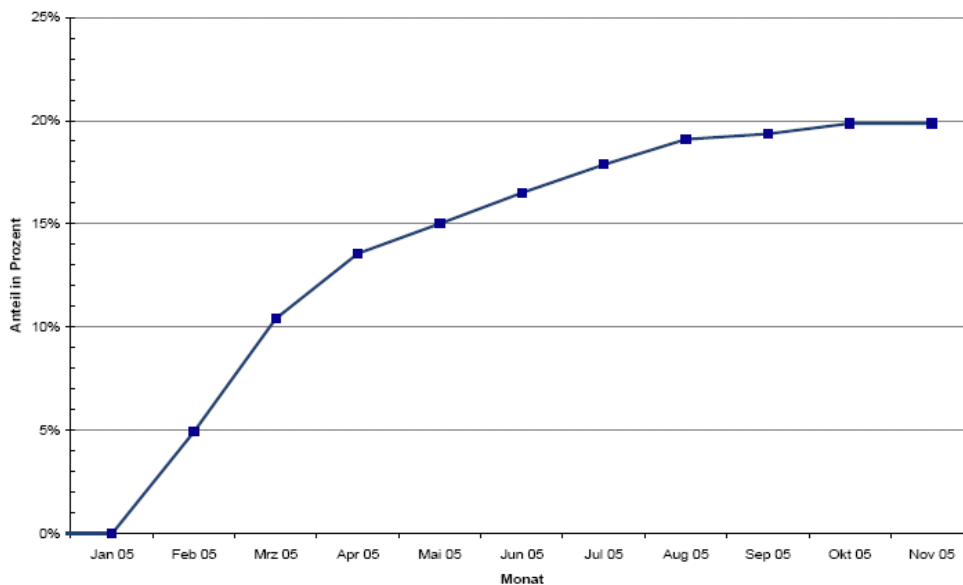
3 Erneuter Leistungsbezug ehemaliger Arbeitslosenhilfempfänger/innen nach Aussteuerung

Die zunächst aus dem System ausgeschiedenen Arbeitslosenhilfebeziehenden kehren teilweise nach einer bestimmten Zeit in den Leistungsbezug zurück und erhalten ALG II. Betrachtet man die 10,7 % der trotz fortbestehender Arbeitslosigkeit aus dem Leistungsbezug Ausgesteuerten, ergibt sich folgendes Bild:

Bis März 2005 haben 10 % dieser Personen Leistungen nach SGB II erhalten. Mögliche Gründe für die Unterbrechung im Leistungsbezug könnten eine verzögerte Bearbeitung der Anträge oder eine verspätete Antragstellung sein. Möglicherweise hatten diese Haushalte auch zunächst aufgrund vorhandenen Vermögens keinen Anspruch auf Leistungen und mussten erst vorhandenes Vermögen zum Lebensunterhalt einsetzen, bevor sie wieder leistungsberechtigt wurden.

Bis November 2005 haben von den ursprünglich ca. 200.000 Personen (10,7%) der aus dem Leistungsbezug ausgesteuerten ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher ca. 39.000 mindestens einmal Leistungen nach SGB II erhalten. Im November 2005 haben 33.000 Haushalte mit ehemals ausgesteuerten Arbeitslosenhilfebezieher ALG II bezogen.

Abbildung 2: Wiedereintritt in den Leistungsbezug von erwerbslosen Arbeitslosenhilfebezieher* ohne Bezug von SGB-II-Leistungen im Januar 2005, Monat in dem erstmalig Leistungen bezogen wurden (in Prozent, kumuliert)



Quelle: IAB-Studie „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“; eigene Berechnungen;
 * 100%= Arbeitslosenhilfebezieher vom Dezember 2004 ohne Statuswechsel in Rente oder Erwerbstätigkeit zum Januar 2005 und ohne SGB II Leistungen im Januar 2005.

Quelle: Bruckmeier/Schnitzlein 2007: 14

4 Leistungshöhe der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden

Von den Haushalten mit ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehern, die in 2005 SGB II-Leistungen beziehen, erreichen ca. 44 % eine Leistungshöhe, die über der vormaligen Arbeitslosenhilfe liegt. Im Durchschnitt liegt die neue Leistung um ca. 220 Euro monatlich höher – allerdings ohne Berücksichtigung von evtl. vorher bezogenem Wohngeld und ggf. bezogenen Sozialhilfeleistungen.

Demgegenüber beziehen 56 % der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden mit SGB II-Leistungen eine um durchschnittlich 150 Euro monatlich geringere Leistung (ebenfalls ohne Berücksichtigung von Wohngeld und Sozialhilfe).

Die weiterhin arbeitslosen ehemals Arbeitslosenhilfebeziehenden ohne SGB II-Leistungsanspruch erhielten vor dem Systemwechsel Arbeitslosenhilfe von durchschnittlich 441 Euro pro Monat – verloren folglich in etwa diese Summe (abzüglich evtl. Bezug von Wohngeld).

5 Erklärungsfaktoren für veränderten Leistungsbezug

In einem Modell wurden Erklärungsfaktoren für den Leistungsbezug ehemaliger Arbeitslosenhilfeempfänger/innen für den Leistungsbezug nach SGB II ermittelt.

Die Wahrscheinlichkeit des Ausstiegs aus dem Leistungsbezug ist danach dann besonders hoch, wenn der Partner bzw. die Partnerin in Vollzeit beschäftigt ist oder Altersrente bezieht. Letzteres gilt allerdings nicht für Männer in Westdeutschland – der Grund dürfte darin liegen, dass westdeutsche Frauen relativ niedrige eigene Rentenansprüche erwerben.

Darüber hinaus zeigt sich: Arbeitslosenhilfebezieher/innen, die im eigenen Haus oder in der eigenen Wohnung leben, haben eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit keine Leistungen mehr zu beziehen. Dies mag daran liegen, dass in diesen Fällen die Wohnkosten teilweise geringer sind als die Mieten und aus diesem Grund die Hilfebedürftigkeit relativ geringer ausfällt; außerdem könnten im Fall von Wohneigentum auch Einkommen erzielt werden, z. B. durch Vermietung. Ein Teil der

Wohneigentum besitzenden Arbeitslosenhilfebeziehenden hatte zudem gar keinen Antrag auf Leistungen gestellt.

Darüber hinaus haben insbesondere gering qualifizierte Männer und Frauen aus Ostdeutschland eine geringere Wahrscheinlichkeit des Ausstiegs aus dem Leistungsbezug.

6 Einkommensentwicklung ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher

Elf Monate nach dem Systemwechsel – im November 2005 – zeigen sich interessante Einkommensentwicklungen³ für ehemalige Arbeitslosenhilfebeziehende:

- Das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen aller ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher/innen hat sich von 640 Euro im Dezember 2004 auf 649 Euro im November 2005 erhöht. Die Einkommensungleichheit innerhalb dieser Gruppe ist gleichzeitig leicht angestiegen. Der wichtigste Grund für die Erhöhung liegt in den teilweise erfolgten Übergängen in Erwerbstätigkeit und den damit verbundenen deutlichen Einkommenssteigerungen. Ausgehend von der mit SOEP-Daten ermittelten relativen Armutsschwelle von 708 Euro in 2005 lagen die Arbeitslosenhilfehaushalte sowohl 2004 als auch 2005 darunter, sind folglich zur Armutsbevölkerung zu zählen.
- Das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen in Haushalten ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher/innen mit SGB II-Leistungsanspruch lag im November 2005 mit 592 Euro unter dem Wert von Dezember 2004 (608 Euro). In dieser Gruppe konnten nur Aufstocker/innen, Ein-Euro-Jobber/innen und Teilnehmer/innen an anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen ihre finanzielle Situation geringfügig verbessern (s. unten stehende Tabelle).

³ Basis sind die Äquivalenzeinkommen nach neuer OECD-Skala, dies bedeutet: Jedem Haushaltsmitglied wird ein Äquivalenzgewicht zugeordnet; Bezugsperson 1, weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren 0,5, jüngere Haushaltsmitglieder 0,3. Das in der Befragung angegebene Haushaltsnettoeinkommen wird entsprechend in ein Äquivalenzeinkommen umgerechnet.

- Das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen in Haushalten ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher/innen ohne SGB II-Leistungsanspruch lag im November 2005 bei 873 Euro gegenüber 767 Euro im Dezember 2004. Personen ohne aktuellen Leistungsempfang standen folglich schon beim früheren Arbeitslosenhilfebezug finanziell besser da und konnten ihr Einkommen in 2005 weiter steigern. Diese Haushalte überschreiten die Armutsschwelle deutlich.

Tabelle 6: Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens zwischen Dezember 2004 und November 2005 (Äquivalenzeinkommen nach neuer OECD-Skala, Mittelwert in € je Monat)

Tätigkeit des ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehers im November 2005	Haushalt bezieht kein Alg II in 11/05		Haushalt bezieht Alg II in 11/05	
	Einkommen Dezember 2004	Einkommensänderung bis Nov. 2005	Einkommen Dezember 2004	Einkommensänderung bis Nov. 2005
Voll- oder Teilzeitbeschäftigung	745 €	+278 €	599 €	+83 €
Geringfügige Beschäftigung (gfb)	797 €	+32 €	628 €	0
Arbeitslos	779 €	-26 €	612 €	-28 €
1-€-Job	-	-	589 €	+13 €
Beschäftigung schaffende Maßnahmen*	706 €	+131 €	604 €	+33 €
Rentner	832 €	+132 €		
Alle	767 €	+106 €	608 €	-16 €

* Unter den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sind ABM, Ich-AG und Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur zusammengefasst.

Quelle: IAB-Studie „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“, eigene Berechnungen.

Quelle: Bruckmeier/Schnitzlein 2007: 26

Unter den inzwischen erwerbstätigen Arbeitslosenhilfebeziehenden vom Dezember 2004 sind Personen zwischen 30 und 39 Jahren überdurchschnittlich und Personen über 50 Jahre unterdurchschnittlich häufig vertreten. Darüber hinaus sind ehemalige Arbeitslosenhilfebeziehende mit höheren Bildungsabschlüssen unter den inzwischen Erwerbstätigen leicht überrepräsentiert.

In Bezug auf die Einkommensentwicklung zeigen sich zudem Ost-West-Unterschiede: So fallen die Einkommensgewinne in Westdeutschland deutlich stärker aus, während die Einkommensverluste mit weiterhin arbeitslosen ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger/inne/n in den ostdeutschen Haushalten stärker sind.

7 **Kommentar**

Die vorliegenden statistischen Daten belegen die bereits in Simulationsstudien formulierten Wirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf ehemalige Arbeitslosenhilfebeziehende: Ein Teil der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden – darunter mehrheitlich Frauen – haben unter sonst gleichen Bedingungen keinerlei Leistungsanspruch nach SGB II. Sie werden als Nichtleistungsbeziehende in den Rechtskreis des SGB III zurück verwiesen; dort haben sie allerdings in der Regel nur noch Rechtsansprüche auf Beratungs- und Vermittlungsleistungen und können – im Rahmen von Ermessensleistungen – aktive Leistungen der Arbeitsförderung erhalten. Unter den Frauen ist der Prozentsatz der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden, die trotz fortbestehender Arbeitslosigkeit keine SGB II-Leistungen erhalten, ca. doppelt so hoch wie unter Männern.

Unklar ist, ob und in welchem Ausmaß ein fehlender Leistungsbezug auch durch Nichtantragstellung von eigentlich bedürftigen - d. h. leistungsberechtigten – Personen entsteht. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass ein Teil der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden aus Angst vor Offenlegung der materiellen Situation und aus Angst, ggf. vorhandenes Wohneigentum aufgeben zu müssen, auf eine Antragstellung verzichtet haben. Möglicherweise sind die Gründe dafür auch differenzierter, als sie in einer Befragung erhoben werden können. Angesichts der Befunde von Simulationsstudien (vgl. Becker 2006) muss davon ausgegangen werden, dass in Deutschland verdeckte Armut weiterhin in relevantem Ausmaß besteht.

Die Einkommen der aus Arbeitslosenhilfe in Arbeitslosengeld II übergegangenen Personen bzw. ihrer Haushalte sind in mehr als der Hälfte der Fälle gesunken. Dies könnte zumindest teilweise an den leistungsrechtlichen Regelungen des SGB II liegen, die – anders als die frühere Arbeitslosenhilfe – nur noch das Existenzminimum absichern sollen und sich nicht mehr am früheren Erwerbseinkommen orientieren.

In Ostdeutschland sind die negativen Wirkungen für ehemalige Arbeitslosenhilfebeziehende stärker ausgeprägt als in Westdeutschland. Dies dürfte vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen sein: Zum einen hat die Arbeitslosenhilfe in Ostdeutschland aufgrund der hohen Erwerbsbeteiligung im allgemeinen und der hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen im besonderen eine relativ größere Rolle gespielt als in West-

deutschland. Die Arbeitslosenhilfe-Dichte⁴ war im Jahr 2004 in Ostdeutschland ca. dreimal so hoch wie in Westdeutschland. Dies bedeutet, dass der für Ostdeutschland festgestellte höhere Anteil der aus dem Leistungsbezug ausgesteuerten Arbeitslosenhilfebeziehenden darüber hinaus auf eine relativ größere Basis bezogen werden muss.

8 Zum Weiterlesen

Becker, Irene (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze, J.W. Goethe Universität Frankfurt a. M.. download: http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/soeppapers/docs/papers/diw_sp0004.pdf

Becker, Irene / Hauser, Richard (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reformen. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 69, Berlin.

Berghahn, Sabine / Wersig, Maria (2005): Vergemeinschaftung von (Ehe-) Partnern durch die Reformen der Agenda 2010 – eine Rückkehr zum „Geschlechtervertrag“ des 19. Jahrhunderts?, femina politica 2, Berlin.

Bruckmeier, Kerstin / Schnitzlein, Daniel (2007): Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform, IAB-DiscussionPaper 24, Nürnberg. Download: <http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2407.pdf>

Rudolph, Helmut (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II, IAB-Kurzbericht 11 vom 23.9.2004, Nürnberg. download: <http://doku.iab.de/kurzber/2004/kb1104.pdf>

Schröder, Paul M. (2004): Information des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. vom 16. Juli 2004. Download: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/materialien/2004_07_16_iaj.pdf

⁴ Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen pro 1.000 abhängige zivile Erwerbspersonen