

**Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe –  
finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag**

**von**

**Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn**

erschienen in:

Sozialer Fortschritt 11-12/2003

# Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag

## 1 Einleitung

Bereits seit einigen Jahren gibt es in Deutschland eine Diskussion über die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Arbeitslose (vgl. u.a. Hanesch 2001, Kaltenborn 2002a und 2002b, Loose 2002, Friedrich 2002, Büstrich 2003). Hintergrund der Überlegungen ist die Annahme, dass diese beiden steuerfinanzierten staatlichen Transfers zu einem großen Teil auf die gleiche Bevölkerungsgruppe zielen, nämlich Langzeitarbeitslose mit geringem Einkommen. Dabei sind zwei Punkte zu unterscheiden. Zum einen geht es um die rein organisatorische Zusammenlegung an einem Ort oder bei einer Behörde, um ineffiziente Doppelstrukturen der Verwaltung zu vermeiden und den Betroffenen "Hilfe aus einer Hand" zu gewähren. Verbunden mit einer solchen organisatorischen Zusammenlegung wäre auch, dass alle Arbeitslose Zugang zu allen Maßnahmen der Arbeitsförderung erhalten. Diese Dimension der Zusammenlegung ist weitgehend unumstritten und ist überwiegend positiv zu beurteilen. Zum anderen geht es aber auch darum, ob mit der Zusammenlegung eine Veränderung bei den Transferleistungen verbunden sein soll. Im Zentrum der öffentlichen Diskussion steht dabei die Frage, ob die Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfenniveau abgesenkt werden soll, was von Manchen massiv gefordert und von Anderen kritisiert wird. Dass die Arbeitslosenhilfe höher als das Sozialhilfenniveau ist, wird dabei aber von beiden Seiten unterstellt. Im Folgenden werde ich allerdings zeigen, dass diese Aussage nicht unbedingt zutrifft.

Seit der Rede von Gerhard Schröder vom 14.3. diesen Jahres, in der er die Agenda 2010 vorgestellt hat, ist klar, dass die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe "einheitlich auf einer Höhe (...), die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird" (BT-Protokoll 15/032) zusammengelegt werden. Diese neue Transferleistung soll Arbeitslosengeld 2 heißen, während das bisherige Arbeitslosengeld in Arbeitslosengeld 1 umbenannt wird. Mit den Ende Juni 2003 vorgelegten „Eckpunkten für die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe“ der Koalitionsarbeitsgruppe ist jetzt auch eine Vorentscheidung über die voraussichtliche Ausgestaltung gefallen. Danach soll das Arbeitslosengeld 2 weitgehend der Sozialhilfe entsprechen. Dieses Modell wird im Folgenden als das *Sozialhilfemodell* bezeichnet. Es ist aber nicht die einzige Möglichkeit der Zusammenlegung „auf Sozialhilfenniveau“. In diesem Artikel wird als grundsätzliche Alternative dazu das *Modell*

einer individuellen Grundsicherung für Arbeitslose vorgeschlagen, bei dem sich das Arbeitslosengelds 2 an dem individuellen Sozialhilfeneuorientiert und das - wie die bisherige Arbeitslosenhilfe - als individuelle Leistung ausgestaltet ist. Dabei wird gezeigt, dass sich die Wirkungen stark von dem *Sozialhilfemodell* unterscheiden, insbesondere kommt es zu einer Verbesserung der finanziellen Situation für die überwiegende Mehrheit der derzeitigen ArbeitshilfeselbsthilfebezieherInnen, während sich durch das von der Bundesregierung vorgeschlagene Modell die überwiegende Mehrheit verschlechtern würde.

## 2 Unterschiede zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe wird im Anschluss an die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld – demnächst Arbeitslosengeld 1 - bezahlt, auf das Arbeitslose in der Regel bis zu 12 Monate Anspruch haben.<sup>9</sup> Das Arbeitslosengeld beträgt 60% des vorherigen Nettolohns bzw. 67%, wenn Kinder vorhanden sind. Zuständig für das Arbeitslosengeld ist die Bundesanstalt für Arbeit (BA). Abgesehen von der Finanzierung, die aus dem Bundeshaushalt erfolgt, also durch Steuern bezahlt wird, ist die Arbeitslosenhilfe ganz ähnlich strukturiert. Auch sie wird von der Bundesanstalt für Arbeit verwaltet und ist abhängig vom vorherigen Arbeitseinkommen. Mit 53% bzw. 57% (mit Kindern) ist das Niveau etwas geringer. Die Anspruchsdauer ist im Gegensatz zum Arbeitslosengeld unbegrenzt. Außerdem gibt es eine Bedürftigkeitsprüfung, bei der das Vermögen, sonstiges eigenes Einkommen und evtl. das Einkommen der Partnerin bzw. des Partners eine Rolle spielt. Die Vermögensgrenzen sind allerdings relativ hoch – sie betragen 520 Euro je vollendetem Lebensjahr – und das Einkommen der Partnerin bzw. des Partners wird nur oberhalb eines bestimmten Freibetrags mit berücksichtigt, der mindestens dem steuerlichem Existenzminimum entspricht. Im Grundsatz handelt es sich also bei der Arbeitslosenhilfe weitgehend um eine individuelle Leistung.

---

<sup>9</sup> Für Arbeitslose, die älter als 45 sind, verlängert sich diese Zeit auf bis zu 32 Monaten. Im Rahmen der Agenda 2010 soll die Anspruchsdauer für 45 bis 55-Jährige auf ebenfalls 12 Monate und für Ältere auf 18 Monate reduziert werden.

**Tabelle 1:** Unterschiede zwischen Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

	<b>Arbeitslosengeld</b>	<b>Arbeitslosenhilfe</b>	<b>Sozialhilfe</b>
<b>Subjekt</b>	Individuum	Individuum	Haushalt
<b>Höhe</b>	67% bzw. 60% des vorherigen Arbeitseinkommen	57% bzw. 53% des vorherigen Arbeitseinkommen	Abhängig vom Bedarf des Haushalts
<b>Anspruchsdauer</b>	12 Monate (ab 45 J. bis zu 32 Monate)	Unbegrenzt	Unbegrenzt
<b>Bedürftigkeitsprüfung</b>	Keine	- Vermögen oberhalb altersabhängiger Freibeträge - Eigenes Einkommen - Einkommen des Partners oberhalb eines bestimmten Freibetrags	- gesamtes Vermögen (außer Schonvermögen und angemessener eigener Wohnraum) - Gesamtes Einkommen des Haushalts
<b>Zuständige Organisation</b>	BA	BA	Kommunen
<b>Finanzierung</b>	Beiträge zur Arbeitslosenversicherung	Steuern (Bundeshaushalt)	Steuern (Kommunen)

### 3 Liegt die Arbeitslosenhilfe über oder unter dem Sozialhilfeniveau?

Das Sozialhilfeniveau ist vor allem vom Haushaltstyp und von der Höhe der Wohnkosten abhängig. Tabelle 2 zeigt das durchschnittliche Sozialhilfeniveau nach Haushaltstyp und getrennt für Ost- und Westdeutschland. Für einen Alleinstehenden liegt der durchschnittliche Bruttobedarf bei etwa 600 Euro (630 in den alten und 560 Euro in den neuen Bundesländern). Das entspricht sowohl ungefähr dem steuerlichen Existenzminimum als auch in etwa der in Deutschland üblicherweise verwendeten Armutsgrenze. Mit steigender Haushaltsgröße steigt die Sozialhilfe an und beträgt zum Beispiel für ein Paar mit zwei Kindern etwa 1.500 Euro.

**Tabelle 2:** Durchschnittliches Sozialhilfeniveau (Bruttobedarf plus Einmalhilfen) nach Haushaltstypen (in Euro pro Monat)

Haushaltstyp	Westdeutschland	Ostdeutschland
Alleinlebende/r	633	560
Ehepaar ohne Kind	995	908
Ehepaar mit einem Kind	1284	1180
Ehepaar mit zwei Kindern	1555	1441
Ehepaar mit drei Kindern	1838	1696
Alleinerziehende/r, ein Kind unter 7 Jahren	1031	942
Alleinerziehende/r, zwei Kindern zwischen 7 und 13 Jahren	1356	1248

Quelle: BMA (2002): Übersicht über das Sozialrecht, S. 667

Die in der Öffentlichkeit verbreitete Annahme, dass die Arbeitslosenhilfe über dem Sozialhilfeniveau liegt, würde dann also vermuten lassen, dass die Höhe der Arbeitslosenhilfe in der Regel in der Größenordnung von etwa 600 bis 1000 Euro läge. Wird die tatsächliche

Höhe der Arbeitslosenhilfe mit diesem Wert verglichen, so zeigt sich allerdings, dass die Mehrheit der BezieherInnen einen Betrag erhalten, der wesentlich geringer ist (vgl. Tabelle 3). 58,2% der EmpfängerInnen beziehen eine Leistung zwischen 300 und 600 Euro, weitere 12,1% erhalten sogar eine Arbeitslosenhilfe, die weniger als 300 Euro beträgt. Für insgesamt über 70% der Fälle liegt die Arbeitslosenhilfe also unter dem durchschnittlichen Niveau der Sozialhilfe für einen Alleinstehenden, das heißt, sie reicht nicht einmal für die beziehende Person selbst aus. Die Mehrheit der ArbeitslosenhilfebezieherInnen ist also auf zusätzliche Einkommen angewiesen ist. Das gilt insbesondere für Frauen. Fast 85% der weiblichen EmpfängerInnen erhalten eine Arbeitslosenhilfe von weniger als 600 Euro, aber auch bei den Männer ist es mit 60% noch eine Mehrheit. Zur Vermeidung von Armut einer Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern reicht die Arbeitslosenhilfe nur in seltenen Fällen aus: nur in 0,5% der Fälle liegt sie über 1200 Euro, was dann plus Kindergeld ausreichen würde, um das durchschnittliche Sozialhilfeniveau eines Paarhaushalts mit zwei Kindern zu erreichen. In dieser Hinsicht kann also nicht davon gesprochen werden, dass die Arbeitslosenhilfe über dem Sozialhilfeniveau liegt. Wird als Sozialhilfeniveau der durchschnittliche Bruttobedarf für einen Alleinstehenden, also ungefähr 600 Euro, definiert, liegt sie in 70% der Fälle darunter. Insofern müsste die Arbeitslosenhilfe eher auf das Sozialhilfeniveau *erhöht* werden.

**Tabelle 3:** Arbeitslosenhilfeempfänger nach der Höhe der Leistung (September 2002):

Höhe in Euro	Alle		Männer		Frauen	
	%	kumuliert	%	kumuliert	%	kumuliert
Unter 300	12,1%	12,1%	5,7%	5,7%	21,2%	21,2%
300 bis unter 600	58,2%	69,3%	54,5%	60,2%	63,5%	84,7%
600 bis unter 900	25,9%	96,2%	34,0%	94,2%	14,2%	98,9%
900 bis unter 1200	3,3%	99,5%	4,9%	99,1%	1,0%	99,9%
1200 und mehr	0,5%	100,0%	0,9%	100,0%	0,1%	100,0%
Gesamt	100,0%		100,0%		100,0%	

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003): Arbeitsmarkt in Zahlen. Aktuelle Daten Januar 2003. S. 91

#### 4 Ein Vorschlag: Das Modell einer individuellen Grundsicherung für Arbeitslose

Vor dem Hintergrund der dargestellten Ergebnisse und der politischen Vorgabe, dass die Arbeitslosenhilfe so reformiert werden soll, dass sie im Regelfall dem Sozialhilfeniveau entspricht, wäre folgendes ein sinnvoller, einfacher und unbürokratischer Vorschlag: *Das Arbeitslosengeld 2 beträgt 600 Euro.*

Arbeitslose erhalten dann also nach Eintritt der Arbeitslosigkeit in der Regel das Arbeitslosengeld 1. Nach Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeld 1 beziehen sie dann das Arbeitslosengeld 2 in der genannten Höhe. Liegt bereits das Arbeitslosengeld 1 unter 600 Euro, wird es auf diesen Betrag aufgestockt. Von dieser Regelung würden gemäß Tabelle 3 70% der jetzigen ArbeitslosenhilfebezieherInnen, insbesondere Frauen, profitieren. Damit wäre eine eigenständige und individuelle Absicherung für alle Arbeitslosen auf Sozialhilfenniveau erreicht. Für 70% der jetzigen BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe, und zwar diejenigen, die jetzt eine geringe Leistung erhalten, ergebe sich eine Verbesserung. Die 30% mit bisher höherer Arbeitslosenhilfe würden sich verschlechtern.

Ein Problem ist allerdings, dass eine solche individuelle Leistung nicht in allen Fällen ausreicht, um eine Sozialhilfebedürftigkeit des Haushalts zu verhindern. Ursachen dafür können erstens Kinder sein, was daran liegt, dass das Kindergeld geringer ist als die Leistung, die Kinder durch die Sozialhilfe erhalten. Durch ein zusätzliches Kind erhöht sich der Sozialhilfebedarf um ca. 300 Euro (vgl. Tabelle 2), während das Kindergeld nur 154 Euro beträgt. Ein zweiter Grund kann darin bestehen, dass es weitere erwachsene Haushaltsglieder gibt, die über kein oder nur über ein Einkommen verfügen, dass für sie selbst nicht ausreicht. Drittens mag es noch Fälle mit besonderem Zusatzbedarf geben, der durch die Sozialhilfe, aber nicht durch das pauschalierte Arbeitslosengeld 2 in Höhe von 600 Euro abgedeckt sind.

Auf Basis des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) kann für das Jahr 2001 eine Simulation der Sozialhilfeansprüche vorgenommen werden, falls es ein Arbeitslosengeld 2 in Höhe von 600 Euro geben würde.<sup>10</sup> Danach zeigt sich, dass nur in etwa 10% der Fälle ein zusätzlicher Sozialhilfeanspruch entstehen würde. Falls es keine weiteren erwachsene Haushaltsglieder mit weniger als 600 Euro gibt, würde ein einkommensabhängiger Kindergeldzuschlag (vgl. Hauser/Becker 2001 und Hauser 2003), der auch unter dem Namen Kindergrundsicherung diskutiert wird (vgl. Otto et al. 2001), im Regelfall gewährleisten, dass dann auch das Haushaltseinkommen über dem Sozialhilfenniveau des Haushalts liegt. Für alle anderen, bei denen auch das nicht ausreicht, was aber nur in seltenen Ausnahmen der Fall ist, sollte es einen Zuschuss geben, der sich dann – wie bei dem geplanten Arbeitslosengeld 2 – an den Regelungen der Sozialhilfe orientiert. Um zu vermeiden, dass die Betroffenen dann doch

---

<sup>10</sup> Das SOEP ist ein repräsentativer Längsschnittdatensatz, bei dem seit 1984 Haushalte und deren Mitglieder jährlich zu verschiedenen sozio-ökonomischen Merkmalen befragt. 1990 wurde es auf die neuen Bundesländer ausgedehnt. 2001 wurden ungefähr 12000 Haushalte mit fast 30000 Haushaltsgliedern befragt (vgl. SOEP-Group 2001).

wieder zum Sozialamt müssten, sollte in diesen Einzelfällen das Arbeitsamt die Bedürftigkeitsprüfung durchführen und den Zuschuss zusammen mit dem Arbeitslosengeld 2 auszahlen.

Insgesamt würden die Kosten für ein so ausgestaltetes Arbeitslosengeld 2 ungefähr in der Größenordnung der bisherigen Zahlungen von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die bisherigen ArbeitslosenhilfebezieherInnen liegen. Durch die einfachere Leistungsausgestaltung und die Effizienzgewinne durch die Zusammenlegung, ließen sich aber insgesamt vermutlich noch Kosten einsparen, die z.B. für die bessere Arbeitsplatzvermittlung der Betroffenen eingesetzt werden können.

## 5 Das geplante Arbeitslosengeld 2

Die Regierungskoalition hat sich in den vorgelegten „Eckpunkten für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ für ein grundsätzlich anderes Modell entschieden, das im Wesentlichen der Sozialhilfe entspricht und deshalb im Folgen als Sozialhilfemodell bezeichnet wird. Im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe und der eben dargestellten individuellen Grundsicherung soll danach wie bei der Sozialhilfe der Haushalt die Bezugseinheit sein. Entsprechend ist die Höhe dann auch von dem Bedarf des gesamten Haushalts abhängig.

In den Eckpunkten heißt es: "Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts entsprechen in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe. Sie werden unter Berücksichtigung des Bedarfsdeckungsgrundsatzes so weit wie möglich pauschaliert und die einzelnen Leistungsbestandteile so ausgestaltet, dass die Betroffenen ihre Bedarfe selbst und möglichst einfach ermitteln können." Wie weit diese Pauschalierung geht, ist aber nicht klar. Außerdem wird nicht geklärt, ob eventuell doch ein Sozialhilfeanspruch entsteht, wenn die Pauschale nicht ausreicht, wie das z.B. bei der Anfang des Jahres eingeführten bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit der Fall ist, und ob dann die entsprechenden Arbeitslosen doch wieder zum Sozialamt müssten.

Auf das Arbeitslosengeld 2 sollen übrige Einkommen wie bei der Sozialhilfe angerechnet werden. Für das Vermögen gelten die höheren Grenzen der Arbeitslosenhilfe. In jedem Einzelfall muss deshalb eine umfangreiche Bedürftigkeitsprüfung durch die Arbeitsämter durchgeführt werden. Eine solche Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse und der Höhe des Bedarfes müsste im Grunde genommen für alle Arbeitslosen durchgeführt werden, weil auch BezieherInnen von Arbeitslosengeld 1 einen Anspruch haben, falls das Haushaltseinkommen und das Vermögen zum Bezug berechtigt.

Hinzu kommt, dass nicht nur Arbeitslose das Arbeitslosengeld 2 beziehen können. In den Eckpunkten heißt es: „Anspruchsberechtigt sind alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 65 Jahren sowie ihre Angehörigen. ‚Erwerbsfähig‘ ist entsprechend SGB VI [Rentenversicherung, W.S.], wer unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes und in absehbarer Zeit mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann. Bei der Bestimmung der Erwerbsfähigkeit ist es unerheblich, ob eine Erwerbstätigkeit vorübergehend unzumutbar ist (z.B. wegen der Erziehung eines Kindes unter drei Jahren oder der Pflege eines Angehörigen).“ Es werden also neben Arbeitslosen auch erwerbsfähige Nichterwerbspersonen, die aktuell gar keine Arbeit suchen, vom Arbeitsamt betreut. Auch wenn diese nicht explizit erwähnt werden, sind nach dieser Definition im Grunde genommen auch Erwerbstätige berechtigt. An anderer Stelle der Eckpunkte heißt es, „dass die finanziellen Anreize für die Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit (...) gegenüber der Sozialhilfe verbessert“ werden sollen. Dazu soll der Freibetrag, der nicht vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet wird, gegenüber der Sozialhilfe etwas erhöht werden. Dieser Passus deutet darauf hin, dass auch Erwerbstätige Arbeitslosengeld 2 beantragen können. Ob diese beim Arbeitsamt richtig aufgehoben sind und eine „Arbeitslosengeld“ genannte Sozialleistung für Erwerbstätige geeignet ist, kann allerdings bezweifelt werden. Zur Bekämpfung von Armut von Erwerbstätigen, bei denen es sich mehrheitlich um Vollzeiterwerbstätige handelt, sind andere Maßnahmen sinnvoller (vgl. Strengmann-Kuhn 2003).

In dem Zusammenhang der Frage, wer alles berechtigt ist, Arbeitslosengeld 2 zu beziehen, stellt sich noch eine weitere Frage, die in den Eckpunkten nicht beantwortet wird, nämlich die nach dem Verhältnis zwischen den drei Grundsicherungsleistungen *Arbeitslosengeld 2*, *bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit* und der *Sozialhilfe*. Mit den ersten beiden ist eigentlich die gesamte Bevölkerung abgedeckt. Heißt das, dass die Sozialhilfe weitgehend abgeschafft werden soll bzw. in welchen Fällen bleibt das Sozialamt weiter zuständig? Eine weitere Frage ist, was in den Fällen ist, in denen zu den Angehörigen von Erwerbsfähigen auch Personen über 65 oder Erwerbsunfähige gehören. Ist für diese das Arbeitslosengeld 2 oder die bedarfsorientierte Grundsicherung zuständig oder ist eine Grundsicherung vorrangig zu der anderen?

Neben der Leistung in Höhe der Sozialhilfe soll es in bestimmten Fällen noch einen Zuschlag geben. Um zu verhindern, dass Arbeitslose nach dem Auslaufen der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld 1 sofort nur noch Sozialhilfe erhalten, hat sich die Koalition für das so genannte Stufenmodell entschieden. Danach soll es in den Fällen, in denen das Arbeitslosengeld 1 höher ist als das anschließende Arbeitslosengeld 2, im ersten halben Jahr

nach Auslaufen des Arbeitslosengeld 1 einen Zuschuss in Höhe von zwei Dritteln und in den folgenden 18 Monaten in Höhe von einem Drittel der Differenz zwischen Arbeitslosengeld 1 und dem Arbeitslosengeld 2 geben. Der Zuschlag ist aber auf 160 Euro für Alleinstehende und 320 Euro für Paare begrenzt.

## 6 Auswirkungen des geplanten Arbeitslosengeld 2

Im Folgenden soll auf Basis des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) gezeigt werden, in welchem Ausmaß sich bisherige ArbeitslosenhilfebezieherInnen durch das geplante Arbeitslosengeld 2 verschlechtern bzw. verbessern. Datengrundlage ist die neueste verfügbare Welle des SOEP, also Daten für das Jahr 2001. Für Alle, die in diesem Jahr Arbeitslosenhilfe beziehen, wird der Anspruch auf das geplante Arbeitslosengeld 2 bestimmt. Grundlage der Simulation sind die im Jahr der Beobachtungen, also 2001, geltenden Sozialhilfebestimmungen.<sup>11</sup> Zunächst gehe ich davon aus, dass das Arbeitslosengeld 2 so hoch ist wie die Sozialhilfe, um dann in einem weiteren Schritt die Wirkung des Zuschusses in den ersten zwei Jahren nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeld 1 zu ermitteln.

Anhand der zuvor genannten Zahlen könnte vermutet werden – und das ist ja auch ein zentrales Argument für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, dass es eine große Überschneidung zwischen Arbeitslosenhilfe- und SozialhilfebezieherInnen gibt. Diese Vermutung bestätigt sich empirisch allerdings nicht, denn nur 6,2% der BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe beziehen nach den Daten des Sozio-Ökonomischen Panels zusätzlich Sozialhilfe. Dieses angesichts der öffentlichen Diskussion überraschende Ergebnis liegt dabei nicht an dem Datensatz, sondern auch die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen stellt in Ihrem Abschlussbericht fest, dass Ende des Jahres 2001 nur 132.000 Personen in Deutschland gleichzeitig Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bezogen haben (S. 16). Damit wird eine der wesentlichen Annahmen für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe empirisch widerlegt.

Im reinen Sozialhilfemodell, also ohne den genannten Zuschuss, gebe es für die 6,2%, die bereits jetzt Sozialhilfe erhalten, finanziell keinen Unterschied. Diejenigen, die in einem Haushalt leben, dessen Haushaltseinkommen zum Sozialhilfebezug berechtigen würde, die aber keine Sozialhilfe beziehen (verdeckt Arme), würden sich durch die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verbessern. Das sind ungefähr 13% der ArbeitslosenhilfebezieherInnen. Die verbleibenden ca. 80% der

---

<sup>11</sup> Dabei wird der Einfachheit halber der gesamte Haushalt und nicht nur die Bedarfsgemeinschaft betrachtet.

ArbeitslosenhilfebezieherInnen würden sich allerdings verschlechtern. Ungefähr ein Drittel aller Fälle würde sogar gar keine staatliche Leistung mehr erhalten, weil das Haushaltseinkommen ohne Arbeitslosenhilfe über dem Sozialhilfebedarf des Haushalts liegt; knapp die Hälfte erhielten ein Arbeitslosengeld 2, das geringer wäre als die jetzige Arbeitslosenhilfe. Durch die Zusammenlegung wird also für diese Personen und ihre Angehörigen das *Haushaltseinkommen* auf das Sozialhilfeneiveau des *Haushalts* abgesenkt.

Wird nach der Höhe der Arbeitslosenhilfe unterschieden, so zeigt sich für die Gruppe mit einer bisherigen Höhe von 600 Euro und mehr, dass in der Regel eine Verschlechterung eintreten würde. Nur bei einer kleinen Zahl gäbe es Verbesserungen. Etwa zwei Drittel erhielten eine geringere Leistung und 28% keine mehr. Nachteile gibt es aber nicht nur für diejenigen, die eine relativ hohe Arbeitslosenhilfe erhalten. Auch bei einem Arbeitslosenhilfebezug von weniger als 600 Euro verschlechtern sich drei Viertel der BezieherInnen und über ein Drittel – also noch mehr als bei höherer Arbeitslosenhilfe - erhält keine Leistungen mehr.

**Tabelle 4:** Gewinner und Verlierer der geplanten Zusammenlegung (insgesamt und nach Höhe der derzeitigen Arbeitslosenhilfe)

	Sozialhilfemodell ohne Zuschlag			Sozialhilfemodell mit Zuschlag		
	Alle	Arbeitslosenhilfe		Alle	Arbeitslosenhilfe	
		unter 600 Euro	600 Euro und mehr		Unter 600 Euro	600 Euro und mehr
Gewinner	12,6	16,9	[3,9]	18,0	23,7	6,5
Gleich	6,2	8,0	[2,6]	5,2	7,0	[1,5]
Verlierer	81,1	75,0	93,5	76,7	69,3	92,0
geringere Leistung	48,6	40,4	65,3	57,7	49,1	75,2
keine Leistung mehr	32,5	34,6	28,2	19,0	20,2	16,8

Datenbasis: SOEP 2001, BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe, eigene Berechnungen, [ ]: Fallzahl unter 10

Wird nun der erwähnte Zuschlag mit berücksichtigt, so führt das erwartungsgemäß dazu, dass sich ein höherer Anteil gegenüber dem Status Quo verbessert als ohne diese Stufenregelung. Der Anteil der "Gewinner" steigt von 12,6% auf 18% an. Umgekehrt sinkt der Anteil der "Verlierer" auf 76,7%. Das sind aber immer noch mehr als drei Viertel, die finanzielle Einbußen erleiden müssen. Etwas weniger als 20% erhalten keine Leistung mehr. Letzteres sind also deutlich weniger als ohne Zuschlag. Es ist aber zu berücksichtigen, dass der Zuschlag maximal 160 bzw. 320 Euro beträgt, also in keinem Fall alleine ausreicht, um das eigene Existenzminimum abzudecken. Insgesamt erhielten auch bei Berücksichtigung dieses Zuschlags 87,2% aller bisherigen ArbeitslosenhilfebezieherInnen ein Arbeitslosengeld 2 von weniger als 600 Euro, also dem durchschnittlichen Sozialhilfebedarf eines Alleinstehenden (vgl. Tabelle 5). Ohne Zuschlag wären es fast 90%. Eine eigenständige Absicherung des

individuellen Existenzminimum ist durch die geplante Zusammenlegung für die überwiegende Mehrheit der BezieherInnen also nicht gewährleistet.

**Tabelle 5:** ArbeitslosenhilfeempfängerInnen nach der Höhe von Arbeitslosenhilfe und geplantem Arbeitslosengeld 2

Höhe in Euro	Arbeitslosenhilfe		geplantes Arbeitslosengeld 2 ohne Zuschuss		geplantes Arbeitslosengeld 2	
	%	kumuliert	%	kumuliert	%	kumuliert
keine Leistung	-	-	32,9	32,9	19,0	19,0
unter 300	10,6	11,9	18,2	51,1	22,9	41,9
300 bis unter 600	56,4	67,0	38,6	89,7	45,3	87,2
600 bis unter 900	26,2	93,2	9,4	99,1	11,5	98,7
900 bis unter 1200	4,5	97,7	0,9	100,0	1,3	100,0
1200 und mehr	2,3	100	0,0	100,0	0,0	100,0

Datenbasis: SOEP 2001, BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe, eigene Berechnungen

## 7 Zusammenfassung

In diesem Artikel wurde gezeigt, dass die landläufige Feststellung, dass die Arbeitslosenhilfe über dem Sozialhilfeniveau liegt, nicht unbedingt der empirischen Realität entspricht. Vielmehr liegt sie in der Mehrheit der Fälle unter dem individuellen Sozialhilfeniveau von durchschnittlich etwa 600 Euro. Insofern müsste die Arbeitslosenhilfe eher auf das Sozialhilfeniveau angehoben als abgesenkt werden. Umgekehrt liegt aber in der großen Mehrheit der Fälle das Haushaltseinkommen über dem Sozialhilfeniveau des Haushalts. So haben nur etwa 20% der ArbeitslosenhilfebezieherInnen einen Anspruch auf Sozialhilfe und weniger als 10% beziehen tatsächlich gleichzeitig Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Die Überlappung ist also weit geringer als in der öffentlichen Debatte unterstellt. Entsprechend würde es bei einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach den Regeln der Sozialhilfe, wie es die Bundesregierung plant, zu einer finanziellen Verschlechterung bei der überwiegenden Mehrheit der derzeitigen ArbeitslosenhilfebezieherInnen kommen. Daran ändert auch der vorgesehene Zuschlag wenig. In fast 90% der Fälle liegt das Arbeitslosengeld 2 unter dem individuellen Existenzminimum von 600 Euro.

Bei einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau nach dem Modell einer individuellen Grundsicherung in Höhe von 600 Euro wäre hingegen dieses individuelle Existenzminimum gesichert. Es gäbe also eine eigenständige Sicherung des eigenen Lebensunterhalts für alle Arbeitslosen. In den meisten Fällen wäre damit auch das Existenzminimum des Haushalts abgedeckt. In den verbliebenen Fällen müsste es einen

einkommensabhängigen Zuschlag geben. Insgesamt wäre ein solches Arbeitslosengeld 2 in Höhe von 600 Euro für Jeden nicht teurer als die jetzige Arbeitslosenhilfe. Die Einsparungen durch das geplante Sozialhilfemodell sind allerdings wesentlich höher. Ob es aber sinnvoll ist, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe in dieser Form zusammenzulegen, nur um auf Kosten der Langzeitarbeitslosen Geld einzusparen, kann bezweifelt werden. Für die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gibt es verteilungspolitisch und ökonomisch sinnvollere Möglichkeiten.

## Literatur

- Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003): Abschlussbericht vom 17. April 2003. [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/abschlussbericht\\_alhisohi.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/abschlussbericht_alhisohi.pdf)
- Bundesanstalt für Arbeit (2003): Arbeitsmarkt in Zahlen. Aktuelle Daten Januar 2003. [http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200301/iiia4/multi\\_heftd.pdf](http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200301/iiia4/multi_heftd.pdf)
- Bundestag (2003): Bundestags-Protokoll Nr. 15/032 der Sitzung des Deutschen Bundestags am 14.3.2003.
- Büstrich, Michael (2003): Arbeitsmarktpolitische Reformvorhaben an der Schnittstelle von SGB III und BSHG – Ämterkooperation und die Konvergenz von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. *Nachrichtendienst des Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 83, 1, 9-16
- Friedrich, Ursula (2002): Die Forderungen des Deutschen Landkreistages zur Reform der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. *Nachrichtendienst des Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 82, 10, 347-356
- Hanesch, Walter (2001): Neuordnung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Zur Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. In: Becker, I./ Ott, Notburga/ Rolf, Gabriele (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag. Frankfurt/ Main: Campus.
- Hauser, Richard (2003): Familienlastenausgleich als Instrument der Armutsbekämpfung – Zum Modell eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags. *Nachrichtendienst des Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 83, 5, 178-185
- Hauser, Richard/ Becker, Irene (2001): Lohnsubventionen und verbesserter Familienlastenausgleich als Instrumente zur Verringerung von Sozialhilfeabhängigkeit. In: Mager, Hans-Christian/ Schäfer, Henry/ Schrüfer, Klaus (Hrsg.): Private Versicherung und Soziale Sicherung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen. Marburg: Metropolis Verlag.
- Kaltenborn, Bruno (2002): Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiski. Expertise im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Bonn. <http://www.wipol.de/download/shalhi.pdf>
- Kaltenborn, Bruno (2002): Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 16/ 25.11.2002 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Koalitionsarbeitsgruppe (2003): Eckpunkte für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin, 26.6.2003. [http://www.gruene-fraktion.de/rsvgns/rs\\_datei/0,,2908,00.pdf](http://www.gruene-fraktion.de/rsvgns/rs_datei/0,,2908,00.pdf)
- Loose, Brigitte (2002): Neuordnung der Arbeitslosenhilfe zwischen Exklusion und Inklusion. *Sozialer Fortschritt*, 51, 7-8, 164-172.
- SOEP-Group (2001): SOEP Group (2001): The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 years – Overview. In: Holst, Elke/ Lillard, Dean R./DiPrete, Thomas A. (Hrsg.): Proceedings of the 2000 Fourth International Conference of German Socio-Economic Panel Study Users (GSOEP2000), *Vierteljahrsshefte zur Wirtschaftsforschung*, 70, 1, 7-14.
- Stengmann-Kuhn, Wolfgang (2003): Armut trotz Erwerbstätigkeit – Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt/Main: Campus.