

Wochenbericht

Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern

Durch die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II kam es zu starken Veränderungen bei den verfügbaren Einkommen der Leistungsbezieher. Mehr als die Hälfte der Personen in Haushalten, die zuvor entweder Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezogen, mussten Einbußen hinnehmen. Besonders häufig war dies bei Single-Haushalten und kinderlosen Paaren der Fall. Etwa ein Drittel der Leistungsbezieher wurde dagegen durch die Reform besser gestellt. So halten sich bei den Alleinerziehenden Gewinner und Verlierer fast die Waage. Insgesamt fielen die Verluste jedoch höher aus als die Gewinne. Der Anteil der von der Reform betroffenen Leistungsempfänger, die nach internationalen Maßstäben als einkommensarm gelten, ist von gut der Hälfte auf zwei Drittel gestiegen.

Die hohe Langzeitarbeitslosigkeit hat die Politik zu einer grundlegenden Reform der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik veranlasst.¹ Im Zentrum der Umgestaltung steht die Auflösung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende zum 1. Januar 2005.² Seither erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 64 Jahren und damit auch alle bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher Arbeitslosengeld II (ALG II). Durch die Umstellung von der personenbezogenen Arbeitslosenhilfe auf das haushaltsbezogene ALG II hat sich die Zahl der Hilfebezieher mehr als verdoppelt (Abbildung). Nicht erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft bekommen Sozialgeld. Sozialhilfe nach dem neu eingeführten Sozialgesetzbuch (SGB) XII beziehen nun nur noch diejenigen Personen, die als nicht erwerbsfähig eingestuft werden und die nicht mit einem ALG-II-Bezieher in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Somit fällt die bis 2004 mit der Arbeitslosenhilfe gewährleistete eingeschränkte Lebensstandardsicherung weg. Sie wurde durch ein gesellschaftlich neu definiertes kulturelles Existenzminimum ersetzt.

Erstmals seit der Neugestaltung liegen mit den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) nun Informationen vor, anhand derer die Auswirkungen der Zusam-

¹ Vorschläge zur Finanzierung der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wurden von der Ende 2002 eingesetzten „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ unter dem Vorsitz von Bert Rürup erarbeitet.

² Die im Februar 2002 eingesetzte Kommission mit dem Namen „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz von Peter Hartz stellte sich unter anderem der Aufgabe, die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland effizienter zu gestalten.

Jan Goebel
jgoebel@diw.de

Maria Richter
Maria.Richter@drv-bund.de

Inhalt

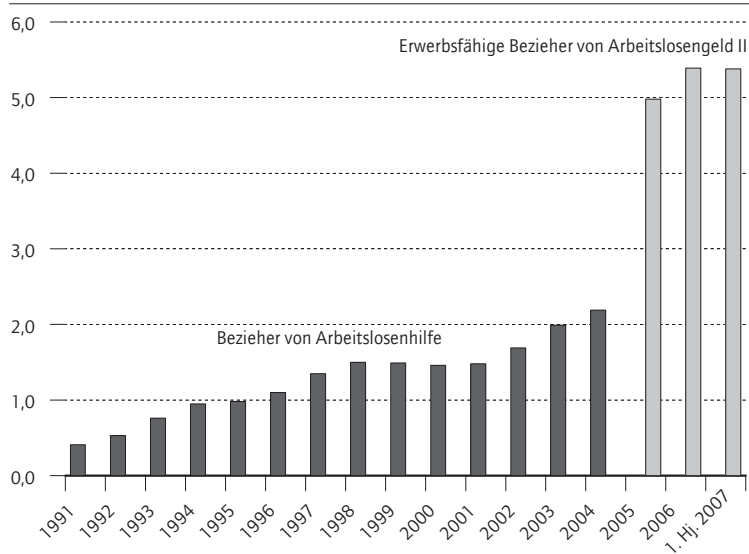
Nach der Einführung von
Arbeitslosengeld II: Deutlich
mehr Verlierer als Gewinner
unter den Hilfeempfängern
Seite **753**

Nachfolgestaaten Jugoslawiens:
Auf dem Weg in die Europäische
Union?
Seite **763**

Abbildung

Arbeitslosenhilfe- und ALG-II-Empfänger

In Millionen Personen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

DIW Berlin 2007

menlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die personelle Einkommensverteilung der betroffenen Gruppen analysiert werden können.³ Die Analyse stützt sich auf Daten aus den Erhebungen 2005 und 2006 mit Einkommensangaben für die Jahre 2004 beziehungsweise 2005. Zur Abschätzung der Repräsentativität des SOEP bezüglich ALG-II/

3 Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 jährlich bundesweit durchgeführt wird. Vgl. Wagner, G. G., Frick, J. R., Schupp, J.: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement. In: Schmollers Jahrbuch, Journal of Applied Social Studies, Vol. 127 (1), 2007, 139–169.

Tabelle 1

Bezug von Arbeitslosengeld II im Jahr 2005 nach unterschiedlichen Datenquellen

In Millionen

	BA Jahresdurchschnitt	IAB Summe der Fälle	SOEP Summe der Haushalte bzw. Personen
	Bedarfsgemeinschaften		Haushalte
Insgesamt	3,72	5,08	3,74
Westdeutschland	2,39	–	2,29
	64,20%	–	61,14% [56,61–64,92] ¹
Ostdeutschland	1,33	–	1,45
	35,80%	–	38,86% [35,08–43,39] ¹
	Personen in Bedarfsgemeinschaften		Personen in Haushalten
Insgesamt	6,75	8,78	8,39
Westdeutschland	4,44	–	5,24
	65,80%	–	62,39% [55,26–67,66] ¹
Ostdeutschland	2,31	–	3,15
	34,20%	–	37,61% [32,34–44,74] ¹

¹ Werte in den eckigen Klammern entsprechen dem 93-Prozent-Konfidenzintervall.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (BA), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), SOEP.

DIW Berlin 2007

Sozialgeld-Beziehern werden zum Vergleich Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) für 2005 herangezogen (Tabelle 1).

Bei den Zahlen des SOEP handelt es sich um retrospektive Angaben zum Leistungsbezug des Vorjahres. Damit sind alle diejenigen Haushalte beziehungsweise Personen in Haushalten erfasst, die angaben, im Jahr 2005 ALG II oder Sozialgeld erhalten zu haben. Die Dauer des Bezugs ist dabei unerheblich. Vergleichbare Informationen auf der Basis von BA-Daten wurden bisher nur vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) veröffentlicht.⁴ Diese in Spalte 2 ausgewiesenen Werte geben die Zahl der Bedarfsgemeinschaften beziehungsweise Personen in Bedarfsgemeinschaften wieder, die im Jahr 2005 zumindest zeitweise Unterstützung erhielten. Da aber für diese Angaben bisher keine Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland vorliegt, wird zusätzlich auf Daten der BA zur jahresdurchschnittlichen Zahl von ALG-II/ Sozialgeld-Beziehern zurückgegriffen.⁵

Für Personen in Bedarfsgemeinschaften decken sich die SOEP-Daten zu 95 Prozent mit denen des IAB. Eine größere Abweichung zeigt sich hingegen bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Zum einen kann bei den SOEP-Daten nicht zwischen Haushalten und Bedarfsgemeinschaften unterschieden werden; hinter einem Haushalt können sich mehrere Bedarfsgemeinschaften verbergen. Zum anderen werden in der BA-Statistik diejenigen Bedarfsgemeinschaften mehrfach gerechnet, die nach einer Unterbrechung erneut in den Leistungsbezug fallen.⁶ Im Hinblick auf die Verteilung der Leistungsbezieher auf Ost- und Westdeutschland stimmen die SOEP-Daten aber weitgehend mit den von der BA ausgewiesenen Jahresdurchschnitten für 2005 überein. Insgesamt bietet das SOEP damit eine für die Fragestellung aussagekräftige Informationsgrundlage. Für die Untersuchung der Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die personelle Einkommensverteilung wird die Bevölkerung in fünf Gruppen unterteilt (Kasten).

Veränderung der Einkommenssituation von Leistungsbeziehern

Die Zahl der Personen, die in Haushalten leben, in denen mindestens eine Person Sozialhilfe oder arbeitsmarktnahe Transferleistungen bezogen hat, ist von 2004 auf 2005 nahezu stabil geblieben; in

4 Graf, T.; Rudolph, H.: Bedarfsgemeinschaften im SGB II 2005: Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen. IAB-Kurzbericht, 23/2006, Nürnberg.

5 Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54, (2006), Sondernummer.

6 Zur Diskrepanz zwischen Bedarfsgemeinschaften und Haushalten vgl. Becker, I., Hauser, R.: Dunkelziffer der Armut. 2005.

Tabelle 2

Leistungsbezug nach Haushaltstypen

In Prozent

	Haushaltsstruktur 2006	Leistungsbezug							
		2004				2005			
		Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Arbeitslosensozialhilfe	Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	ALG II	ALG II und Sozialhilfe
Deutschland									
Single-Haushalt	19	93	2	3	1 ¹	92	1	6	1 ¹
Paar-Haushalt ohne Kinder	28	93	4	3	0 ¹	93	3	3	1 ¹
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	36	90	4	5	1	88	4	6	2
Ein-Eltern-Haushalt	5	67	5	10	18	62	2	28	8
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	13	85	7	7	1 ¹	86	6	8	1 ¹
Insgesamt	100	89	4	5	2	88	3	7	2
Westdeutschland									
Single-Haushalt	18	95	2	2	1 ¹	94	1 ¹	4	1 ¹
Paar-Haushalt ohne Kinder	28	94	4	2	0 ¹	94	3	3	1 ¹
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	37	92	4	3	1	91	4	5	1
Ein-Eltern-Haushalt	5	73	5	6	17	64	2 ¹	24	9
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	12	87	6	6	1 ¹	88	6	5	1 ¹
Insgesamt	100	91	4	3	2	91	3	5	1
Ostdeutschland									
Single-Haushalt	21	86	3 ¹	8	3 ¹	86	1 ¹	12	1 ¹
Paar-Haushalt ohne Kinder	30	88	6	7	0 ¹	89	5	5	1 ¹
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	30	80	5	13	3	74	6	14	6
Ein-Eltern-Haushalt	6	48	7 ¹	22	22	55	4 ¹	37	3 ¹
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	13	75	11	13	1 ¹	79	5	15	1 ¹
Insgesamt	100	81	6	11	3	80	4	13	3

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

¹ Fallzahl unter 30.

Quelle: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Ostdeutschland ist sie aber mit 20 Prozent nahezu doppelt so hoch wie in Westdeutschland (Tabelle 2). Noch größer sind die Unterschiede beim ALG-II-Bezug. In Westdeutschland lebten im Jahr 2005 nur 5 Prozent aller Personen in Haushalten, die mindestens 6 Monate ALG II bezogen, in Ostdeutschland waren es dagegen 13 Prozent.

Deutliche Veränderungen im Zeitverlauf gab es bei Ein-Eltern-Haushalten. Hier sank der Anteil von Haushalten, die Sozialhilfe erhielten, von 18 Prozent auf 8 Prozent. Der Rückgang fiel in Ostdeutschland noch stärker aus (von 22 auf 3 Prozent). Dieser Entwicklung stand eine Erhöhung des Anteils der Ein-Eltern-Haushalte mit Bezug von arbeitsmarktnahen Transfers gegenüber. 24 Prozent der westdeutschen und 37 Prozent der ostdeutschen Ein-Eltern-Haushalte bezogen im Jahr 2005 ALG II.

Ähnliche Verschiebungen – wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau und schwächer ausgeprägt – zeigen sich für Single-Haushalte. Bei den übrigen Haushaltstypen hat sich dagegen die Struktur des Leistungsbezugs durch die Reformen nicht wesentlich geändert.

Zur Beschreibung der Einkommenssituation wird hier das verfügbare bedarfsgewichtete Haushalts-

Nettoeinkommen, das sogenannte Äquivalenzeinkommen, in Preisen von 2000 verwendet.⁷ Der Bedarfsgewichtung liegt die Annahme zugrunde, dass der durchschnittliche finanzielle Bedarf pro Haushaltsmitglied mit der Zahl der Haushaltsmitglieder sinkt und dass er bei Kindern geringer ist als bei Erwachsenen.⁸

Das bedarfsgewichtete durchschnittliche Nettoeinkommen ist von 2004 auf 2005 leicht gestiegen, von 18 230 Euro auf 18 400 Euro. Dabei hat die Ungleichheit zugenommen. Der Schwellenwert für das erste Dezil, also der Punkt, der die 10 Prozent der Gesamtbevölkerung mit den niedrigsten Einkommen von den Darüberliegenden abgrenzt, sank von 7 900 auf 7 370 Euro, und der Schwellenwert für

⁷ Bei den hier ausgewiesenen äquivalenzgewichteten Einkommen handelt es sich um retrospektiv erfragte Einkommen des Vorjahres. Dabei werden auch einmalige Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsgehalt, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld etc.) berücksichtigt. Fehlende Werte werden geschätzt. Zusätzlich berücksichtigt wird der Wert selbst genutzten Wohneigentums. Zum Vergleich von jahres- und monatsbezogenen Einkommensmessungen vgl. Goebel, J., Habich, R., Krause, P.: Einkommen – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2006. Bonn.

⁸ Bei der hier verwendeten neuen OECD-Skala erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, jede weitere erwachsene Person von 0,5 und jedes Kind bis zu einem Alter von 14 Jahren von 0,3. Die internationale Bedarfsgewichtung weicht damit von der des Sozialgesetzbuchs ab. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis von Äquivalenzeinkommen zu tatsächlichem Nettoeinkommen haben.

Gruppen von Leistungsbeziehern

Zu den *Arbeitslosen-Haushalten* zählen alle Personen, die in einem Haushalt leben, in dem mindestens eine Person mindestens sechs Monate lang während des Jahres vor der Erhebung als arbeitslos gemeldet war. Personen in *Sozialhilfe-Haushalten* sind alle, die auf Haushaltsebene angaben, diese Sozialleistung mindestens sechs Monate im Vorjahr erhalten zu haben. Für die Zuordnung zur Gruppe von Personen in *Arbeitslosenhilfe-Haushalten* ist es notwendig, dass mindestens eine Person im Haushalt mindestens sechs Monate lang diese Transferleistung bezog und im Haushalt keine ergänzende Sozialhilfe in Anspruch genommen wurde.

Personen werden den *Arbeitslosengeld-Haushalten* zugerechnet, wenn mindestens eine Person im Haushalt sechs Monate oder länger Arbeitslosengeld (ALG) bekam und im Haushalt weder Arbeitslosenhilfe noch Sozialhilfe bezogen wurde.¹ Zu den unmittelbar von der

Reform Betroffenen, das heißt *Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II* (ALG II) werden alle Personen gerechnet, die im Haushalt ALG II/Sozialgeld erhielten und keine Sozialhilfe beanspruchten.

Haushalte ohne Leistungsbezug sind dadurch gekennzeichnet, dass im Jahr vor der Erhebung weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe (beziehungsweise ALG-II) noch Sozialhilfe länger als fünf Monate bezogen wurde. Die so definierten Haushalte ohne Leistung sowie die Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe- bzw. ALG II- und Sozialhilfe-Haushalte bilden eindeutig voneinander abgegrenzte Gruppen und ergeben zusammen eine repräsentative Stichprobe aller Privathaushalte in Deutschland. Arbeitslosen-Haushalte sind davon abzugrenzen, da eine Arbeitslosigkeit auch vorliegen kann, ohne dass Leistungen bezogen werden.

¹ Zur einfacheren Handhabung wird im Folgenden die im Jahr 2005 zum Arbeitslosengeld I umbenannte Leistung weiterhin als Arbeitslosengeld bezeichnet.

die oberen 10 Prozent der Einkommensverteilung erhöhte sich etwas (Tabelle 3). Bei einer getrennten Betrachtung von West- und Ostdeutschland zeigt sich, dass die Zunahme des mittleren Einkommens komplett auf die westdeutsche Entwicklung zurückzuführen ist.

Das durchschnittliche äquivalenzgewichtete Pro-Kopf-Einkommen war 2004 in Arbeitslosen-Haushalten mit rund 11 960 Euro um rund 7 000 Euro niedriger als in Haushalten ohne Leistungsbezug. Dabei war die Einkommenssituation in Haushalten von Arbeitslosengeld-Beziehern mit rund 14 490 Euro deutlich besser als in Haushalten, die Arbeitslosenhilfe erhielten (10 310 Euro). Noch ungünstiger war die Lage in Sozialhilfe-Haushalten. Mit rund 9 450 Euro lag ihr verfügbares Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2004 um fast die Hälfte unter dem Durchschnitt.

In Ostdeutschland standen Personen in Arbeitslosen-Haushalten im Jahr 2004 rund 1 340 Euro weniger zur Verfügung als in Westdeutschland. Bei Haushalten, die Arbeitslosenhilfe bezogen, war das Einkommen in beiden Landesteilen dagegen ähnlich. Dabei war aber die Spreizung im Osten größer.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beeinflusst vor allem die Einkommen im unteren Bereich der Verteilung. Während sich der Mittelwert von 2004 auf 2005 kaum verändert hat, ist

das Einkommen im ersten Dezil um rund 530 Euro auf 7 370 Euro im Jahr 2005 gesunken (–7 %). Der Rückgang war in Ostdeutschland stärker ausgeprägt als im Westen.

Die deutlichsten Veränderungen ergaben sich für die Personen in ehemaligen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe-Haushalten. Da Sozialhilfeempfänger nach der Reform in erwerbsfähige Personen (ALG-II-Empfänger) und dauerhaft nicht erwerbsfähige Personen (weiterhin Sozialhilfeempfänger) aufgeteilt wurden, haben sich die Gruppenzusammensetzungen über die Zeit erheblich verändert. Daher sind in Tabelle 3 für beide Jahre zum einen Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosenhilfe- bzw. ALG-II-Empfänger sowohl getrennt als auch gemeinsam ausgewiesen.

Das Einkommen der Personen in ALG-II-Haushalten lag 2005 deutlich unter dem der Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten im Jahr 2004. Vor allem in Ostdeutschland erlitt diese Gruppe Einkommensverluste. Im Durchschnitt standen dort einer Person in einem ALG-II-Haushalt im Jahr 2005 8 840 Euro zur Verfügung. Im Jahr 2004 waren es für Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten noch 10 390 Euro gewesen. Der Median – das Einkommen der Person in der Mitte der Einkommensverteilung – zeigt, dass auch in Westdeutschland das verfügbare Einkommen dieser Gruppe gesunken ist. Dies ist vor allem auf Einkommensreduzierungen im ersten

Tabelle 3

Kennziffern zur Einkommensposition¹ nach Gruppen von Leistungsempfängern 2004 und 2005

In Euro pro Jahr

	2004						2005					
	Alle	Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe	Arbeitslosen- und Sozialhilfe	Alle	Kein Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	Arbeitslosengeld II	Sozialhilfe	Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe
Deutschland												
Mittelwert	18 226	18 998	14 487	10 313	9 449	10 071	18 394	19 304	15 781	9 730	8 841	9 558
Median	16 199	16 996	13 297	9 699	9 239	9 560	16 137	17 019	15 055	8 260	7 173	8 198
Unterste 10 %	7 903	8 325	7 542	5 860	5 105	5 708	7 373	8 421	7 498	4 951	4 580	4 793
Oberste 10 %	30 574	31 577	22 897	14 882	12 534	14 570	30 826	31 701	24 146	15 600	14 301	15 249
Armutsquote ² in %	17,2	14,2	27,6	51,0	54,5	52,0	18,8	14,5	16,0	66,3	68,4	66,7
Armutslücke ³ in %	4,3	4,4	5,7	11,9	14,6	12,6	5,5	4,3	4,0	18,5	25,5	19,9
Westdeutschland												
Mittelwert	18 952	19 580	14 838	10 246	–	10 150	19 212	19 966	15 859	10 293	–	10 073
Median	16 846	17 583	13 421	9 721	–	9 801	16 881	17 562	14 399	8 527	–	8 389
Unterste 10 %	8 035	8 386	7 654	5 933	–	5 933	7 723	8 591	7 277	4 314	–	4 580
Oberste 10 %	31 990	32 645	23 528	14 418	–	14 418	32 139	33 010	24 724	16 612	–	16 499
Armutsquote ² in %	15,8	13,7	27,1	49,3	–	48,5	17,2	14,0	16,8	63,0	–	63,5
Armutslücke ³ in %	4,8	4,4	5,2	11,8	–	11,6	5,2	4,2	4,5	17,7	–	19,2
Ostdeutschland												
Mittelwert	15 381	16 419	13 548	10 391	–	9 962	15 191	16 386	15 567	8 843	–	8 710
Median	14 272	15 355	13 044	9 559	–	9 360	13 807	14 883	15 495	7 864	–	7 776
Unterste 10 %	7 485	8 325	6 443	5 759	–	5 641	6 843	7 946	8 870	5 403	–	5 403
Oberste 10 %	24 105	25 027	21 637	15 442	–	14 885	23 743	24 773	22 151	13 506	–	13 438
Armutsquote ² in %	22,4	16,2	29,1	53,0	–	56,7	24,9	16,7	13,9	71,4	–	71,9
Armutslücke ³ in %	5,7	4,2	7,1	12,0	–	14,1	7,0	4,6	2,7	19,9	–	20,9

¹ Einschließlich des Mietwerts selbst genutzten Wohneigentums, äquivalenzgewichtet nach neuer OECD-Skala.² Anteil der Personen, deren verfügbares Einkommen weniger als 60 % des mittleren Einkommens (Median) der Gesamtbevölkerung beträgt.³ Die Armutslücke gibt an, um wieviel Prozent eine Person von der Schwelle zur Nicht-Armut entfernt ist.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Dezil zurückzuführen, die im Durchschnitt bei rund 1 600 Euro lagen. Dagegen gab es in Ostdeutschland vor allem bei Beziehern höherer Arbeitslosenhilfebeträge Einkommensrückgänge (siehe Angabe zum neunten Dezil innerhalb dieser Gruppe).

Auch die Einkommenssituation der Sozialhilfe-Haushalte hat sich im Zuge der Einbeziehung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das SGB II wesentlich verändert. Bei der Interpretation der Einkommensentwicklung dieser Gruppe muss bedacht werden, dass die Zahl der Empfänger von Sozialhilfe nach dem SGB XII deutlich geringer ist als nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz. Für Gesamtdeutschland zeigt sich eine Reduzierung des mittleren Einkommens von rund 9 240 Euro im Jahr 2004 auf 7 170 Euro im Jahr 2005.

Nach dem in internationalen Vergleichen gebräuchlichen Maßstab waren 2005 gut 17 Prozent der deutschen Bevölkerung einkommensarm.⁹ Beson-

ders stark von Einkommensarmut betroffen waren dabei Personen in Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe-Haushalten – die Armutsquote lag hier bei 51 beziehungsweise 54 Prozent.

Einkommensarmut ist in Ostdeutschland weiter verbreitet als im Westen. Dies zeigt sich vor allem bei Personen in Arbeitslosen-Haushalten. Während in Westdeutschland gut 39 Prozent dieser Gruppe arm sind, beträgt die Quote in Ostdeutschland fast 48 Prozent. Die „Armutslücke“, die angibt, um wieviel Prozent die Personen von der Schwelle zur Nichtarmut entfernt sind, liegt in Ostdeutschland mit gut 13 Prozent um 2 Prozentpunkte über dem Wert für Westdeutschland.

Vom Einkommensjahr 2004 zum Einkommensjahr 2005 – und damit während der Einführung von Arbeitslosengeld II – erhöhte sich die Armutsquote um 1,5 Prozentpunkte auf fast 19 Prozent. Dieser Zuwachs geht zurück auf einen Anstieg sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Zwar kann

⁹ Nach international üblichem Standard werden Personen definiert, deren verfügbares äquivalenzgewichtetes Einkommen weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) der Gesamtbevölkerung beträgt. Nach den Maßstäben des SGB gelten die Beziehern von ALG II und Sozialgeld nicht als arm, denn diese Sozialleistungen sind ja gerade so bemessen, dass der betroffene Haushalt – gemäß den gesetzlichen Richtlinien – nicht arm ist. In ihrem Armuts- und

Reichtumsbericht verwendet die Bundesregierung jedoch ebenfalls das international übliche Konzept der relativen Einkommens-Armut (Laeken-Indikator 1). Danach können ALG-II- und Sozialgeld-Empfänger einkommensarm sein – ebenso wie Haushalte, die keine Transfers beziehen.

nicht zwischen einem allgemeinen konjunkturellen Effekt und einem originären ALG-II-Effekt unterschieden werden, der Vergleich der Veränderungen der Armutsquote von 2004 auf 2005 für Haushalte ohne Leistungsbezug und Haushalte mit Leistungsbezug lässt jedoch eine Einschätzung der Wirkungsrichtung zu. Abgesehen von der Gruppe der Arbeitslosengeld-Haushalte hat sich die Armutsquote bei den Transferempfängern stark erhöht. Bei Personen in ALG-II-Haushalten lag sie im Jahr 2005 bei 66 Prozent. Personen, die im Jahr zuvor in Arbeitslosenhilfe-Haushalten gelebt hatten, waren zu 51 Prozent einkommensarm gewesen. Diese Erhöhung ist vor allem auf die Entwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen.

Entgegengesetzt zu dem allgemeinen Trend einer sich erhöhenden Armutsquote entwickelte sich die Armutsquote für die Personen in ALG-Haushalten. Bereits bei der Betrachtung der Veränderung der Einkommenssituation hat sich gezeigt, dass dieser Gruppe 2005 teilweise deutlich höhere Einkommen zur Verfügung standen als 2004, insbesondere in Ostdeutschland. Dementsprechend ist die Armutsquote in dieser Gruppe von fast 28 Prozent im Jahr 2005 auf gut 16 Prozent 2006 zurückgegangen.

Einkommensänderungen im Längsschnitt

Die Daten des SOEP erlauben auch eine „Vorher-Nachher-Längsschnittsbetrachtung“ der Einkommensverhältnisse der unmittelbar von der Reform betroffenen Personen.¹⁰ Die vorhandenen Studien zu den Verteilungseffekten der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beruhen auf Ex-ante-Simulationen und berücksichtigen lediglich die Veränderungen bei den Arbeitslosenhilfe-Empfängern und deren Angehörigen.¹¹ Im Folgenden werden ebenso die Verteilungswirkungen für die Sozialhilfe-Bezieher ausgewiesen, da unterstellt werden kann, dass sich auch für diese Gruppe – wenngleich im Durchschnitt auf niedrigerem Niveau – aufgrund der Pauschalierung der Einnahmeveränderungen ergeben haben.

10 Nicht in die Untersuchung einbezogen werden jene Personen, die vor der Reform erwerbslos waren, aber – weil sie keinen Anspruch darauf hatten – weder Sozialhilfe noch Arbeitslosenhilfe erhielten, aufgrund einer veränderten Rechtslage jedoch Arbeitslosengeld II bekamen. Dazu zählten insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die die Gelegenheit genutzt haben, den Haushalt der Eltern zu verlassen.

11 Hierbei zu nennen sind vor allem die Studie von Becker und Hauser: Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die personelle Einkommensverteilung. Hans Böckler Stiftung, 2006; die von Schulte: Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs der Wirtschaftswissenschaft der FU Berlin 29, 2004; und die von Rudolph und Blos: Schätzungen der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf die Arbeitslosenhilfe-Bezieher. IAB Forschungsbericht 14, 2005.

In die Analyse werden alle Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten einbezogen, in denen der ehemalige Arbeitslosenhilfe-Empfänger im Jahr 2005 ALG-II-Leistungen erhielt oder aufgrund der geänderten institutionellen Rahmenbedingungen keine Leistungen mehr bezog. Dagegen werden Personen in Arbeitslosenhilfe-Haushalten ausgeschlossen, in denen der frühere Arbeitslosenhilfe-Bezieher aufgrund einer Arbeitsaufnahme oder des Übergangs in den Ruhestand keine Leistungen mehr bezog. Bei den Sozialhilfe-Beziehern werden alle Personen berücksichtigt, die in Haushalten leben, die 2004 diese Leistung erhielten und im Jahr 2005 entweder immer noch Sozialhilfe oder ALG II bekamen.

In der Analyse werden die Nettoäquivalenzeinkommen der Jahre 2004 und 2005 miteinander verglichen.¹² Als Gewinner¹³ werden jene Personen bezeichnet, deren bedarfsgewichtetes Einkommen¹⁴ des Jahres 2005 um mehr als 5 Prozent gestiegen ist. Dagegen gelten als Verlierer alle Personen, deren bedarfsgewichtetes Einkommen 2005 um mehr als 5 Prozent gesunken ist. Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent werden als stabile Einkommenssituation angesehen. Betont werden muss, dass die gemessene reale Einkommensänderung vielfältige Gründe haben kann. Die bisher veröffentlichten Ex-ante-Simulationsstudien, die den ALG-II-Effekt in „Reinform“ simulieren, kommen mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass etwas mehr als die Hälfte der betroffenen Arbeitslosenhilfe-Empfänger Verluste erfahren (55 %–66 %), wobei die Quote der Verlierer in Ostdeutschland als besonders hoch angesehen wird (64 %–80 %).¹⁵

Die Hälfte der Personen, die in Arbeitslosen- und Sozialhilfe-Bezieher-Haushalten leben, mussten Einkommensverluste hinnehmen. Dem steht ein Drittel von Personen gegenüber, die Gewinne zu verzeichnen hatten (Tabelle 4). Der durchschnittliche Rückgang des Nettoäquivalenzeinkommens bei den Verlierern fiel mit 31 Prozent deutlich aus, die durchschnittlichen Zuwächse der Reformgewinner waren aber noch höher (40 %). Absolut gesehen sind die Einkommensverluste jedoch merklich größer als die Zuwächse. So musste ein Reformverlierer durchschnittlich einen Rückgang um 3 250 Euro jährlich

12 Um die konkreten monetären Auswirkungen darzustellen, wird der Wert selbst genutzten Wohneigentums hier nicht berücksichtigt.

13 Im Folgenden wird die Differenzierung nach Gewinnern und Verlierern der Einführung des ALG II, wie sie in den genannten Studien vorgenommen wurde, beibehalten.

14 Die Einkommensveränderungen können auch Folge einer veränderten Haushaltszusammensetzung oder von Änderungen in der Erwerbstätigkeit von Mitgliedern des Haushalts sein. Sensitivitätsanalysen, die nur Personen in Haushalten mit unveränderter Haushaltszusammensetzung berücksichtigen, bestätigen allerdings die unten aufgeführten Ergebnisse, sowohl bezüglich der Verteilung nach Gewinnern und Verlierern als auch bei der absoluten und relativen Veränderung des bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens.

15 Becker und Hauser nutzen ebenfalls das SOEP für ihre Simulation und kommen zu einer Verliererquote von 50 Prozent in Westdeutschland und 65 Prozent in Ostdeutschland.

Tabelle 4

Einkommensänderungen von 2004 bis 2005 bei ausgewählten Haushalten¹

	Arbeitslosenhilfe ² - und Sozialhilfe ³ -Bezieher			Nur Arbeitslosenhilfe-Bezieher ²		
	Verlierer	Stabiles Einkommen ⁴	Gewinner	Verlierer	Stabiles Einkommen ⁴	Gewinner
Deutschland						
Anteil in %	51	15	34	54	13	32
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-3 248	-73	2 623	-3 332	-135	2 441
Median in Euro	-2 763	-34	1 815	-2 763	-101	1 585
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-31	-1	40	-32	-1	36
Westdeutschland						
Anteil in %	50	15	35	54	12	34
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-3 375	-16	2 737	-3 574	-93	2 432
Median in Euro	-3 192	17	2 343	-3 314	-137	1 807
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-33	0	39	-36	-1	35
Ostdeutschland						
Anteil in %	53	14	33	55	14	31
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-3 092	-153	2 463	-3 072	-173	2 452
Median in Euro	-2 242	-101	1 585	-2 121	-101	1 531
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-29	-1	41	-28	-2	35

1 Ohne Berücksichtigung von Veränderungen der Haushaltsstruktur.

2 Ohne ehemalige Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die im folgenden Jahr erwerbstätig geworden beziehungsweise in Rente gegangen sind.

3 Alle Sozialhilfe-Empfänger, die 2004 Sozialhilfe und im Jahr 2005 entweder Sozialhilfe oder ALG II erhalten haben.

4 Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent des Vorjahreswerts.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

hinnehmen, während die Gewinner einen Zuwachs von durchschnittlich 2 620 Euro erzielten.

In Westdeutschland ist der Anteil der Reformgewinner mit 35 Prozent kaum höher als in Ostdeutschland (33 %) und entsprechend ist der Anteil der Verlierer in Ostdeutschland nur etwas höher (53 % gegenüber 50 %). Somit bestätigen die empirisch gemessenen Einkommensänderungen zwar, dass Verluste in Ostdeutschland häufiger auftreten, jedoch in einem geringeren Maß als von den Ex-ante-Simulationen vorhergesagt. Die Studie von Becker und Hauser erweist sich dabei als am treffsichersten.

Die Veränderung des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen zeigt, dass die durchschnittliche Erhöhung für die Reformgewinner in den alten Bundesländern stärker ausfällt als in den neuen. Während Westdeutsche einen Zuwachs um 2 340 Euro erhalten, liegt dieser für Ostdeutsche bei 1 590 Euro.

Die Ergebnisse nur für die Arbeitslosenhilfe-Bezieher und deren Angehörige ähneln den für die Gruppe der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezieher dargelegten Resultaten. Hervorzuheben ist, dass sich der Anteil der Verlierer bei Einbeziehung der Sozialhilfe-Empfänger verringert (4 Prozentpunkte in Westdeutschland und 2 Prozentpunkte in Ostdeutschland).

Dass der Anteil der Verlierer der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe deutlich höher ist

als der Anteil der Gewinner, ist damit zu erklären, dass die frühere Arbeitslosenhilfe in ihrer Höhe an dem zuletzt verdienten Nettolohn ansetzte (eingeschränkte Lebensstandardsicherung), während sich das ALG II an dem soziokulturellen Existenzminimum ausrichtet. Dies führt dazu, dass Personen, die Arbeitslosenhilfe oberhalb des festgelegten Existenzminimums bezogen, Einkommensverluste erleiden. Dagegen profitieren ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe, die unter den Regelsätzen der Sozialhilfe lag, von der Hartz-IV-Reform, wenn sie die ergänzende Sozialhilfe früher nicht in Anspruch genommen haben.¹⁶

Dass die ostdeutschen Arbeitslosenhilfe-Bezieher etwas häufiger von Einkommenseinbußen betroffen sind als die westdeutschen, kann zurückgeführt werden auf die für das ALG II geltende verschärfte Bedürftigkeitsprüfung,¹⁷ die sich unter anderem auf die Erwerbseinkommen des Partners bezieht. Da in Ostdeutschland nach wie vor eine höhere

16 Zur Nichtanspruchnahme von Sozialhilfe vgl. Becker und Hauser, a.a.O.; und Frick, J.R., Groh-Samberg, O.: To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEPpaper No. 53, 2007.

17 Die Bedürftigkeitsprüfung beinhaltet unter anderem das Einkommen des (Ehe-)Partners des Leistungsempfängers. Während unter dem Arbeitslosenhilfe-Recht bei der Anrechnung des Erwerbseinkommens des Partners ein Freibetrag in Höhe der hypothetischen Arbeitslosenhilfe dieser Person eingeräumt wurde, erfolgt mit dem ALG II eine volle Berücksichtigung des Einkommens oberhalb der Hinzuverdienstgrenzen. Für weitergehende Informationen siehe Bäcker und Koch: Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisheriger Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Soziale Sicherheit 03, 2004, 88–94.

Tabelle 5

Einkommensänderungen nach der Haushaltszusammensetzung von 2004 und 2005

Anteile in Prozent

Haushaltstypen	Arbeitslosenhilfe ¹ - und Sozialhilfe ² -Bezieher			Nur Arbeitslosenhilfe-Bezieher ²		
	Verlierer	Stabiles Einkommen ³	Gewinner	Verlierer	Stabiles Einkommen ³	Gewinner
Gesamteinkommen						
Single-Haushalt	53	10	36	59	6	35
Paar-Haushalt ohne Kinder	58	9	33	57	9	34
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	49	13	37	53	15	32
Ein-Eltern-Haushalt	41	22	37	52	9	39
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	48	19	34	47	19	33
Transfereinkommen						
Single-Haushalt	61	11	28	65	13	22
Paar-Haushalt ohne Kinder	64	4	31	65	5	31
Paar-Haushalt mit minderjährigen Kindern	57	5	38	64	6	30
Ein-Eltern-Haushalt	39	7	54	49	1	50
Eltern-Haushalt mit erwachsenen Kindern	66	10	23	65	11	24

1 Ohne ehemalige Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die im folgenden Jahr erwerbstätig geworden beziehungsweise in Rente gegangen sind.**2** Alle Sozialhilfe-Empfänger, die 2004 Sozialhilfe und im Jahr 2005 entweder Sozialhilfe oder ALG II erhalten haben.**3** Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent des Vorjahreswerts.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Frauenerewerbsteilung besteht, kommt es hier häufiger zu Einschnitten. Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Ostdeutschen zwar häufiger zu den Verlierern zählen, die Westdeutschen aber bei der Höhe des Einkommensverlustes weitaus schlechter abschneiden. Trotz der größeren Verluste steht den westdeutschen Transferempfängern im Durchschnitt allerdings immer noch ein deutlich höheres bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen zur Verfügung

als den ostdeutschen. Das liegt vor allem daran, dass im Durchschnitt die Wohnkosten – und damit die entsprechenden Unterstützungsleistungen – höher sind als im Osten.

Tabelle 5 macht deutlich, dass bei allen Haushaltstypen der Anteil der Verlierer über dem der Gewinner liegt. Lediglich die Einkommensänderungen der Personen in Ein-Eltern-Haushalten in der Gruppe

Tabelle 6

Transfereinkommen von 2004 und 2005 bei ausgewählten Haushaltstypen¹

	Arbeitslosenhilfe ² und Sozialhilfe ³ -Bezieher			Nur Arbeitslosenhilfe-Bezieher ²		
	Verlierer	Stabiles Einkommen ⁴	Gewinner	Verlierer	Stabiles Einkommen ⁴	Gewinner
Deutschland						
Anteil in %	56	7	37	63	7	30
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-2 277	-15	2 362	-2 352	2	2 195
Median in Euro	-1 882	0	1 670	-1 980	0	1 573
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-49	0	96	-51	0	69
Westdeutschland						
Anteil in %	51	8	41	62	7	31
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-2 559	-22	2 433	-2 668	5	2 357
Median in Euro	-2 000	0	1 620	-2 000	0	1 573
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-51	-1	95	-53	0	77
Ostdeutschland						
Anteil in %	63	6	31	64	7	29
Veränderung des Nettoäquivalenzeinkommens						
Arithmetisches Mittel in Euro	-1 977	-3	2 241	-2 021	-3	2 012
Median in Euro	-1 856	0	1 794	-1 882	0	1 322
Durchschnittliche relative Veränderung in %	-48	0	97	-50	0	60

1 Ohne Berücksichtigung von Veränderungen der Haushaltsstruktur.**2** Ohne ehemalige Arbeitslosenhilfe-Bezieher, die im folgenden Jahr erwerbstätig geworden beziehungsweise in Rente gegangen sind.**3** Alle Sozialhilfe-Empfänger, die 2004 Sozialhilfe und im Jahr 2005 entweder Sozialhilfe oder ALG II erhalten haben.**4** Einkommensänderungen von weniger als 5 Prozent des Vorjahreswerts.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe-Bezieher sind annähernd gleich auf Gewinner (37 %) und Verlierer (41 %) verteilt. Arbeitslosenhilfe-Bezieher in Paar-Haushalten ohne Kinder oder in Single-Haushalten sind am häufigsten mit Einkommensverlusten konfrontiert: 57 beziehungsweise 59 Prozent. Diese Entwicklung ist bei den Paar-Haushalten wohl auch Folge der verschärften Bedürftigkeitsprüfung, da das Einkommen des Partners voll angerechnet wird. Der ebenfalls hohe Anteil von Verlierern unter den Single-Haushalten verdeutlicht, dass diese Personen früher mehrheitlich Arbeitslosenhilfe bezogen haben, die über dem neu festgelegten sozio-kulturellen Existenzminimum für Langzeitarbeitslose lag.

Ein noch stärker differenziertes Bild zeigt sich, wenn nicht das gesamte Haushaltseinkommen, sondern nur die Unterstützungsleistungen in den Blick genommen werden. Von den Single-Haushalten, den Paar-Haushalten ohne Kinder sowie von den Haushalten mit erwachsenen Kindern mussten dabei jeweils knapp zwei Drittel Verluste aufgrund der Reform hinnehmen. Die Mehrzahl der Alleinerziehenden erhielt indes höhere Unterstützungsleistungen, was nicht zuletzt daran liegt, dass viele von ihnen von der Sozialhilfe zum ALG II gewechselt sind (Tabelle 5, unterer Teil). Im Schnitt verloren

die Transferbezieher in Westdeutschland mehr als diejenigen in Ostdeutschland (Tabelle 6).

Fazit

Der vorliegende Bericht leistet keinen Beitrag zur Evaluation des mit den Hartz-Reformen verbundenen Ziels, Personen verstärkt in die Erwerbstätigkeit zu integrieren. Untersucht werden vielmehr ausschließlich die unmittelbaren monetären Auswirkungen auf das Einkommen der Leistungsbezieher. Die Analyse zeigt, dass die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neu eingeführten Arbeitslosengeld II zu gravierenden Veränderungen der Einkommenssituation der Betroffenen geführt hat – so, wie von der Politik intendiert. Es gab zwar auch eine erhebliche Zahl von Gewinnern, die Zahl der Verlierer überwog aber. Dementsprechend ist der Anteil der von der Reform betroffenen Leistungsbezieher, die als einkommensarm gelten, deutlich gestiegen – von gut der Hälfte im Jahr 2004 auf zwei Drittel 2005. Im Zuge der konjunkturellen Entwicklung ab 2006 hat sich dieser Anteil möglicherweise etwas verringert. Verluste aufgrund der Reform mussten vor allem Haushalte ohne minderjährige Kinder hinnehmen. Vergleichsweise gut abgeschnitten haben dagegen Alleinerziehende.

JEL Classification:
J60, D31, I31

Keywords:
SOEP,
Income distribution,
Unemployment benefit II