

Boss, Alfred

Working Paper

Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland

Kiel Working Paper, No. 1463

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (2008) : Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland, Kiel Working Paper, No. 1463, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/24857>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Kiel

Working Papers

Kiel Institute
for the World Economy



Zur Entwicklung des
Anspruchslohns in Deutschland
by Alfred Boss

1463 | November 2008

Kiel Working Paper 1463 | November 2008

Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland

Alfred Boss

Abstract:

Due to labor market reforms in Germany some years ago, the incentives to work changed. The paper analyzes the effects on the reservation wages for specific groups. It is assumed that reservation wages are determined by the replacement rates implied by the system of unemployment benefits and by the rules of means-tested social assistance. In addition, the paper describes the development of the replacement rates in the recent decades. As a side effect, it is intended to support the search for an indicator for the reservation wage which can be used to explain the unemployment rate in a macroeconomic model for Germany. It turns out that the replacement rates increased in the period 1950 to 1975. Thereafter, the rates for the specific groups developed differently. However, in 2008 the rates are higher than they had been in the fifties and the sixties.

Keywords: Unemployment benefits, net wages, reservation wages, incentives to work

JEL classification: H24

Dr. Alfred Boss

Kiel Institute for the World Economy

24100 Kiel, Germany

Telephone: +49 (0)431-8814 231

E-mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

The responsibility for the contents of the working papers rests with the author, not the Institute. Since working papers are of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular working paper about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments on working papers should be sent directly to the author.

Coverphoto: uni_com on photocase.com

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1 Das Problem | 1 |
| 2 Ein Maß für die Lohnersatzleistung: Zwei Komponenten | 2 |
| 3 Gesamtwirtschaftliche Indikatoren | 3 |
| 3.1 Die „Wahrscheinlichkeit“ eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II | 3 |
| 3.2 Die relative Lohnersatzleistung | 6 |
| 3.2.1 Lohnersatzleistungen | 6 |
| 3.2.2 Nettolöhne bei Erwerbstätigkeit | 8 |
| 3.2.3 Lohnersatzleistungen im Verhältnis zu Nettolöhnen | 10 |
| 3.2.4 Fazit | 11 |
| 4 Indikatoren für konkrete Haushaltstypen | 12 |
| 4.1 Vorbemerkungen | 12 |
| 4.2 Nettolohn eines Facharbeiters im früheren Bundesgebiet | 13 |
| 4.2.1 Bruttolohn eines Facharbeiters | 13 |
| 4.2.2 Abgaben auf den Bruttolohn eines Facharbeiters | 14 |
| 4.2.3 Nettolohn eines Facharbeiters | 16 |
| 4.3 Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Nettolohn bzw. zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet | 17 |
| 4.3.1 Vorbemerkung | 17 |
| 4.3.2 Anspruch eines ledigen Facharbeiters | 17 |
| 4.3.3 Anspruch eines verheirateten Facharbeiters mit nicht erwerbstätigem Ehegatten und mit einem Kind | 19 |
| 4.3.4 Anspruch eines verheirateten Facharbeiters mit nicht erwerbstätigem Ehegatten und mit drei Kindern | 21 |
| 4.3.5 Fazit | 23 |
| 4.4 Arbeitslosenhilfe im Verhältnis zum Nettolohn bzw. zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet | 24 |
| 4.5 Sozialhilfe für Erwerbsfähige im Verhältnis zum Nettolohn bzw. zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet | 26 |
| 4.5.1 Vorbemerkungen | 26 |
| 4.5.2 Ergebnisse für drei Haushaltstypen – der Lohnabstand | 27 |
| 4.5.3 Entwicklung der relativen Sozialhilfe 1957 bis 2004 | 29 |
| 4.5.4 Fazit | 32 |
| 4.6 Änderungen beim Anspruch auf Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Übergang zum Arbeitslosengeld II | 33 |
| 5 Resümee | 40 |
| 6 Anhang: Zur Entwicklung der rechtlichen Regelungen für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe | 44 |
| 6.1 Meilensteine in der historischen Entwicklung | 44 |
| 6.2 Anwartschaftszeit als Voraussetzung für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld | 44 |
| 6.3 Niveau der Leistungen | 45 |
| 6.4 Dauer des Leistungsbezugs | 50 |
| 6.5 Versicherung (Beiträge zugunsten) der Leistungsempfänger | 51 |
| 6.6 Finanzierung der Ausgaben für das Arbeitslosengeld und für die Arbeitslosenhilfe | 52 |
| 7 Literaturverzeichnis | 53 |

1 Das Problem

Im Rahmen der Arbeitsmarktreformen in Deutschland, die nach der Bundestagswahl 2002 in Kraft getreten sind, wurden der Zeitraum, für den Arbeitslosengeld maximal bezogen werden kann, sowie andere Regeln, die das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe bzw. die Sozialhilfe für Erwerbsfähige betreffen, geändert. Es stellt sich die Frage, wie sich daraufhin die Arbeitsanreize und die Anspruchslöhne für einzelne Personengruppen und im Durchschnitt verändert haben; als Determinanten der Anspruchslöhne werden betrachtet die Höhe und die Dauer der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit bzw. bei Nichterwerbstätigkeit, ohne dass registrierte Arbeitslosigkeit vorliegt.

Eine Antwort auf die Frage ist an sich wichtig. Sie ist aber auch dann erforderlich, wenn im Rahmen eines gesamtwirtschaftlichen Modells für Deutschland analysiert werden soll, ob sich die strukturelle Arbeitslosenquote verändert hat, weil die Arbeitsmarktreformen über ihren Einfluss auf die Anspruchslöhne das Lohnsetzungsverhalten beeinflusst haben. In diesem Fall kommt es darauf an, aus den Anreizen für bestimmte Personengruppen oder Haushaltstypen einen repräsentativen Indikator für den Anspruchslohn zu ermitteln.

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welche Komponenten das Ausmaß der Lohnersatzleistungen und damit den Anspruchslohn determinieren. Dann werden gesamtwirtschaftliche Indikatoren für den Anspruchslohn vorgestellt. Schließlich werden Indikatoren für typische Haushaltsgruppen präsentiert.

Die Analyse erstreckt sich nicht nur auf die Jahre der Reform und die Entwicklung im neuen Jahrtausend. Vielmehr wird aufgezeigt, wie sich die relevanten Regeln, die das Arbeitslosengeld und vergleichbare Leistungen betreffen, in den vergangenen fast 60 Jahren entwickelt haben und wie sie die Anspruchslöhne beeinflusst haben. Auch wird skizziert, wie sich die Anreizsituation im Jahr 2009 wohl darstellen wird.

2 Ein Maß für die Lohnersatzleistung: Zwei Komponenten

Soll die finanzielle Situation bei Arbeitslosigkeit mit der bei Erwerbstätigkeit verglichen werden, so sind neben dem Nettolohn (gegebenenfalls um Transfers wie z.B. das Kindergeld erhöht) zwei Faktoren zu beachten, die das bei Arbeitslosigkeit verfügbare Einkommen bestimmen. Zum einen ist das Ausmaß der Restriktionen bedeutsam, die einen Anspruch auf Unterstützung begründen, zum anderen ist die Höhe der Unterstützungszahlung wichtig, die bei Arbeitslosigkeit unter der Voraussetzung, dass ein Anspruch besteht, geleistet wird. Die für das individuelle Entscheidungskalkül relevante Lohnersatzleistung ergibt sich somit aus der im Falle der Existenz eines Anspruchs empfangenen Unterstützungszahlung und der „Wahrscheinlichkeit“, mit der eine Unterstützung bezogen wird.

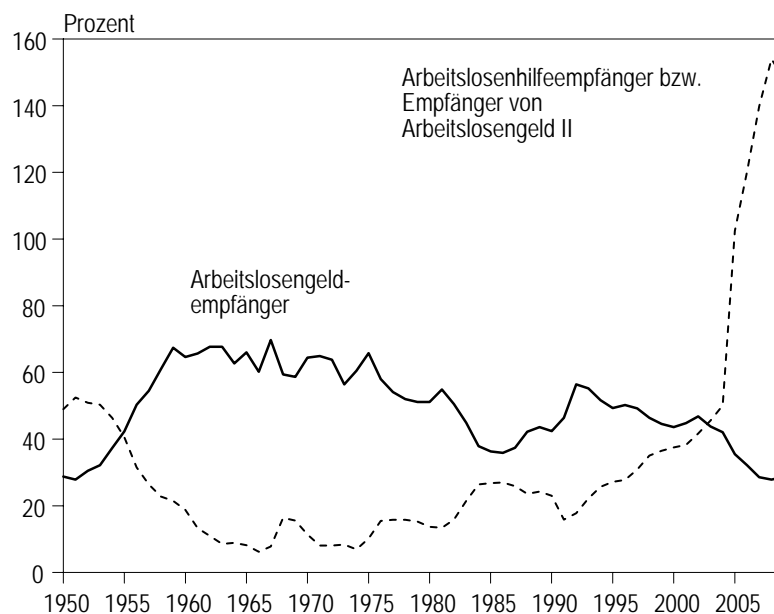
Juristisch hat der Transfer im Fall der Arbeitslosigkeit zwei Dimensionen, nämlich das Niveau der Unterstützung für Arbeitslose sowie die Dauer von Monaten, für die ein Anspruch auf die Lohnersatzleistung besteht. Die Bezugsdauer beeinflusst in der beschriebenen Sichtweise die Zahl derer unter den Arbeitslosen, die einen Anspruch haben. Die Bezugsdauer kann, wenn – was teilweise zutrifft – das Ausmaß der Unterstützungszahlung von der Bezugsdauer abhängt, das Niveau der (bei Bestehen der Ansprüche) im Durchschnitt an die Empfänger geleisteten Zahlung beeinflussen.

3 Gesamtwirtschaftliche Indikatoren

3.1 Die „Wahrscheinlichkeit“ eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II

Die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld und deren Veränderungen schlagen sich im Verhältnis zwischen der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger und der Zahl der Arbeitslosen und der Veränderung dieser Relation nieder. Auch die Bezugsdauer und ihre Änderungen beeinflussen die Relation. Die Änderungen der Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld (Anhang, Abschnitt 6.2) sowie die Änderungen der Dauer, für die es bezogen werden kann (Anhang, Abschnitt 6.4), lassen sich freilich nur teilweise erkennen (Abbildung 1).

Abbildung 1:
Arbeitslosengeldempfänger, Arbeitslosenhilfeempfänger und Empfänger von Arbeitslosengeld II in Relation zur Arbeitslosenzahl (Prozent) 1950–2009



Quelle: BMAS (2007); Bundesagentur für Arbeit (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Die Aussagekraft der Relation wird nämlich dadurch beeinträchtigt, dass ihr Nenner nicht einheitlich definiert ist. Einerseits werden Leistungsempfänger nach § 428 Sozialgesetzbuch (SGB) III (Personen, die 58 Jahre oder älter sind und der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen) seit 1986 (Steffen 2008: 7) sowie Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und

Trainingsmaßnahmen seit Januar 2004 (Bach und Spitznagel 2008: 10) nicht als arbeitslos gezählt. Andererseits werden seit Januar 2005 Personen als arbeitslos erfasst, die zuvor als erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger nicht gezählt worden waren.¹ Ferner ist die Zahl der Arbeitslosen seit Januar 2008 dadurch größer als zuvor, dass vorruhestandsähnliche Regelungen nicht mehr gelten, die die registrierte Arbeitslosigkeit reduziert haben. Personen, die diese Regelungen in Anspruch genommen hätten, wenn es sie noch gäbe, werden als arbeitslos gezählt. Im bisherigen Jahresverlauf dürfte das die Arbeitslosigkeit monatlich in der Größenordnung von 10 000 erhöht haben (Bundesagentur für Arbeit 2008b); die Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt 2008 fällt um rund 65 000 größer aus, die Arbeitslosenzahl für das Jahr 2009 wird noch stärker erhöht.

Auf Bereinigungen der Zahlen wird verzichtet, zumal es in den vergangenen Jahrzehnten Verzerrungen gab, die angesichts der Datenlage nicht korrigiert werden können. Ohnehin handelt es sich bei dem Verhältnis zwischen der Zahl der Leistungsempfänger und der Arbeitslosenzahl nicht um eine echte Quote; es gibt nämlich Leistungsempfänger, die nicht als arbeitslos gezählt werden.

Dem Anstieg der Relation zwischen der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger und der Arbeitslosenzahl in den 50er Jahren folgte ein Rückgang. Er beschleunigte sich in der zweiten Hälfte der siebziger und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre dagegen stieg die Relation infolge der Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Arbeitslose (Anhang, Abschnitt 6.4). Im Jahr 1991 und noch mehr im Jahr 1992 nahm das Verhältnis zu (Tabelle 1). Dies beruht darauf, dass es sich auf das erweiterte Bundesgebiet bezieht. Die Relation für das frühere Bundesgebiet stieg im Jahr 1991 von 42,4 auf 42,9 Prozent, die Relation für das Beitrittsgebiet betrug 52,0 Prozent; hier wirkte sich aus, dass Arbeitslose im Osten in relativ viel stärkerem Maße die Voraussetzungen für einen Anspruch erfüllten, lag die Beschäftigungsquote im Regime der DDR doch bei 100 Prozent.

¹ Seit 2005 müssen sich Erwerbsfähige im Alter von 15 Jahren bis unter 65 Jahre arbeitslos melden, wenn sie Arbeitslosengeld II, das die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige ersetzt, beanspruchen wollen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in den Jahren 2001 bis 2004 unter den seit 2005 geltenden Bedingungen als arbeitslos gegolten hätten, wird auf 370 000 (2001) bis 430 000 (2004) geschätzt (Bach und Spitznagel 2008: 10). Im Jahr 2004 gab es „schätzungsweise 430 000 erwerbsfähige Personen, die vor der Reform im Wesentlichen Sozialhilfe bezogen haben, jedoch nicht arbeitslos gemeldet waren“ (Bach und Spitznagel 2008: 5). In den Jahren 2002 und 2003 waren es 475 000 bzw. 455 000 Personen (ebenda).

Tabelle 1:

Arbeitslose, Arbeitslosengeldempfänger und Arbeitslosenhilfeempfänger in West- und in Ostdeutschland 1990–1994

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 000 Personen | | | | | |
| Arbeitslose | | | | | |
| Westen | 1 883 | 1 596 | 1 699 | 2 149 | 2 426 |
| Osten | | 1 006 | 1 279 | 1 270 | 1 272 |
| Zusammen | | 2 602 | 2 979 | 3 419 | 3 698 |
| Arbeitslosengeldempfänger | | | | | |
| Westen | 799 | 685 | 800 | 1 127 | 1 226 |
| Osten | | 523 | 881 | 760 | 687 |
| Zusammen | | 1 208 | 1 681 | 1 887 | 1 913 |
| Arbeitslosenhilfeempfänger | | | | | |
| Westen | 433 | 365 | 381 | 484 | 584 |
| Osten | | 50 | 148 | 275 | 366 |
| Zusammen | | 415 | 529 | 759 | 950 |
| Relation zur Arbeitslosenzahl (Prozent) | | | | | |
| Arbeitslosengeldempfänger | | | | | |
| Westen | 42,4 | 42,9 | 47,1 | 52,4 | 50,5 |
| Osten | . | 52,0 | 68,9 | 59,8 | 54,0 |
| Zusammen | . | 46,4 | 56,4 | 55,2 | 51,7 |
| Arbeitslosenhilfeempfänger | | | | | |
| Westen | 23,0 | 22,9 | 22,4 | 22,5 | 24,1 |
| Osten | . | 5,0 | 11,6 | 21,7 | 28,8 |
| Zusammen | . | 15,9 | 17,8 | 22,2 | 25,7 |

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007).

Die Relation der Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe zur Arbeitslosenzahl ist ebenfalls – und zwar infolge der ab Jahresbeginn 2005 wirksamen Reformen sogar deutlicher als die Relation für die Arbeitslosengeldempfänger – verzerrt. Gleichwohl ist die grundsätzlich systemimmanente gegenläufige Entwicklung der Relationen für die Arbeitslosengeld- bzw. die Arbeitslosenhilfeempfänger im Zeitraum 1950 bis 2003 ersichtlich.

Eine Besonderheit betrifft das Jahr 1991. Der Anteil derer, die einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten, war in den neuen Ländern im Jahr 1991 sehr gering (5 Prozent). Dies beruht darauf, dass ein Anspruch den Ablauf der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes voraussetzt. Diese Voraussetzung konnte im Jahr 1991 aber kaum erfüllt sein, weil das westdeutsche Sicherungssystem erst im Juli 1990 im Rahmen der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion eingeführt worden war. Nach 1991 hat sich die Empfängerrelation in den neuen Ländern rasch der im früheren Bundesgebiet angenähert.

Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist im Jahr 2005 mit 4,98 Millionen vor allem deshalb so groß, weil erwerbsfähige Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt

ab Januar 2005 in weitaus größerem Maße als zuvor zum Empfängerkreis gezählt werden (Boss et al. 2007). Vermutlich hat die Zahl der Anspruchsberechtigten aber nicht um 2,78 Mill. Personen, sondern um nur 1,09 Mill. Personen zugenommen. Im Jahr 2004 gab es nämlich 2,20 Mill. Bezieher von Arbeitslosenhilfe und schätzungsweise 1,69 Mill. erwerbsfähige Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt; dabei sind 93 Prozent der Empfänger außerhalb von Einrichtungen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren als erwerbsfähig gezählt (vgl. hierzu Angaben der Deutschen Bundesbank (2006)). Die Zahl dieser Leistungsempfänger (3,89 Mill.) ist eher vergleichbar mit der Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II (4,98 Mill.).

3.2 Die relative Lohnersatzleistung

3.2.1 Lohnersatzleistungen

3.2.1.1 Zur Abgrenzung

Als gesamtwirtschaftliches Maß für die Lohnersatzleistungen kommen das Arbeitslosengeld je Empfänger und die Arbeitslosenhilfe (bis 2004) bzw. das Arbeitslosengeld II (ab 2005), ebenfalls je Empfänger, in Betracht. Hier werden die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales publizierten Daten verwendet (BMAS 2007). Die Angaben zu den Ausgaben für das Arbeitslosengeld und zu jenen für die Arbeitslosenhilfe (bis zum Jahr 2004) basieren auf den Haushaltsrechnungen der Bundesagentur für Arbeit (bzw. ihrer rechtlichen Vorgänger) sowie des Bundes. Die Daten für die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe enthalten beide Komponenten der Hilfe, also Anschlussarbeitslosenhilfe und originäre Arbeitslosenhilfe (vgl. hierzu Anhang, Abschnitt 6.6).

Bei der Würdigung der Daten ist zu beachten, dass in den Ausgaben für die Empfänger des Arbeitslosengeldes grundsätzlich die Beiträge zur Sozialversicherung enthalten sind, wenn von der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit bzw. dem Bund Beiträge an die gesetzliche Krankenversicherung, die soziale Pflegeversicherung (ab 1995) oder die gesetzliche Rentenversicherung geleistet worden sind.² Die Höhe dieser Beiträge wurde häufig diskretionär verändert, ohne dass sich an den Rentenansprüchen oder den sonstigen Ansprüchen der Leistungsempfänger etwas änderte (Anhang, Abschnitt 6.5). Dies hat zur Konsequenz, dass die

² Eine Ausnahme sind die Zahlen für das Jahr 1978. Sie beinhalten – anders als die Werte in den VGR – Beiträge in Höhe von 1,45 Mrd. DM nicht (vgl. Anhang, Abschnitt 6.5).

Angaben für die durchschnittlich geleisteten Arbeitslosengeldzahlungen in einem gewissen Maße verzerrt sind. Insbesondere enthalten die Angaben zum Arbeitslosengeld für die Jahre nach 1978 jene Beträge (1,45 Mrd. DM), die die Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit als Versicherungsbeitrag der Leistungsempfänger an die Rentenversicherung gezahlt hat. Dies bedeutet, dass das Arbeitslosengeld je Empfänger ab 1979 höher als zuvor ist, ohne dass sich am Leistungsumfang etwas geändert hat. Auch die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe und (ab 2005) das Arbeitslosengeld II umfassen die zugunsten der Empfänger gezahlten Beiträge zur Sozialversicherung. Die Entwicklung der Leistung je Empfänger spiegelt daher auch Änderungen bei den Regelungen für die Beiträge wider und nicht nur das, was sie widerspiegeln soll. Es wäre nötig, die Beiträge zur Sozialversicherung aus den Ausgaben herauszurechnen. Mangels Daten ist dies aber nicht möglich.

Die zugrunde gelegten Angaben (BMAS 2007) sind nicht voll kompatibel mit den Angaben in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) (Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf Anfrage). Die Daten für das Arbeitslosengeld entsprechen zwar grundsätzlich jenen in den VGR. Allerdings trifft dies für die Jahre 1970–1974 nicht zu (Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf Anfrage); für diese Jahre weist die VGR etwas höhere Werte für das Arbeitslosengeld und entsprechend geringere Werte für andere Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit aus. Die Anschlussarbeitslosenhilfe ist in den VGR bis zum Jahr 1980 als eine monetäre Sozialleistung der Bundesanstalt für Arbeit definiert, ab dem Jahr 1981 als eine des Bundes. Die originäre Arbeitslosenhilfe gilt in den VGR über den ganzen Zeitraum (bis zu ihrer Abschaffung) als eine Sozialleistung des Bundes, der sie finanziert hat.³

3.2.1.2 Die Entwicklung von 1950 bis 2009

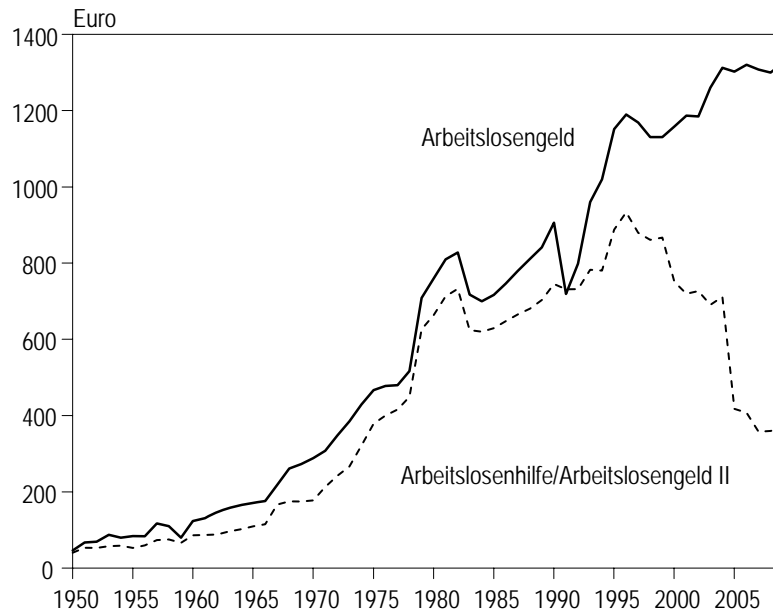
Das Arbeitslosengeld je Empfänger ist bis Mitte der neunziger Jahre aufgrund der Abhängigkeit vom Lohn kräftig gestiegen (Abbildung 2). Der Rückgang im Jahr 1991 ist dadurch bedingt, dass sich der Betrag auf West- und Ostdeutschland bezieht, die Zahlung je Empfänger in Ostdeutschland wegen des niedrigeren Lohnniveaus aber weitaus geringer als die im Westen war. Die verhaltene Entwicklung seit reichlich zehn Jahren beruht außer auf der ge-

³ Originäre Arbeitslosenhilfe erhielten im Jahr 1971 22,8 Prozent aller Arbeitslosenhilfeempfänger (1980 17,2 Prozent, 1990 11,0 Prozent, 2000 1,1 Prozent).

ringen Zunahme der Nettolöhne der Beschäftigten, an die das Arbeitslosengeld gekoppelt ist, darauf, dass Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgaben in Kraft traten. So unterblieb seit Januar 2003 die „Dynamisierung“ des Arbeitslosengeldes (Boss et al. 2007: 16).

Abbildung 2:

Arbeitslosengeld je Empfänger und Arbeitslosenhilfe/Arbeitslosengeld II je Empfänger (Euro je Monat) 1950–2009



Quelle: BMAS (2007); Bundesagentur für Arbeit (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe je Empfänger haben sich bis Mitte der neunziger Jahre ähnlich wie die für das Arbeitslosengeld je Empfänger entwickelt. Danach wirkten sich relativ stärkere Eingriffe in das Leistungsniveau aus (zu den Maßnahmen vgl. Steffen 2008).

Das seit Jahresbeginn 2005 geleistete Arbeitslosengeld II je Empfänger ist wesentlich niedriger als die zuvor gezahlte Arbeitslosenhilfe je Empfänger. Dies besagt allerdings nur wenig über tatsächliche Veränderungen, vielmehr wirkt sich hier der starke Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger aus (vgl. hierzu Abschnitt 4.6).

3.2.2 Nettolöhne bei Erwerbstätigkeit

Grundsätzlich können Daten der VGR verwendet werden, um für den Vergleich mit dem Arbeitslosengeld bzw. der Arbeitslosenhilfe je Empfänger einen Nettolohn zu ermitteln, der

repräsentativ ist. Der so resultierende Nettolohn je abhängig Beschäftigten ist aber durch zahlreiche strukturelle Änderungen stark beeinflusst und letztlich ungeeignet.

Zunächst ist zu beachten, dass das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe bis zum Jahr 1974 Familienzuschläge enthielten. Makroindikatoren wie der Nettolohn gemäß den VGR beinhalten solche Zuschläge grundsätzlich nicht, können aber über den Abzug der Lohnsteuer vom Bruttolohn von steuerlichen Regelungen beeinflusst sein, die Familien begünstigen. So gab es bis zum Jahr 1974 Kinderfreibeträge, die das Aufkommen der Lohnsteuer reduzierten und damit die Nettolöhne der Beschäftigten mit Kindern erhöhten. Nach 1974 wurden Familien grundsätzlich über Kindergeld gefördert, das in den VGR als Transfer und nicht als negative Lohnsteuer gilt. Dies verringerte sprunghaft das Niveau des Nettolohns je Beschäftigten.

Auch wurde über viele Jahrzehnte der Erwerb von Wohnungseigentum über § 7 b oder § 10 e Einkommensteuergesetz gefördert. Die Mindereinnahmen waren in der Regel solche bei der Lohnsteuer, weil Freibeträge auf den Lohnsteuerkarten eingetragen worden waren. Dies erhöhte den Nettolohn im Sinne der VGR. Mit dem Übergang zur Eigenheimzulage im Jahr 1996 änderte sich dies, allerdings nur allmählich. Erst seit wenigen Jahren wird die Aussagekraft des Nettolohns je Beschäftigten durch Maßnahmen zur Förderung des Baus oder des Kaufs von Wohnungen nicht mehr beeinträchtigt.

Ferner hat sich die Bedeutung der Teilzeitarbeit trendmäßig erhöht. Auch spielen Minijobs eine im Zeitablauf zunehmende Rolle. Beides dämpft den Anstieg des Nettolohns je Beschäftigten, wenn man ihn an den Daten der VGR misst.

Generell ist die Lohnsteuer in der Abgrenzung der VGR nicht geeignet, die Belastung der Löhne und Gehälter durch die Einkommensteuer adäquat zu messen. Sie misst in einem System der synthetischen Einkommensbesteuerung nicht das, was gemessen werden müsste. Sie ist lediglich eine Vorauszahlung auf die sich für die Gesamtheit der Einkünfte nach Abzug von Sonderausgaben letztlich ergebende Einkommensteuerschuld.

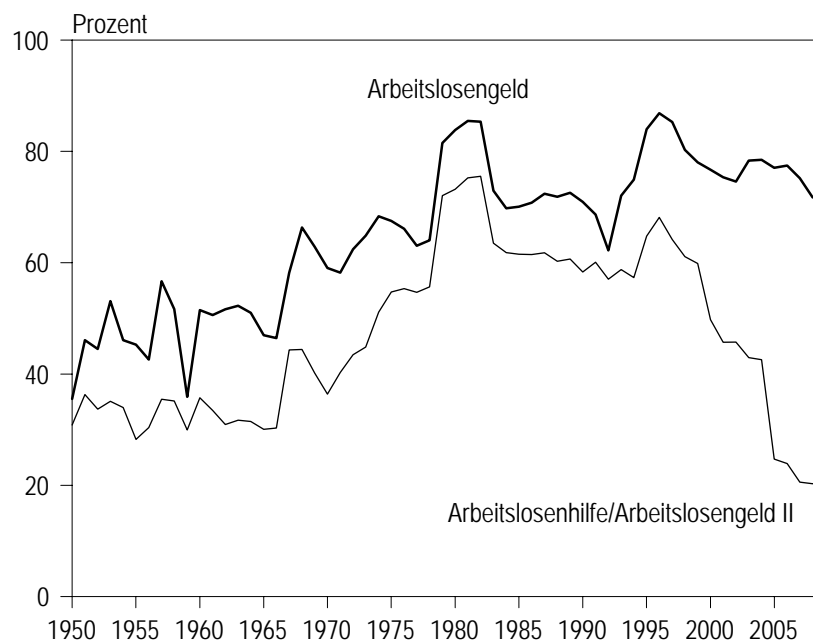
Es wird daher als Referenzgröße für die Lohnersatzleistungen ein Mikroindikator, der Nettolohn eines ledigen Facharbeiters im früheren Bundesgebiet (bis 1990) bzw. im gesamten Bundesgebiet (ab 1991), zugrunde gelegt.⁴

⁴⁴ Daten für alle Jahre außer für den Zeitraum 1991 bis 1995 finden sich in BMAS (2007). Angaben für die Jahre 1991 bis 1995 werden geschätzt als gewogene Mittel der Nettolöhne für das frühere Bundesgebiet und für die

3.2.3 Lohnersatzleistungen im Verhältnis zu Nettolöhnen

Das Arbeitslosengeld je Empfänger ist ebenso wie die Arbeitslosenhilfe je Empfänger im Verhältnis zum Nettolohn eines ledigen Facharbeiters bis zum Jahr 1982 gestiegen (Abbildung 3). Im Rest der achtziger Jahre haben beide Relationen – unterschiedlich stark – abgenommen. Dabei spielten Leistungskürzungen für Ledige eine Rolle; für Empfänger mit Kindern änderte sich wenig. Mit der deutschen Vereinigung sank das Arbeitslosengeld je Empfänger merklich. Danach nahm es bis 1996 deutlich zu, seither ist es tendenziell rückläufig. Die Relation für die Arbeitslosenhilfe hat sich ähnlich entwickelt. In den Jahren ab 2005 ist sie stark von der Einführung des Arbeitslosengeldes II beeinflusst.

Abbildung 3:
Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe/Arbeitslosengeld II je Empfänger in Relation zum Nettolohn eines ledigen Facharbeiters (Prozent) 1950–2009



Quelle: BMAS (2007); Bundesagentur für Arbeit (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Lohnersatzleistungen je Empfänger, stellt man sie den Nettolöhnen, die die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten nicht enthalten, gegenüber, für die vergangenen 30 Jahre überhöht ausgewiesen werden. Dabei ist das Ausmaß der Verzerrung nicht konstant. Ein sprunghafter Anstieg ergibt sich Ende der siebziger Jahre;

neuen Länder (BMAS 2007). Eine Ableitung aus den abgabenrechtlichen Regelungen ist nicht möglich, weil Bruttolöhne für das erweiterte Gebiet nicht ausgewiesen sind.

damals wurden erstmals Rentenversicherungsbeiträge geleistet, um die Finanzprobleme der Rentenversicherung zu lindern (Anhang, Abschnitt 6.5).

3.2.4 Fazit

Der Anteil derjenigen Arbeitslosen, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, an der Zahl der Arbeitslosen ist in den fünfziger Jahren stark gestiegen. Danach hat er trendmäßig abgenommen. Er ist im Jahr 2008 wieder so niedrig wie im Jahr 1950.

Das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe sind im Verhältnis zu dem Nettolohn eines typischen Beschäftigten von 1950 bis Anfang der achtziger Jahre gestiegen. Danach änderte sich das relative Arbeitslosengeld trendmäßig kaum noch, die relative Arbeitslosenhilfe war rückläufig, auch dann, wenn man die Verzerrung durch die Einführung des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005 beachtet. Die gesamtwirtschaftlichen Indikatoren haben aus mehreren Gründen nur begrenzt Aussagekraft.

4 Indikatoren für konkrete Haushaltstypen

4.1 Vorbemerkungen

Ein gesamtwirtschaftlicher Indikator für den Anspruchslohn kann – selbst in der beschriebenen Modifikation – nur gewisse Hinweise darauf liefern, inwieweit Leistungsanreize bestehen bzw. sich verändert haben. Besser geeignet sind Indikatoren für konkrete Haushaltstypen.

Im Folgenden werden Indikatoren für drei Haushaltstypen im früheren Bundesgebiet, nämlich für einen ledigen Facharbeiter, für einen verheirateten Facharbeiter mit einem Kind und für einen verheirateten Facharbeiter mit drei Kindern dargestellt. Für diese Haushaltstypen gibt es Angaben zu den Bruttolöhnen, den Abgaben und den Nettolöhnen (gegebenenfalls erhöht um Transfers wie das Kindergeld) im Zeitraum 1950 bis 2006 (BMAS 2007: Tabellen 5.14, 5.16 und 5.18). Die Daten für die Jahre 2007 bis 2009 beruhen auf eigenen Schätzungen des Bruttolohns und der Anwendung der Regeln des Abgaben- und Transfersystems (vgl. u.a. DATEV lfd. Jgg.; NWB 2008); absehbare finanzpolitische Maßnahmen werden einbezogen, so wird angenommen, dass das Kindergeld Anfang 2009 um 10 auf 164 Euro je Monat für das erste und das zweite Kind bzw. um 16 auf 195 Euro je Monat für das dritte und jedes weitere Kind angehoben wird. Aus den Zahlen für die Bruttolöhne (bis 1974) oder die Nettolöhne (ab 1975) lässt sich mithilfe der Angaben zu den Lohnersatzleistungen (gegebenenfalls korrigiert um Äquivalente der Familienzuschläge bzw. Kindergeldansprüche) das Arbeitslosengeld bei Bestehen eines Anspruchs bzw. die Arbeitslosenhilfe errechnen. Schließlich lassen sich die Lohnersatzleistung und der Nettolohn für die drei Gruppen zueinander in Beziehung setzen.

Für Haushalte, die bei Arbeitslosigkeit weder Anspruch auf Arbeitslosengeld noch auf Arbeitslosenhilfe haben bzw. hatten, ist bei der Analyse der Leistungsanreize der so genannte Lohnabstand bedeutsam, definiert als Differenz zwischen einem in bestimmter Weise bestimmten Nettoarbeitseinkommen und einem Sozialhilfeanspruch. Aus diesem lässt sich die Relation des Sozialhilfeanspruchs zum Nettoarbeitseinkommen (gegebenenfalls zuzüglich bestimmter Sozialleistungen wie z.B. Kindergeld) ermitteln. Sie kann als Indikator für den Anspruchslohn für die betreffende Personengruppe herangezogen werden. Wiederum werden drei Haushaltstypen unterschieden: ein lediger Facharbeiter, ein verheirateter Fachar-

beiter mit einem Kind und ein verheirateter Facharbeiter mit drei Kindern, jeweils im früheren Bundesgebiet.

Generell wird bei den Vergleichen der Arbeitslosenunterstützung oder der Sozialhilfe für Erwerbsfähige mit dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit unterstellt, dass in dem untersuchten Haushalt Kapitaleinkommen nicht anfallen und dass in Haushalten verheirateter Facharbeiter der Ehegatte Arbeitseinkommen nicht bezieht. Ferner wird angenommen, dass dann, wenn Kinder im Haushalt leben, ein Kindergeldanspruch besteht, dass also nicht das Kindergeld (wegen eines zu hohen Einkommens des Kindes oder wegen eines Überschreitens von Einkommensgrenzen durch die Eltern/den Elternteil) nicht gezahlt wird. Auch wird unterstellt, dass der jeweils untersuchte Haushalt im früheren Bundesgebiet lebt bzw. lebte.

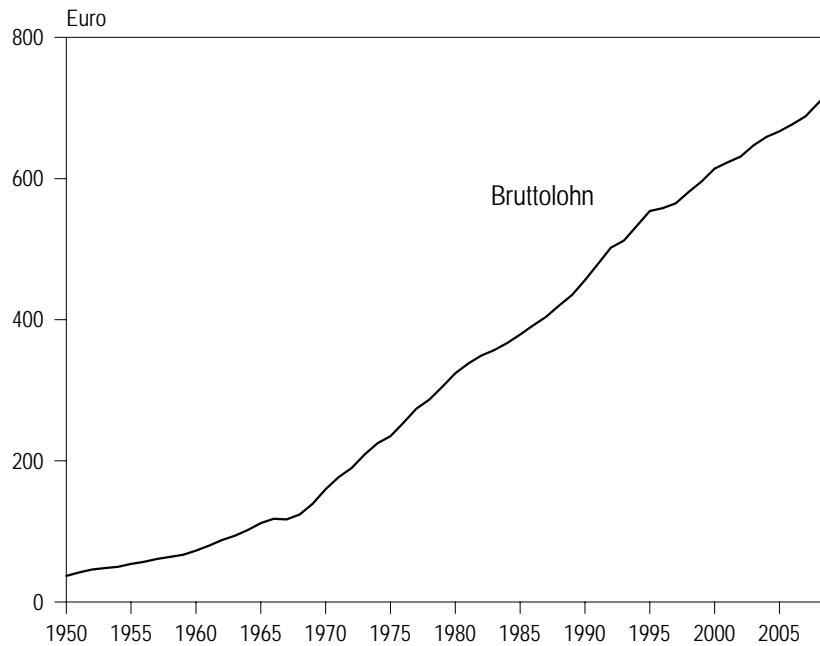
Neben den Indikatoren für die Lohnersatzleistungen ist die „Wahrscheinlichkeit“ für einen Anspruch zu beachten, wenn die Anreize abgeschätzt werden sollen. Diese lässt sich an der Relation der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger zu der Arbeitslosenzahl bzw. der Relation der sonstigen Leistungsempfänger zu der Arbeitslosenzahl ablesen (Abschnitt 3.1).

4.2 Nettolohn eines Facharbeiters im früheren Bundesgebiet

4.2.1 Bruttolohn eines Facharbeiters

Bei den Vergleichen wird als Bruttolohn der Facharbeiterlohn im früheren Bundesgebiet zugrunde gelegt (BMAS 2007). Er ist von rund 37 Euro je Woche im Jahr 1950 auf 707 Euro je Woche im Jahr 2008 gestiegen (Abbildung 4). Der jahresdurchschnittliche Anstieg belief sich in den 50er Jahren auf 7 Prozent, in den 60er Jahren auf 8,1 Prozent, in den 70er Jahren auf 7,3 Prozent, in den 80er und 90er Jahren auf 3,5 bzw. 3,0 Prozent. Für den Zeitraum 2000–2008 resultiert eine Zunahme um jahresdurchschnittlich 1,8 Prozent.

Abbildung 4:
Bruttolohn eines ledigen Facharbeiters im früheren Bundesgebiet 1950–2009 (Euro je Woche)



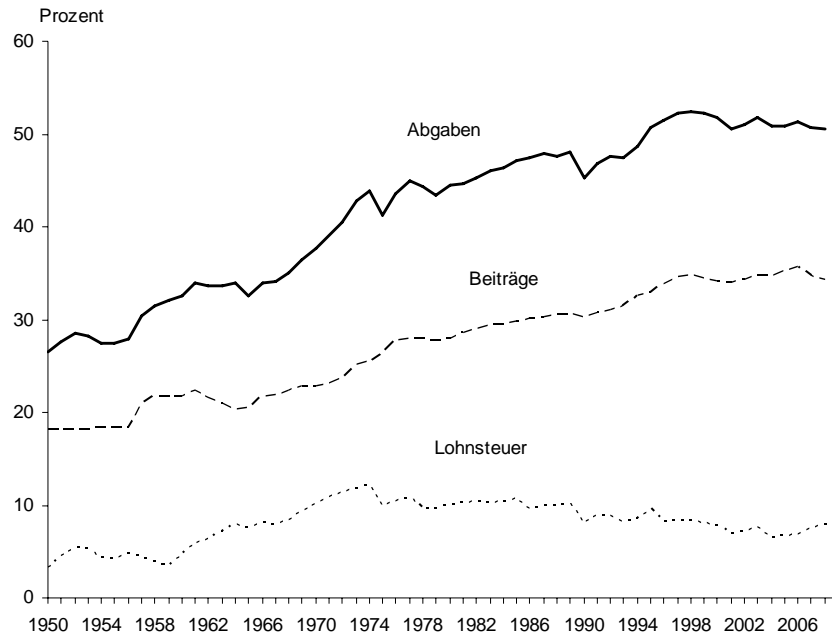
Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

4.2.2 Abgaben auf den Bruttolohn eines Facharbeiters

Abgaben auf den Bruttolohn sind die Lohnsteuer (gegebenenfalls einschließlich Solidaritätszuschlag) und die Sozialversicherungsbeiträge (BMAS 2007). Die Belastung eines ledigen Facharbeiters durch Abgaben ist von 1950 bis 1998 stark gestiegen, danach aber tendenziell gesunken (Abbildung 5). Ähnliches gilt für Facharbeiter, die verheiratet sind und Kinder haben (Abbildung 6). Dabei ist – ökonomisch adäquat – der Lohn als Bruttolohn einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung definiert; die Sozialversicherungsbeiträge im Zähler der Maßzahl für die Abgabenbelastung enthalten die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberbeiträge.

Abbildung 5:

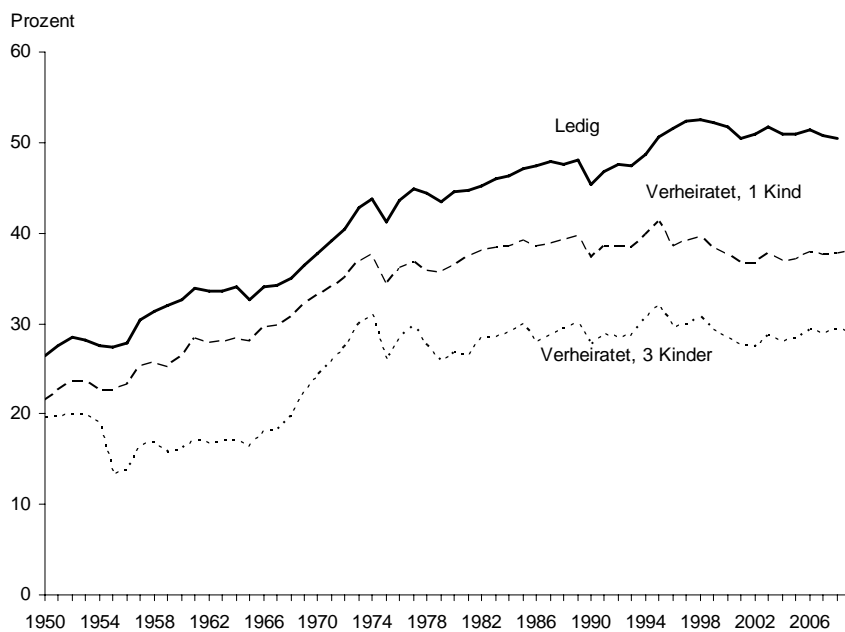
Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie (Prozent des Brutto-
lohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) 1950–2009 – Früheres Bundesgebiet



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Abbildung 6:

Abgaben eines männlichen Facharbeiters in der Industrie in Abhängigkeit von Familienstand und Kinderzahl (Prozent des Brutto-
lohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) 1950–2009 – Früheres Bundesgebiet

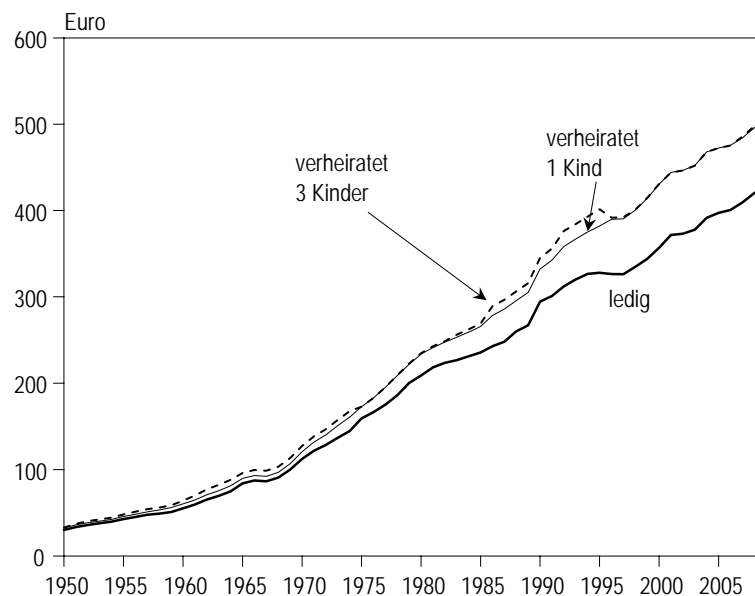


Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

4.2.3 Nettolohn eines Facharbeiters

Der Nettolohn eines Facharbeiters hängt bei gegebenem Bruttolohn vom Familienstand und von der Kinderzahl ab (Abbildung 7). Für Ledige ist die Zunahme des Nettolohns über die Jahrzehnte hinweg mit jahresdurchschnittlich 3,4 Prozent geringer als für Verheiratete mit Kindern (3,6 Prozent). Seit 1996 spielt die Kinderzahl bei der Berechnung der Lohnsteuer keine Rolle mehr; Kinder werden im Rahmen der Optionslösung über das Kindergeld berücksichtigt, wenn die Inanspruchnahme des Kinderfreibetrags (im Rahmen der Veranlagung zur Einkommensteuer) für einen Beschäftigten nicht günstiger ist. Der Solidaritätszuschlag, der grundsätzlich 5,5 Prozent der Steuerschuld beträgt, hängt aber von der Kinderzahl ab.

Abbildung 7:
Nettolohn eines Facharbeiters^a im früheren Bundesgebiet in Abhängigkeit vom Familienstand^b 1950–2009 (Euro je Woche)



^aMit nicht erwerbstätigen Ehegatten. — ^bOhne Berücksichtigung des Kindergeldes.

Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

4.3 Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Nettolohn bzw. zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet

4.3.1 Vorbemerkung

Das Arbeitslosengeld war bis zum Jahr 1974 kein fester Prozentsatz des Nettolohns; relativ nahm es mit steigendem Bruttolohn ab. Für einzelne Jahre gibt es zwar Angaben über die Relation des Arbeitslosengeldes zum Nettolohn für einen Beschäftigten im Durchschnitt (Anhang, Abschnitt 6.3), Relationen zum Nettolohn eines Facharbeiters müssen allerdings für diese Jahre errechnet und für andere Jahre geschätzt werden; dabei werden die Angaben genutzt, die für die einzelnen Jahre in ausreichendem oder in fast ausreichendem Maße vorliegen (BMA, lfd. Jgg.).

4.3.2 Anspruch eines ledigen Facharbeiters

Die Lohnersatzrate für den Durchschnitt der Beschäftigten ist von 1950 bis 1974 gestiegen. Seit 1975 ist die Lohnersatzrate unabhängig von der Höhe des Nettolohns.

Für die Jahre 1975 bis 1982 belief sie sich für einen ledigen Beschäftigten auf 68 Prozent und für die Jahre 1983 bis 1993 auf 63 Prozent. Mit der Reduktion auf 60 Prozent im Jahr 1994 wurde das aktuelle Niveau erreicht.

Für einen Facharbeiter, dessen Lohn über dem Durchschnittslohn liegt, waren die Relationen bis zum Jahr 1974 etwas geringer als für einen Beschäftigten im Durchschnitt. Angaben dazu liegen aber nicht vor. Deshalb wird anhand der Daten in BMA (1956, 1958, 1960, 1962, 1964, 1967a, 1967b, 1970 und 1975) geschätzt, wie hoch das Arbeitslosengeld, gemessen am Nettolohn, war. Es zeigt sich, dass es von 1950 bis 1974 um 19,4 Prozentpunkte zugenommen hat (Tabelle 2). Der starke Rückgang in der ersten Hälfte der sechziger Jahre beruht darauf, dass die Anpassung des Höchstlohns, von dem Arbeitslosengeld berechnet wurde, an die Lohnentwicklung unzureichend erfolgte; so wurde das Arbeitslosengeld in den Jahren 1962 bis 1964 gemäß einem Bruttolohn von maximal 175 DM je Woche bemessen, der Facharbeiterlohn stieg aber in dieser Zeit von 172 auf 199 DM je Woche. Regelmäßig erfolgt die Anpassung des Höchstlohns seit 1967. Ab dem Jahr 1975 ist die am Nettolohn gemessene Lohnersatzrate unabhängig von dessen Höhe (Abbildung 8).

Tabelle 2:

Lohn eines ledigen Facharbeiters im früheren Bundesgebiet und „Hauptbetrag“ im Falle eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld 1950–1974

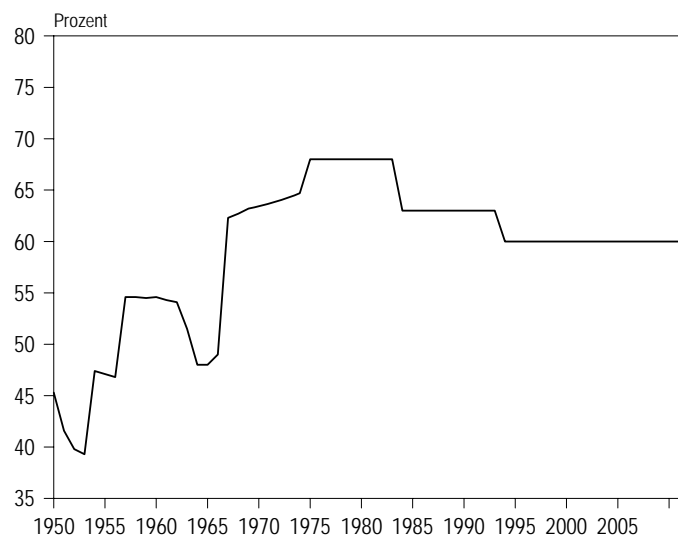
| | Bruttolohn | Nettolohn | DM je Woche | Hauptbetrag | |
|------|------------|-----------|---------------------|-------------|------------|
| | | | | Prozent des | |
| | | | | Bruttolohns | Nettolohns |
| 1950 | 72,85 | 58,94 | 26,70 ^a | 36,7 | 45,3 |
| 1951 | 82,72 | 65,90 | 27,40 | 33,1 | 41,6 |
| 1952 | 89,40 | 70,33 | 28,00 ^a | 31,3 | 39,8 |
| 1953 | 93,89 | 74,12 | 29,10 | 31,0 | 39,3 |
| 1954 | 97,56 | 77,90 | 36,90 | 37,8 | 47,4 |
| 1955 | 104,85 | 83,82 | 39,50 | 37,7 | 47,1 |
| 1956 | 111,62 | 88,59 | 41,50 ^b | 37,2 | 46,8 |
| 1957 | 120,00 | 93,37 | 51,00 | 42,5 | 54,6 |
| 1958 | 125,00 | 96,20 | 52,50 ^b | 42,0 | 54,6 |
| 1959 | 131,00 | 99,91 | 54,50 ^b | 41,6 | 54,5 |
| 1960 | 143,00 | 108,13 | 59,00 ^b | 41,3 | 54,6 |
| 1961 | 157,00 | 116,90 | 63,50 ^a | 40,4 | 54,3 |
| 1962 | 172,00 | 127,93 | 69,20 ^b | 40,2 | 54,1 |
| 1963 | 184,00 | 136,43 | 70,20 | 38,1 | 51,5 |
| 1964 | 199,00 | 146,23 | 70,20 | 35,3 | 48,0 |
| 1965 | 219,00 | 164,57 | 79,00 ^a | 36,1 | 48,0 |
| 1966 | 231,00 | 170,89 | 83,70 | 36,2 | 49,0 |
| 1967 | 229,00 | 169,31 | 105,50 | 46,1 | 62,3 |
| 1968 | 243,00 | 177,65 | 111,40 ^b | 45,8 | 62,7 |
| 1969 | 273,00 | 195,75 | 123,80 | 45,3 | 63,2 |
| 1970 | 313,00 | 220,08 | 139,60 ^b | 44,6 | 63,4 |
| 1971 | 346,00 | 228,37 | 145,50 ^a | 42,1 | 63,7 |
| 1972 | 372,00 | 251,44 | 161,00 ^a | 43,3 | 64,0 |
| 1973 | 409,00 | 267,88 | 172,30 ^a | 42,1 | 64,3 |
| 1974 | 440,00 | 283,10 | 183,25 ^b | 41,6 | 64,7 |

^aGrob geschätzt. — ^bTeilweise per Interpolation geschätzt.

Quelle: BMA (lfd. Jgg.); BMAS (2007: Tabelle 5.14); eigene Berechnungen.

Abbildung 8:

Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Nettolohn (Prozent) 1950–2009 – lediger Facharbeiter im früheren Bundesgebiet



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

4.3.3 Anspruch eines verheirateten Facharbeiters mit nicht erwerbstätigem Ehegatten und mit einem Kind

Bis zum Jahr 1974 war das Arbeitslosengeld für verheiratete Beschäftigte so hoch wie das für Ledige; es hing vom Nettolohn eines Ledigen ab. Hinzu kamen allerdings Familienzuschläge für den nicht erwerbstätigen Ehegatten und für Kinder (Anhang, Abschnitt 6.3). Die Zuschläge waren bis zum Jahr 1956 im Verhältnis zum Arbeitslosengeld festgelegt, dann aber – jeweils für bestimmte Fristen – absolut fixiert.

Tabelle 3:

Familienzuschlag für Ehegatten bei der Festsetzung des Arbeitslosengeldes 1950–1974

| | DM je Woche | Im Verhältnis zum Nettolohn eines ledigen Facharbeiters (Prozent) |
|------|--------------------|---|
| 1950 | 5,40 ^a | 9,16 |
| 1951 | 5,40 | 8,19 |
| 1952 | 5,40 ^a | 7,68 |
| 1953 | 5,70 | 7,69 |
| 1954 | 6,00 ^a | 7,70 |
| 1955 | 6,00 ^a | 7,16 |
| 1956 | 6,00 ^a | 6,77 |
| 1957 | 6,00 | 6,43 |
| 1958 | 6 | 6,24 |
| 1959 | 6 | 6,01 |
| 1960 | 6 | 5,55 |
| 1961 | 6 | 5,13 |
| 1962 | 9 | 7,04 |
| 1963 | 9 | 6,60 |
| 1964 | 9 | 6,15 |
| 1965 | 9 | 5,47 |
| 1966 | 9 | 5,27 |
| 1967 | 11,25 ^b | 6,64 |
| 1968 | 12 | 6,75 |
| 1969 | 12 | 6,13 |
| 1970 | 12 | 5,45 |
| 1971 | 12 | 5,25 |
| 1972 | 12 | 4,77 |
| 1973 | 12 | 4,48 |
| 1974 | 12 | 4,24 |

^aGeschätzt. — ^bGewogenes Mittel; Änderung am 1. April 1967.

Quelle: BMA (1958, 1960, 1962, 1964, 1967a, 1970 und 1975); BMAS (2007); eigene Berechnungen.

Für die Jahre bis 1956 wird der Zuschlag berücksichtigt, der lohnabhängig für einen Facharbeiter galt. Der (feste) Zuschlag für den Ehegatten stieg von 6 DM je Woche im Jahr 1957 über 9 DM je Woche ab 1962 auf 12 DM je Woche für die Jahre 1968 bis 1974. Der Zuschlag lässt sich ins Verhältnis zum Nettolohn eines Facharbeiters setzen. Es resultiert eine zusätzli-

che „Lohnersatzrate“ für den Ehegatten (Tabelle 3). Diese Rate war in bestimmten Zeiträumen (z.B. 1957–1961, 1962–1966) mangels Dynamisierung rückläufig. Auch über den Zeitraum 1956 bis 1974 insgesamt ist der Zuschlag für einen Ehegatten im Verhältnis zum Nettolohn eines ledigen Facharbeiters gesunken.

Tabelle 4:

Zuschlag für das erste, das zweite und das dritte Kind bei einem Lohn in Höhe des Facharbeiterlohns (DM je Woche) 1950–1974

| | 1. Kind | 2. Kind | 3. Kind |
|------|---------|---------|---------|
| 1950 | 2,70 | 2,70 | 2,70 |
| 1951 | 2,70 | 2,70 | 2,70 |
| 1952 | 2,70 | 2,70 | 2,70 |
| 1953 | 2,85 | 2,85 | 2,85 |
| 1954 | 3 | 3 | 3 |
| 1955 | 3 | 3 | 3 |
| 1956 | 3 | 3 | 3 |
| 1957 | 3 | 3 | 3 |
| 1958 | 6 | 6 | 6 |
| 1959 | 6 | 6 | 6 |
| 1960 | 6 | 6 | 6 |
| 1961 | 6 | 6 | 6 |
| 1962 | 9 | 9 | 9 |
| 1963 | 9 | 9 | 9 |
| 1964 | 9 | 9 | 9 |
| 1965 | 9 | 9 | 9 |
| 1966 | 9 | 9 | 9 |
| 1967 | 11,25 | 11,25 | 11,25 |
| 1968 | 12 | 12 | 12 |
| 1969 | 12 | 12 | 12 |
| 1970 | 12 | 12 | 12 |
| 1971 | 12 | 12 | 12 |
| 1972 | 12 | 12 | 12 |
| 1973 | 12 | 12 | 12 |
| 1974 | 12 | 12 | 12 |

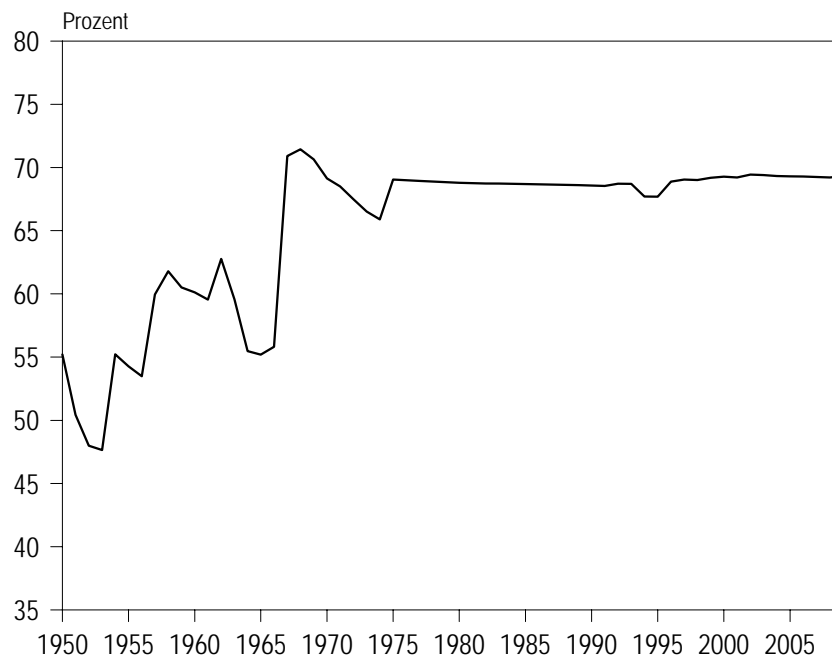
Quelle: BMA (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Für ein im Haushalt eines Arbeitslosengeldempfängers lebendes Kind kam von 1958 bis 1974 ein Zuschlag in Höhe des Zuschlags für den Ehegatten hinzu. Bis zum Jahr 1957 belief sich der Zuschlag auf 50 Prozent des Zuschlags für den Ehegatten (Tabelle 4). Einen Anspruch auf Kindergeld gab es bis Ende 1974 dann, wenn nur ein Kind im Haushalt lebte, nicht (BMA 2007: Tabelle 8.14A).⁵ Mit der Einführung eines Kindergeldes schon für das erste Kind im Jahr 1975 fiel der Zuschlag für Haushalte mit nur einem Kind weg.

⁵ Seit 1954 gibt es Kindergeld für das dritte und jedes weitere Kind (BMA 1967b: 113). Es wurde „aus Mitteln gewährt, die von den Arbeitgebern aufgebracht wurden“ (BMA 1967b: 113). Im Jahr „1961 wurde ein aus

Insgesamt nahm die Lohnersatzrate für einen verheirateten Facharbeiter mit einem Kind im Zeitraum 1950 bis 1970 bei deutlichen Schwankungen um rund 14 Prozentpunkte zu. Danach verharrte die Lohnersatzrate bei rund 69 Prozent (Abbildung 9).

Abbildung 9:
Arbeitslosengeld plus Kindergeld im Verhältnis zum Nettolohn plus Kindergeld (Prozent) 1950–2009 – verheirateter Facharbeiter mit einem Kind im früheren Bundesgebiet



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

4.3.4 Anspruch eines verheirateten Facharbeiters mit nicht erwerbstätigem Ehegatten und mit drei Kindern

Lebten im Haushalt eines Arbeitslosengeldempfängers drei Kinder, so bestand für das dritte Kind ab 1955, für das zweite Kind – wie bei Beschäftigten – ab April 1961 ein Anspruch auf Kindergeld. Weil die Kindergeldbeträge nicht immer zum Jahresbeginn geändert wurden, resultieren für einige Jahre ungerade Beträge (Tabelle 5). Die teils bestehenden Einkommensgrenzen können vernachlässigt werden; sie waren so hoch, dass sie für einen Facharbeiter im früheren Bundesgebiet keine Bedeutung hatten, ein Kindergeldanspruch also bestand.

Bundesmitteln finanziertes Kindergeld für Zweitkinder in Familien mit unterdurchschnittlichem Einkommen eingeführt“ (BMA 1967b: 113). Im Jahr 1964 wurde die „Zweigleisigkeit der Kindergeldgesetze im Hinblick auf Finanzierung und Organisation beseitigt“ (BMA 1967b: 113).

Tabelle 5:

Kindergeld für das erste, das zweite und das dritte Kind (Euro je Monat) 1950–1977

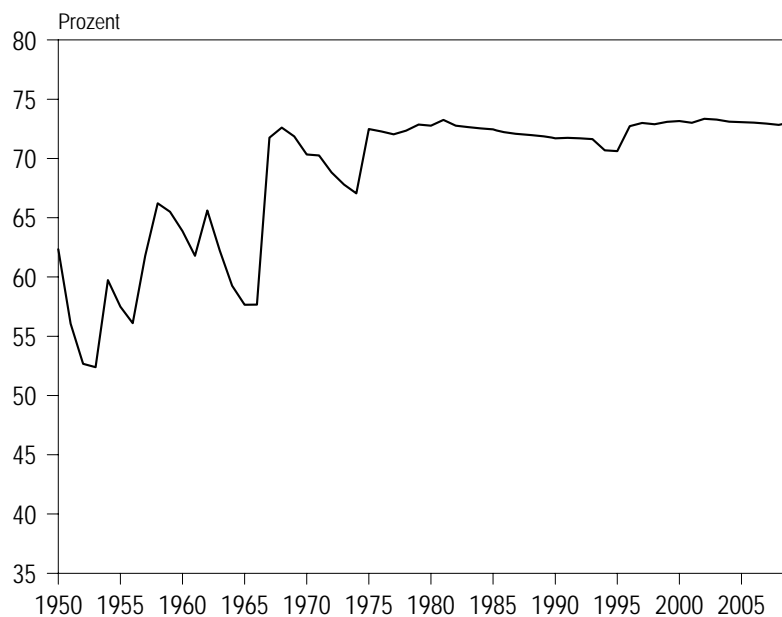
| | Für das 1. Kind | Für das 2. Kind | Für das 3. Kind |
|---------|-----------------|-------------------|-----------------|
| 1950–54 | 0 | 0 | 0 |
| 1955–56 | 0 | 0 | 13 |
| 1957 | 0 | 0 | 13,5 |
| 1958 | 0 | 0 | 15 |
| 1959 | 0 | 0 | 19,17 |
| 1960 | 0 | 0 | 20 |
| 1961 | 0 | 9,75 ^a | 20 |
| 1962–63 | 0 | 13 ^a | 20 |
| 1964–69 | 0 | 13 ^a | 26 |
| 1970 | 0 | 13 ^a | 27,67 |
| 1971–74 | 0 | 13 ^a | 31 |
| 1975–77 | 26 | 36 | 61 |

^aBei Unterschreiten bestimmter Einkommensgrenzen.

Quelle: BMAS (2007: Tabelle 8.14A).

Abbildung 10:

Arbeitslosengeld plus Kindergeld im Verhältnis zum Nettolohn plus Kindergeld (Prozent) 1950–2009 – verheirateter Facharbeiter mit drei Kindern im früheren Bundesgebiet



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Die Leistungen insgesamt, bis 1974 Hauptbetrag und Zuschläge für Haushaltsangehörige und ab 1975 Arbeitslosengeld und Kindergeld, haben in Relation zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit bis zum Jahr 1975 – bei beträchtlichen Schwankungen – deutlich

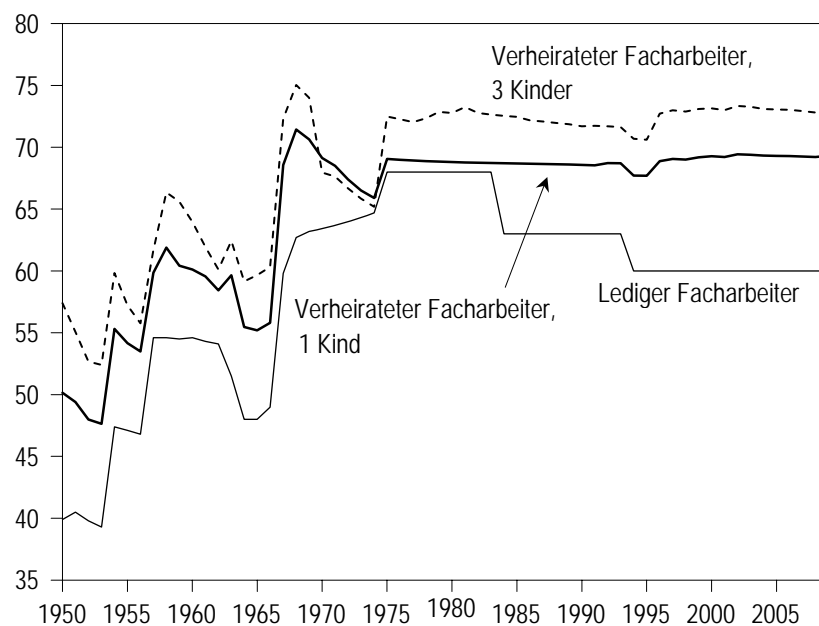
zugenommen (Abbildung 10). Danach hat sich die Lohnersatzrate kaum geändert, sie belief sich – bei geringen Schwankungen – auf rund 73 Prozent.

4.3.5 Fazit

Das Niveau des relativen Arbeitslosengeldes hängt von der Haushaltsgröße ab. Für alle drei Haushaltstypen zeigt sich, dass das Arbeitslosengeld (ggf. erhöht um Kindergeld) im Vergleich zum Nettolohn (ggf. erhöht um Kindergeld) von 1950 bis 1975 gestiegen ist (Abbildung 11). Danach veränderten sich die Lohnersatzraten für Verheiratete wenig. Die Rate für Ledige (Leistungsempfänger ohne Kinder) sank dagegen 1984 und 1994 deutlich (Anhang, Abschnitt 6.3).

Abbildung 11:

Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Nettolohn für drei Haushaltstypen im früheren Bundesgebiet (Prozent) 1950–2009



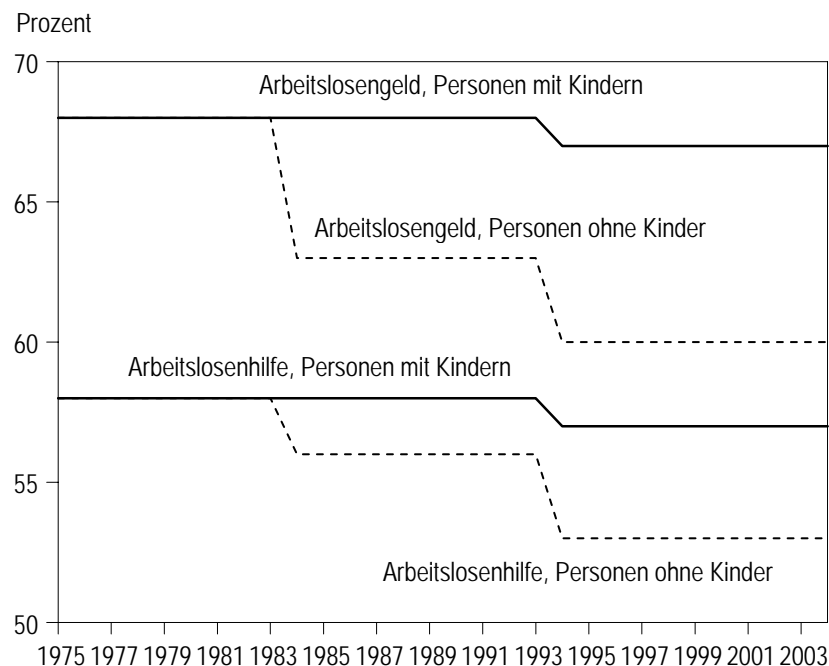
Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

4.4 Arbeitslosenhilfe im Verhältnis zum Nettolohn bzw. zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet

Die Arbeitslosenhilfe war im Zeitraum 1950 bis 2004 in aller Regel niedriger als das Arbeitslosengeld. Ab dem Jahr 1975 war sie wie das Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Nettolohn festgelegt (Abbildung 12); hinzu kam ggf. Kindergeld. Arbeitslosenhilfe wurde nur bei Bedürftigkeit gewährt. Das Niveau der Arbeitslosenhilfe wurde in Analogie zu dem des Arbeitslosengeldes geändert.

Abbildung 12:

Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Verhältnis zum Nettolohn für Personen ohne Kinder und für Personen mit Kindern^a (Prozent) 1975–2004



^aArbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Nettolohn (jeweils ohne Kindergeld).

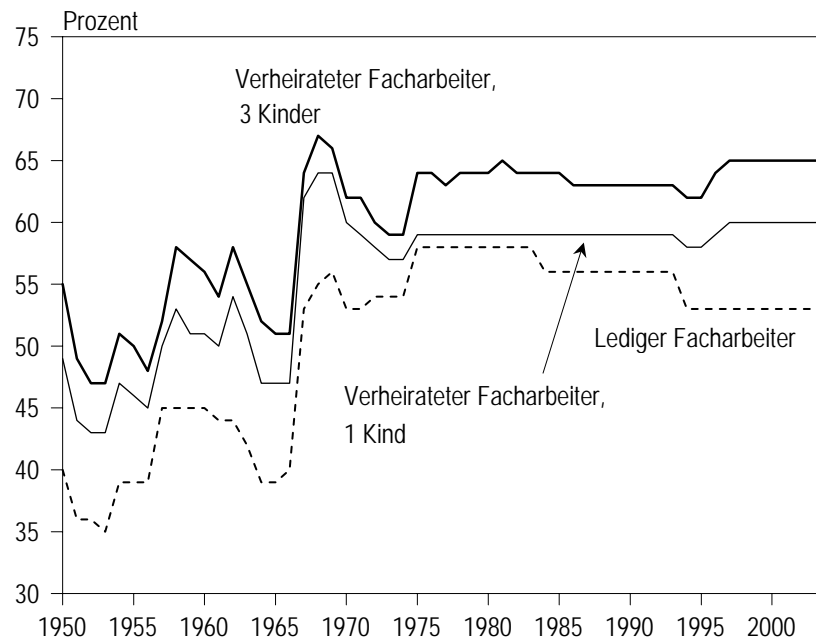
Quelle: BMAS (2007); Steffen (2008).

Die Arbeitslosenhilfe war im Verhältnis zum Nettolohn umso größer, je größer der Haushalt war (Abbildung 13). Die Relationen zwischen dem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe (für Verheiratete mit Kindern erhöht um Familienzuschläge oder Kindergeld) und dem Nettolohn (ggf. auch erhöht um Familienzuschläge oder Kindergeld) sind für alle betrachteten Haushaltstypen – abgesehen von den Verhältnissen in den frühen fünfziger Jahren (Glismann und

Schrader 2005) – geringer als die Relationen zwischen Arbeitslosengeld und Nettolohn, sie haben sich aber im Einklang mit diesen verändert.

Abbildung 13:

Arbeitslosenhilfe im Verhältnis zum Nettolohn für drei Haushaltstypen im früheren Bundesgebiet (Prozent) 1950–2004



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen.

Eine Würdigung des Niveaus der Arbeitslosenhilfe muss neben den messbaren Leistungen Änderungen berücksichtigen, die sich nicht oder nicht ohne weiteres quantifizieren lassen. So wurde Arbeitslosenhilfe ab September 1974 unter weniger engen Voraussetzungen gewährt (Steffen 2008: 5). Im Jahr 1976 wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten dagegen verkleinert (ebenda). Im Jahr 1982 wurden die Voraussetzungen für den Bezug der originären Arbeitslosenhilfe restriktiver festgelegt (Steffen 2008: 6). Mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) aus dem Jahr 1986 wurden die Regeln für die Berücksichtigung von Einkommen bzw. Vermögen des Partners in einer eheähnlichen Gemeinschaft denen für nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten angepasst (Steffen 2008: 8). Ab 1. Januar 1994 wurde die so genannte originäre Arbeitslosenhilfe maximal ein Jahr lang gezahlt (Heilemann et al. 2003: 299). Der Anspruch auf originäre Arbeitslosenhilfe wurde im Jahr 2000 abgeschafft (Steffen 2008: 21).

Eine gravierende Kürzung der Leistungen trat im Jahr 1996 in Kraft. Im April 1996 wurde die „bislang im Abstand von drei Jahren ... vorzunehmende individuelle ‚Marktwerttaxierung‘ von Langzeitarbeitslosen ... ersetzt durch eine pauschale, jährlich im Zusammenhang mit der Dynamisierung des Arbeitslosenhilfe-Bemessungsentgelts Platz greifende Minus-Anpassung von 3 % ...“ (Steffen 2008: 12); zum 1. Juli 1996 wurden die Leistungen grundsätzlich um 3 Prozent verringert (Steffen 2008: 12; Heilemann et al. 2003: 320). Die Regelung wurde im Jahr 2002 modifiziert.

Die Regeln, die die Arbeitslosenhilfe betreffen, wurden auch im Jahr 2003 verschärft. Die Vermögensfreibeträge bei der Prüfung eines Anspruchs auf Arbeitslosenhilfe wurden gesenkt (Steffen 2008: 25). Auch wurde der Mindestfreibetrag für das anzurechnende Einkommen eines Partners reduziert (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 229). Im Gegensatz zum Überschreiten der Vermögensgrenze führte ein Überschreiten der Einkommensgrenze nicht dazu, dass ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nicht entstand; es wurde lediglich das den Freibetrag übersteigende Einkommen, soweit es nicht Arbeitseinkommen der betreffenden Person ist, voll auf den potentiellen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe angerechnet.⁶

Insgesamt hat die Arbeitslosenhilfe im Zeitraum 1994 bis 2004 im Vergleich zum Nettolohn stärker abgenommen, als es die Lohnersatzraten anzeigen. Es ist aber nicht möglich, diesen Effekt zu quantifizieren.

4.5 Sozialhilfe für Erwerbsfähige im Verhältnis zum Nettolohn bzw. zum verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet⁷

4.5.1 Vorbemerkungen

Alternativ zum Arbeitslosengeld oder zur Arbeitslosenhilfe, gegebenenfalls aber ergänzend bestand für Erwerbsfähige bis zum Jahr 2004 bei Bedürftigkeit ein Anspruch auf Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt). Er beeinflusste in diesen Fällen den Anspruchslohn. Zur Messung der betreffenden Lohnersatzraten in den Jahren 1957 bis 2004 werden neben den Daten für die Regelsätze und den (geschätzten) Werten für die erstatteten Kosten der Unterkunft sowie für die Heizkosten die Angaben über die Nettoverdienste ausgewählter

⁶ Es gab also bei der Prüfung des Vermögens eine Freigrenze, bei der Prüfung der Einkommensverhältnisse aber einen Freibetrag.

⁷ Vgl. hierzu Boss (1999, 2001, 2002).

Haushaltstypen herangezogen, die vom Bundesministerium für Arbeit regelmäßig veröffentlicht werden (BMAS 2007). Daten zu den Sozialhilfeansprüchen verschiedener Haushaltstypen für die Jahre bis 2000 findet man in Boss (1999, 2001, 2002). Für die Jahre ab 2001 werden Werte anhand der Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS 2007) errechnet oder geschätzt.

4.5.2 Ergebnisse für drei Haushaltstypen – der Lohnabstand

Die Unterstützungszahlungen, die Einzelpersonen im früheren Bundesgebiet in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen konnten, beliefen sich im Jahr 2004 auf 596 Euro je Monat (Tabelle 6) bzw. 35,0 Prozent des Nettoverdienstes eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie. Bei dem Vergleich sind die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger nicht einbezogen worden. Die Relation ist aber gleichwohl aussagekräftig, weil die Nennergröße, der Nettoverdienst, bestimmte – insbesondere unregelmäßige – Lohnzahlungen nicht enthält. Wenn die einmaligen Leistungen 15 bis 20 Prozent der Regelsatzsumme ausmachen und wenn die zusätzlichen Lohnbestandteile rund 10 Prozent betragen, dann trifft die Relation die tatsächlichen Verhältnisse recht genau (vgl. hierzu Boss 2001).

Tabelle 6:

Sozialhilfeleistungen und potientiell Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Ein-Personen-Haushalt 2000–2004 (Euro je Monat)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Regelsatz der Sozialhilfe ^a | 280 | 284 | 289 | 294 | 295 |
| Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b | 281 | 288 | 292 | 296 | 301 |
| Insgesamt | 561 | 572 | 581 | 590 | 596 |
| In Prozent des Nettoverdienstes eines ledigen Facharbeiters in der Industrie | 36,1 | 35,4 | 35,8 | 35,9 | 35,0 |
| <i>Nachrichtlich:</i> | | | | | |
| Bruttolohn | 2 670 | 2 710 | 2 742 | 2 811 | 2 864 |
| Abzüge | 1 119 | 1 095 | 1 121 | 1 169 | 1 162 |
| Nettoverdienst ^{c,d} | 1 552 | 1 615 | 1 622 | 1 642 | 1 702 |

^aHilfe zum Lebensunterhalt. — ^bGeschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^cSchätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^dKein Wohngeldanspruch.

Quelle: BMAS (2007); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); Boss (2001, 2002); eigene Berechnungen.

Die Sozialhilfeleistungen, die Mehr-Personen-Haushalte erhalten konnten, reichten nicht selten an die für Haushalte der jeweils gleichen Größe bei Erwerbstätigkeit möglichen Netto-

einkommen heran. Die laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die ein Drei-Personen-Haushalt (in einer bestimmten Zusammensetzung) bei Bedürftigkeit Anspruch hatte, betrugen im Jahr 2004 im früheren Bundesgebiet 723 Euro je Monat (Tabelle 7). Zusätzlich wurden die Kosten der Unterkunft und die Heizkosten erstattet. Die Miet- und Heizkosten des Drei-Personen-Haushalts eines Sozialhilfeempfängers dürften 511 Euro je Monat betragen haben. Zusammen mit den laufenden Leistungen ergibt sich für das Jahr 2004 ein Sozialhilfeanspruch in Höhe von 1 234 Euro je Monat.

Tabelle 7:

Sozialhilfeleistungen und potentiell Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Drei-Personen-Haushalt 2000–2004 (Euro je Monat)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Regelsatz der Sozialhilfe ^a | | | | | |
| Haushaltsvorstand | 280 | 284 | 289 | 294 | 295 |
| Ehegatte (80 Prozent) | 224 | 227 | 231 | 235 | 236 |
| Kind, 8 Jahre (65 Prozent) | 182 | 185 | 188 | 191 | 192 |
| Kindergeld ^e | 10 | 10 | 5 | 0 | 0 |
| Insgesamt | 696 | 705 | 713 | 720 | 723 |
| Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b | 477 | 490 | 497 | 503 | 511 |
| Insgesamt | 1 174 | 1 196 | 1 210 | 1 224 | 1 234 |
| In Prozent des Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld | 58,4 | 57,8 | 57,8 | 57,8 | 56,4 |
| <i>Nachrichtlich:</i> | | | | | |
| Bruttolohn | 2 670 | 2 710 | 2 742 | 2 811 | 2 864 |
| Abzüge | 799 | 780 | 801 | 847 | 831 |
| Nettoverdienst ^{c,d} | 1 871 | 1 930 | 1 941 | 1 964 | 2 033 |
| Kindergeld | 138 | 138 | 154 | 154 | 154 |

^aHilfe zum Lebensunterhalt. — ^bGeschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^cSchätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^dKein Wohngeldanspruch. — ^eNicht angerechneter Teil des Kindergeldes.

Quelle: BMAS (2007); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); Boss (2001, 2002); eigene Berechnungen.

Der durchschnittliche Nettoverdienst eines verheirateten Facharbeiters im früheren Bundesgebiet mit einem Kind hat im Jahr 2004 2 033 Euro je Monat betragen; 154 Euro Kindergeld kamen hinzu. Der Sozialhilfeanspruch des vergleichbaren Drei-Personen-Haushalts erreichte demnach 56,4 Prozent des Nettoverdienstes (einschließlich Kindergeld). Bei dem Vergleich sind wiederum die einmaligen Leistungen an Sozialhilfeempfänger ebenso wenig einbezogen worden wie die zusätzlichen Lohnzahlungen, die Beschäftigte z.B. in Form von Treueprämien erhalten. In einem Sozialhilfeempfänger-Haushalt im früheren Bundesgebiet

mit einem Kind im Alter von acht Jahren ließ sich im Jahr 2004 das verfügbare Einkommen durch Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstandes oder des Ehegatten um rund 77 Prozent über das Niveau der Sozialhilfeleistungen steigern, wenn eine Facharbeiterqualifikation vorliegt.

Eine analoge Berechnung für Fünf-Personen-Haushalte ergibt, dass der Abstand des Sozialhilfeanspruchs zum potentiellen Erwerbseinkommen wesentlich geringer war (Tabelle 8). Der Sozialhilfeanspruch belief sich im Jahr 2004 auf 73,8 Prozent des potentiellen Nettoverdienstes. Das Einkommen ließ sich durch Erwerbstätigkeit um nur rund 35 Prozent erhöhen.

Tabelle 8:

Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts (früheres Bundesgebiet) – Modellrechnung für einen Fünf-Personen-Haushalt 2000–2004 (Euro je Monat)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Regelsatz der Sozialhilfe ^a | | | | | |
| Haushaltsvorstand | 280 | 284 | 289 | 294 | 295 |
| Ehegatte (80 Prozent) | 224 | 227 | 231 | 235 | 236 |
| Kind, 8 Jahre (65 Prozent) | 182 | 185 | 188 | 191 | 192 |
| Kind, 10 Jahre (65 Prozent) | 182 | 185 | 188 | 191 | 192 |
| Kind, 16 Jahre (90 Prozent) | 252 | 256 | 260 | 265 | 266 |
| Kindergeld ^e | 20 | 20 | 10 | 0 | 0 |
| Insgesamt | 1 141 | 1 155 | 1 166 | 1 176 | 1 180 |
| Erstattung der Ausgaben für die Wohnungsnutzung ^b | 617 | 635 | 643 | 651 | 662 |
| Insgesamt | 1 758 | 1 790 | 1 809 | 1 827 | 1 842 |
| In Prozent des Nettoverdienstes eines verheirateten Facharbeiters in der Industrie einschließlich Kindergeld | 76,4 | 75,9 | 75,3 | 75,3 | 73,8 |
| <i>Nachrichtlich:</i> | | | | | |
| Bruttolohn | 2 670 | 2 710 | 2 742 | 2 811 | 2 864 |
| Abzüge | 797 | 780 | 801 | 847 | 831 |
| Nettoverdienst ^{c,d} | 1 873 | 1 930 | 1 941 | 1 964 | 2 033 |
| Kindergeld | 429 | 429 | 462 | 462 | 462 |

^aHilfe zum Lebensunterhalt. — ^bGeschätzt in Anlehnung an die tatsächlichen Ausgaben für Miete, Elektrizität, Gas und Brennstoffe eines Haushalts des Typs 2 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Vier-Personen-Haushalte mit mittlerem Einkommen). — ^cSchätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Abzug von Lohnsteuer (sowie gegebenenfalls Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen. — ^dKein Wohngeldanspruch. — ^eNicht angerechneter Teil des Kindergeldes.

Quelle: BMAS (2007); Deutscher Verein (lfd. Jgg.); Boss (2001, 2002); eigene Berechnungen.

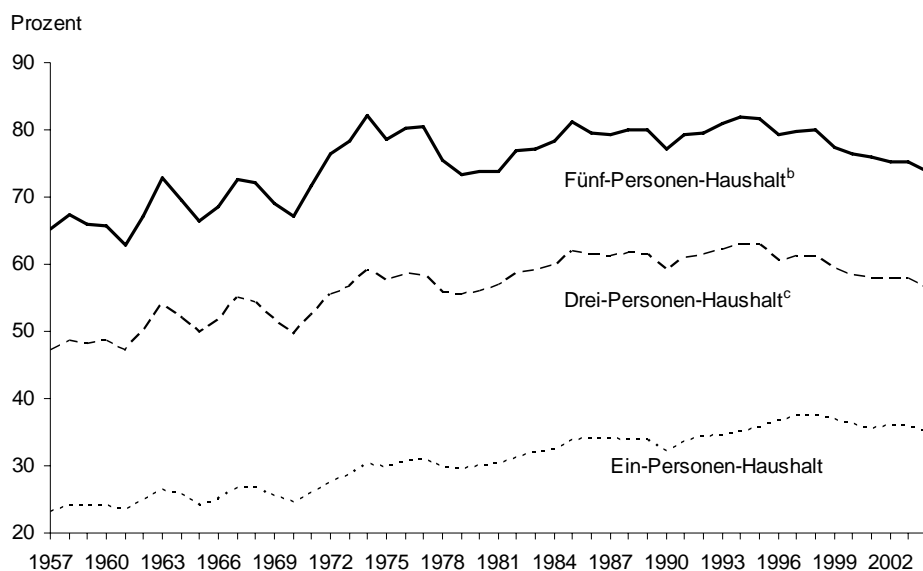
4.5.3 Entwicklung der relativen Sozialhilfe 1957 bis 2004

Vom Jahr 1957 bis zum Jahr 1962 wurden Bedürftige im Rahmen der öffentlichen Fürsorge unterstützt. Dann wurde die Sozialhilfe in der heutigen Form eingeführt; für Erwerbsfähige

wurde sie Anfang 2005 durch das Arbeitslosengeld II ersetzt. Die Relationen des Sozialhilfeanspruchs zu den potentiellen Erwerbseinkommen, die sich für die unterschiedenen Haushaltstypen errechnen lassen, haben – bei gewissen (teils konjunkturbedingten) Schwankungen – bis zur Mitte der neunziger Jahre zugenommen (Abbildung 14); besonders ausgeprägt war der Anstieg in den frühen siebziger Jahren. Danach hat die Relation für alle Haushaltstypen – teilweise bedingt durch Erhöhungen des Kindergeldes für Erwerbstätige, die dazu führten, dass sich das Kindergeld den Sozialhilfensprüchen von Kindern annäherte – etwas abgenommen. Ihr Niveau war aber im Jahr 2004 höher als im Jahr 1957.

Abbildung 14:

Sozialhilfeanspruch^a ausgewählter Personengruppen in Relation zum potentiellen Nettolohn (Prozent) 1957–2004 – Früheres Bundesgebiet



^aEinschließlich der Erstattung der Kosten der Unterkunft; ohne einmalige Leistungen. — ^bEhepaar mit Kindern im Alter von 8, 10 und 16 Jahren. — ^cEhepaar mit Kind im Alter von 8 Jahren.

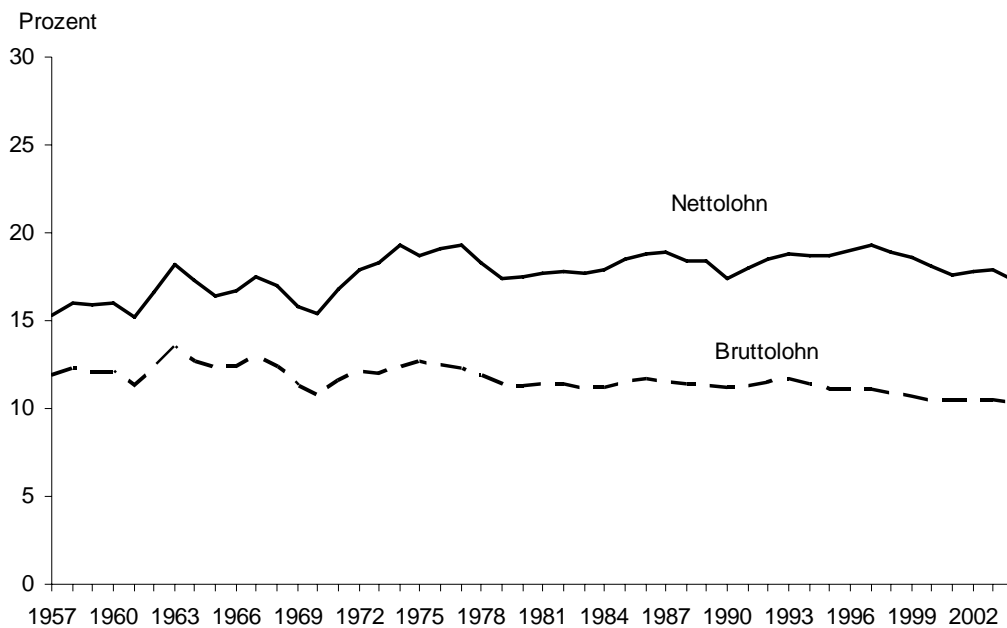
Quelle: Boss (2001, 2002); eigene Berechnungen.

Die Relation des Sozialhilfeanspruchs zu dem potentiellen Erwerbseinkommen setzt sich (bei der hier gewählten Vorgehensweise) aus zwei Komponenten zusammen, dem relativen Regelsatz und der relativen Erstattung der Kosten der Unterkunft sowie der Heizkosten. Bei Ein-Personen-Haushalten beruht der Anstieg des relativen Sozialhilfeanspruchs im Verlauf der Jahrzehnte nicht – wie man meinen könnte – darauf, dass der Regelsatz im Vergleich zum Bruttolohn zugenommen hat, vielmehr ist die Relation zwischen Regelsatz und Brutto-

lohn gesunken (Abbildung 15). Der Regelsatz ist aber im Vergleich zum Nettolohn eines Facharbeiters bis Mitte der neunziger Jahre – bei gewissen Schwankungen – gestiegen, weil dessen Abgabenbelastung zugenommen hat; Einzelpersonen, die Sozialhilfe erhielten, wurden von der steigenden Steuer- und Sozialabgabenbelastung nicht voll getroffen. Noch stärker als der relative Regelsatz stieg die relative Mietkostenerstattung (Abbildung 16). Für Mehr-Personen-Haushalte ergibt sich, dass der relative Regelsatz trendmäßig gesunken ist, die Kosten der Unterkunft und der Heizung aber, gemessen am Nettolohn, kräftig gestiegen sind.

Abbildung 15:

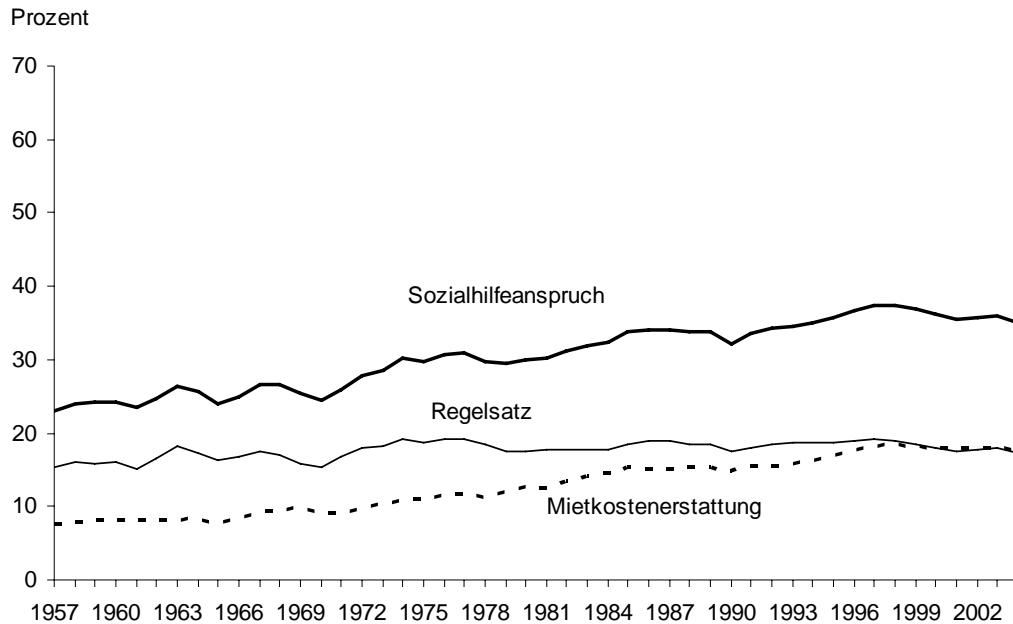
Regelsatz in Relation zum Bruttolohn und zum Nettolohn eines männlichen Facharbeiters in der Industrie (Prozent) 1957–2004 – Früheres Bundesgebiet



Quelle: Boss (2001, 2002); eigene Berechnungen.

Abbildung 16:

Sozialhilfeanspruch^a einer Einzelperson in Relation zum Nettolohn^b eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie (Prozent) 1957–2004 – Früheres Bundesgebiet



^aEinschließlich Mietkostenerstattung; ohne einmalige Leistungen. — ^bOhne Sonderzahlungen.

Quelle: Boss (2001, 2002); eigene Berechnungen.

4.5.4 Fazit

Der Sozialhilfeanspruch im Vergleich zum Nettoeinkommen bei einer Erwerbstätigkeit als Facharbeiter war im früheren Bundesgebiet umso größer, je größer ein Haushalt war. Er ist bis weit in die neunziger Jahre hinein (bei gegebener Haushaltsgröße und -struktur) gestiegen; danach nahm er – gemessen am Nettoarbeitseinkommen (ggf. einschließlich Kindergeld) – ab, weil die Abgabenbelastung etwas reduziert wurde und weil Familien mit Kindern von Anhebungen des Kindergeldes profitieren.

Bei dem Vergleich der Sozialhilfeleistungen mit dem potentiellen Nettoarbeitsentgelt (gegebenenfalls zuzüglich Kindergeld) ist einerseits zu berücksichtigen, dass der durchschnittliche Nettoverdienst eines Facharbeiters als Vergleichsbasis insofern zu niedrig sein kann, als die Sonderzahlungen nicht im Brutto- und damit nicht im Nettoverdienst enthalten sind. Andererseits beinhaltet der Zähler der berechneten Relationen nicht die einmaligen Leistungen, die Sozialhilfeempfänger erhalten konnten (z.B. beim Kauf von Möbeln, sonstigem

Hausrat oder Kleidung). Insgesamt dürften die Relationen die relevanten Verhältnisse recht gut widerspiegeln.

Aus den Ergebnissen lässt sich schließen, dass die Leistungsanreize für erwerbsfähige Personen im früheren Bundesgebiet im Zeitablauf geschwächt worden sind. Es ist allerdings zu bedenken, dass die durchschnittliche Arbeitszeit bis vor wenigen Jahren trendmäßig abgenommen hat; das bei Erwerbstätigkeit mögliche Arbeitseinkommen lässt sich also bei mehr Freizeit als früher realisieren. Dies macht Erwerbstätigkeit – für sich genommen – attraktiv. Umgekehrt erscheint das Vergleichseinkommen als hoch, weil es für einen Beschäftigten mit einer hohen Qualifikation gilt, die ein Sozialhilfeempfänger im Allgemeinen wohl nicht aufweist.

Der Untersuchung liegen Facharbeiterlöhne als Vergleichslöhne zugrunde.⁸ Wenn Löhne der weniger Qualifizierten als Referenzlöhne verwendet werden, so fallen die Ergebnisse aber ähnlich aus. Das Tempo der Lohnsteigerung war für die verschiedenen Beschäftigtengruppen im Zeitraum 1957 bis 2004 zwar nicht gleich, aber doch ähnlich. Daher dürfte sich der Abstand zwischen dem (Netto-)Arbeitslohn für ungelernte Arbeiter in der Industrie und der Sozialhilfe im Zeitraum 1957 bis 2004 insgesamt etwa in dem Maße verändert haben, das sich beim Vergleich der (Netto-)Facharbeiterlöhne mit den Sozialhilfeansprüchen ergibt; der Abstand ist freilich geringer als der am Facharbeiterlohn gemessene Abstand.

4.6 Änderungen beim Anspruch auf Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Übergang zum Arbeitslosengeld II

Seit Jahresbeginn 2005 ersetzt das Arbeitslosengeld II die Arbeitslosenhilfe, die Bedürftige nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld beanspruchen konnten, und die Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) für Erwerbsfähige. Dies hatte Konsequenzen für das Niveau der Leistungen und für die Zahl der Anspruchsberechtigten. Auch wurden im Zuge der Reform die Regeln für die Zumutbarkeit angebotener Tätigkeiten und die für die Sanktionen bei Ablehnung einer angebotenen Tätigkeit verändert.

⁸ Nur für Facharbeitereinkommen sind lange Reihen zum Lohnabstand verfügbar (vgl. hierzu Boss 1999). Dies beruht wohl darauf, dass in diesem Fall – regional unterschiedliche – Wohngeldansprüche vernachlässigt werden können.

Das Arbeitslosengeld II bei Nichterwerbstätigkeit entspricht dem Mindesteinkommen, das bis Ende 2004 in Form der Sozialhilfe garantiert worden war (Boss und Elendner 2005: 171). Mit zunehmendem Arbeitseinkommen wird der Anspruch reduziert. Ähnliches galt im Rahmen der Sozialhilfe-Regelung für Erwerbsfähige. Sieht man – zunächst – von den Regeln zur Berücksichtigung des Kapitaleinkommens eines Leistungsempfängers, des Einkommens eines Lebenspartners sowie des Vermögens der betreffenden Bedarfsgemeinschaft ab, so ist das Arbeitslosengeld II im früheren Bundesgebiet – in Abhängigkeit vom Bruttolohn teils deutlich – niedriger als die Sozialhilfe. Für Ledige mit einem Bruttolohn von weniger als 600 Euro ist der Unterschied besonders groß (Tabelle 9).

Tabelle 9:

Arbeitslosengeld II und fiktive Sozialhilfe im früheren Bundesgebiet im Jahr 2005 – ein Vergleich für Ledige

| Bruttolohn ^a | Arbeitslosengeld II | Sozialhilfe | Grenzsteuersatz | |
|-------------------------|---------------------|-------------|---------------------------|------------------------|
| | | | Neues System ^b | System der Sozialhilfe |
| | Euro | | Prozent | |
| 62,50 | 665,00 | 665,00 | 20,0 | 20,0 |
| 125,00 | 624,20 | 665,00 | 85,3 | 20,0 |
| 187,50 | 582,13 | 655,44 | 87,3 | 35,3 |
| 250,00 | 540,05 | 613,36 | 87,3 | 87,3 |
| 500,00 | 371,75 | 445,06 | 87,3 | 87,3 |
| 543,83 | 359,64 | 426,85 | 77,6 | 91,5 |
| 785,53 | 270,69 | 315,28 | 83,0 | 91,8 |
| 966,80 | 220,00 | 250,24 | 85,9 | 93,4 |
| 1 027,23 | 192,42 | 217,03 | 80,1 | 89,5 |
| 1 148,08 | 136,84 | 152,51 | 91,4 | 96,9 |
| 1 208,50 | 108,91 | 119,96 | 91,5 | 99,2 |
| 1 450,20 | 5,32 | 0,00 | 92,6 | 99,2 |
| 1 463,00 | 0,00 | 0,00 | 92,6 | 51,8 |
| 1 500,00 | 0,00 | 0,00 | 52,7 | 52,7 |

^aEinschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung. — ^bÄnderungen ab Oktober 2005 nicht berücksichtigt.

Quelle: Boss und Elendner (2005).

Ein Vergleich des Arbeitslosengeldes II mit der Arbeitslosenhilfe ist schwieriger als ein Vergleich mit der Sozialhilfe. Sieht man wiederum von den Vorschriften zur Überprüfung der Bedürftigkeit ab, so ist das Arbeitslosengeld II bei gegebenem Familienstand niedriger, als es die Arbeitslosenhilfe war, wenn der Nettolohn, der vor Eintritt der Arbeitslosigkeit bezogen worden war, relativ hoch war. Für den Durchschnitt der Empfänger von Arbeitslosengeld II, die sonst Arbeitslosenhilfe bezogen hätten, ist das Leistungsniveau im neuen System wohl

niedriger als im alten System. Allerdings gibt es seit 2005 zusätzliche Leistungen in Form eines befristeten Zuschlags nach Ablauf der Frist für den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Insgesamt haben sich die Ansprüche auf Transfers des Staates Anfang 2005 für jene, die im alten System Empfänger der Arbeitslosenhilfe gewesen wären, im Durchschnitt vermutlich wenig verändert.⁹

Im Verlauf des Jahres 2005 wurden Maßnahmen ergriffen, die das Niveau des Arbeitslosengeldes II erhöhen. Mit Wirkung ab Oktober 2005 wurden die Hinzuverdienstregelungen bei gegebenem Mindestanspruch großzügiger gestaltet. Auch wird seit Oktober 2005 die Eigenheimzulage im Regelfall nicht mehr als anzurechnendes Einkommen berücksichtigt. Am 1. Juli 2006 wurde der Regelsatz für Empfänger in Ostdeutschland von 331 auf 345 Euro je Monat, das Niveau im Westen, erhöht. Jeweils zur Jahresmitte wurde der Regelsatz in den Jahren 2007 und 2008 entsprechend dem Anstieg der Altersrenten angehoben.

Die Leistungen je Empfänger des Arbeitslosengeldes II hatten sich im Verlauf des Jahres 2005 wenig verändert. Seit Jahresbeginn 2006 sind sie rückläufig, im Jahr 2007 dadurch verstärkt, dass die Beiträge, die der Bund zugunsten der Leistungsempfänger an die gesetzliche Rentenversicherung zahlt, in etwa halbiert wurden.

Die seit Anfang 2005 geltenden Regeln zur Überprüfung der Bedürftigkeit der Leistungsempfänger wurden aus dem Arbeitsförderungsgesetz, in dem die Arbeitslosenhilfe geregelt war, bzw. dem Sozialhilfegesetz übernommen. Vermögen wird nach den Regeln der Arbeitslosenhilfe berücksichtigt, die Vermögensgrenzen beim Arbeitslosengeld II sind im Vergleich zu jenen bei der Sozialhilfe für Erwerbsfähige großzügig bemessen (Deutsche Bundesbank 2006: 82). Partnereinkommen wird nach den Regeln der Sozialhilfe angerechnet (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 232), die Übernahme der Regeln für das Einkommen des Partners bedeutet eine Verschärfung für Arbeitslosenhilfeempfänger. Es lässt sich nicht ohne weiteres feststellen, was diese Maßnahmen für die Leistungen an Empfänger von Arbeitslosengeld II, die zuvor Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezogen haben, im Durchschnitt bewirkt haben.

⁹ Berücksichtigen könnte man noch die zusätzlichen Leistungen in Form erhöhter Sozialversicherungsbeiträge, die der Bund zahlt. Man kann aber argumentieren, dass die Beiträge bei einem Vergleich mit den Leistungen im alten System unberücksichtigt bleiben müssen, weil die Betroffenen im Alter angesichts ihrer auch daher vorliegenden Bedürftigkeit einen Anspruch auf Grundsicherung im Alter (früher: Sozialhilfe) hätten. Die Beiträge ersetzen – so gesehen – nur sonst anfallende Leistungen. Diese Argumentation dürfte in der Regel zutreffen. Infolge der Reform werden daher (im Kern) lediglich Ausgaben von den Kommunen auf den Bund verlagert.

Die Regeln für die Zumutbarkeit angebotener Stellen entsprechen seit 2005 denen der früheren Sozialhilfe. Dies bedeutet für Empfänger der Arbeitslosenhilfe eine Verschärfung. Die Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsangebots, einer Qualifizierung oder eines Zusatzjobs (Arbeitsgelegenheit) sind im Jahr 2005 ebenfalls verschärft worden.

Mit der Reform im Jahr 2005 hat sich der Kreis der Anspruchsberechtigten verändert. Es war zu erwarten gewesen, dass die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II im Januar 2005 im Wesentlichen der Summe aus der Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe im Dezember 2004 und der Zahl der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zum gleichen Zeitpunkt entspricht.¹⁰ Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II war aber wesentlich größer. Sie ist sogar im Verlauf des Jahres 2005 von 4,5 auf 5,2 Mill. Personen gestiegen (Deutsche Bundesbank 2006: 72). Ein Grund dafür besteht darin, dass Erwerbsfähigkeit im neuen System sehr weit abgegrenzt ist; die Zahl der Sozialhilfeempfänger in der neuen Abgrenzung ist entsprechend kleiner. Die hohe Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II bedeutet insoweit nicht, dass die Arbeitsanreize durch eine Ausweitung der Zahl der Anspruchsberechtigten geschwächt wurden. Allerdings sind wohl mindestens 300 000 „neue“ so genannte Bedarfsgemeinschaften entstanden (Sachverständigenrat 2006: Ziffer 342). Dazu mag beigetragen haben, dass die bei der Festsetzung des Leistungsanspruchs zu berücksichtigenden Grenzen für das nicht anzurechnende Vermögen im Vergleich zu jenen bei der Sozialhilfe größer sind. Auch könnte die Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes II mit einer geringeren „sozialen Stigmatisierung“ verbunden sein. Schließlich gab es im neuen System für im Haushalt lebende Kinder Anreize, aus Bedarfsgemeinschaften, die sie mit ihren Eltern bilden, auszuscheiden und eigenständige Bedarfsgemeinschaften zu gründen (Sachverständigenrat 2006: Ziffer 342). Insofern sind die Arbeitsanreize durch die Reform zu Beginn des Jahres 2005 wohl in gewissem Maße geschwächt worden.

Im Jahr 2006 wurden verschiedene Regelungen geändert. „So werden (unverheiratete) erwerbsfähige Jugendliche im Alter unter 25 Jahren, die bei den Eltern wohnen, nun in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern einbezogen“ (Sachverständigenrat 2006: Ziffern 514–515). Dies mindert die Leistung in Form des Regelsatzes von 100 auf 80 Prozent. Auch wurden die Bedingungen verschärft, unter denen Hilfebedürftige, die jünger als 25 Jahre sind, nach dem erstmaligen Bezug einer eigenen Wohnung einen Anspruch auf Erstattung der Kosten der

¹⁰ Die Zahl der Sozialhilfeempfänger wurde nicht jeden Monat, sondern nur am Jahresende erhoben. Angaben zur Zahl der erwerbsfähigen Empfänger lassen sich nur schätzen.

Unterkunft, der Heizkosten und der Kosten für die Erstausrüstung der Wohnung haben; auch dies mindert die Leistungen. Zudem wurden die Regeln so geändert, dass in einer größeren Zahl von Fällen als bis dahin (im Sinne einer Beweislastumkehr) eine eheähnliche oder lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft vermutet wird, so dass Einkommen und/oder Vermögen des Partners auf einen Anspruch angerechnet werden. Mit Wirkung ab Januar 2007 wurden die allgemeinen Sanktionen bei Ablehnung angebotener Arbeitsplätze verschärft.

Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist im Verlauf des Jahres 2006 und in den ersten Monaten des Jahres 2007 deutlich abgeschwächt gestiegen; seither sinkt sie. Dazu hat die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung beigetragen. Es ist nicht klar, inwieweit es eine Rolle gespielt hat, dass die Arbeitsanreize verändert worden sind.

Die marginale Belastung hinzuverdienten Arbeitseinkommens hat sich infolge der Reform zu Jahresbeginn 2005 im Vergleich zu jener im Sozialhilfesystem etwas erhöht (Boss und Elendner 2005: 190). Auch in einer anderen Hinsicht wurden die Arbeitsanreize eher geschwächt. Es wurden so genannte Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjobs, Ein-Euro-Jobs) eingeführt (Boss et al. 2005). Das Angebot von Ein-Euro-Jobs dient zwar in vielen Fällen dazu, die Arbeitswilligkeit zu testen; vor allem soll es dazu beitragen, die „Beschäftigungsfähigkeit“ zu erhalten (Sachverständigenrat 2005). Ein-Euro-Jobs können sich aber bei geringer Qualifikation im Vergleich zu regulären Arbeitsplätzen als attraktiv erweisen (Boss und Elendner 2005).

Alles in allem dürfte sich das Niveau der Lohnersatzleistungen in Form von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialhilfe für Erwerbsfähige und/oder Arbeitslosenhilfe in den vergangenen Jahren im Einzelfall sehr unterschiedlich verändert haben. Den Effekt auf das Leistungsniveau im Durchschnitt kann man nur grob mithilfe der Daten über die relevanten Aufwendungen des Staates (Deutsche Bundesbank 2006: 76–77) und mithilfe einiger Annahmen ableiten; dabei sind wegen der veränderten Aufgabenzuweisung und wegen der veränderten Finanzierungsregeln die Einflüsse auf mehreren Ebenen des Staates zu berücksichtigen.

Nach einer Analyse der Deutschen Bundesbank wendeten der Bund, die Länder, die Gemeinden und die Bundesagentur für Arbeit vor der „Hartz-IV-Reform“ für Geld- und Sachleistungen 38,3 Mrd. Euro auf (Tabelle 10). Nach der Reform waren es im Jahr 2005: 45,3 Mrd. Euro, im Jahr 2006 46,9 Mrd. Euro. Danach nahmen die betreffenden Ausgaben ab. Die Zahl der Begünstigten, ab 2005 also die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II, ist

von 2004 bis 2006 um 1,5 auf 5,4 Mill. Personen gestiegen. Daraus lässt sich errechnen, dass die Leistungen je Empfänger von 820 Euro je Monat im Jahr 2004 auf 725 Euro je Monat im Jahr 2006 gesunken sind (Tabelle 11). Danach sind sie etwas gestiegen.¹¹ Es ist allerdings einzuräumen, dass die Entwicklung der Ausgaben je Empfänger auch von der Konjunktur beeinflusst worden sein dürfte.

Tabelle 10:

Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Bundesagentur für Arbeit vor und nach der „Hartz-IV-Reform“ 2004–2008 (Mrd. Euro)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|------|
| Bund | | | | | |
| Wohngeld (für Erwerbsfähige) | 2,3 | . | . | . | . |
| Arbeitslosenhilfe | 18,9 | . | . | . | . |
| Arbeitslosengeld II | . | 25,0 | 26,4 | 22,7 | 21,6 |
| Erstattung der Kosten der Unterkunft | . | 3,5 | 4,0 | 4,3 | 4,0 |
| Eingliederungsleistungen | . | 3,6 | 3,8 | 4,2 | 4,5 |
| Verwaltungsausgaben | . | 3,0 | 3,3 | 3,5 | 3,7 |
| Sonstige Grundsicherung | . | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Kinderzuschlag | . | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Aussteuerungsbetrag | . | -4,6 | -3,3 | -1,9 | -5,0 |
| Zusammen | 21,2 | 30,7 | 34,4 | 33,0 | 29,0 |
| Bundesagentur für Arbeit | | | | | |
| Eingliederungsleistungen | 4,2 | . | . | . | . |
| Verwaltungsausgaben | 1,0 | . | . | . | . |
| Aussteuerungsbetrag | . | 4,6 | 3,3 | 1,9 | 5,0 |
| Zusammen | 5,2 | 4,6 | 3,3 | 1,9 | 5,0 |
| Länder | | | | | |
| Wohngeld (für Erwerbsfähige) | 1,7 | . | . | . | . |
| Eingliederungsleistungen | 0,2 | . | . | . | . |
| Zuweisungen an Kommunen | . | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Zusammen | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Kommunen | | | | | |
| Sozialhilfe (für Erwerbsfähige) | 6,9 | . | . | . | . |
| Krankenhilfe (für Erwerbsfähige) | 0,7 | . | . | . | . |
| Verwaltungsausgaben | 1,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Eingliederungsleistungen | 1,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Einmalige Leistungen | . | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Erstattung der Kosten der Unterkunft | . | 12,1 | 11,8 | 12,0 | 11,4 |
| Andere Sozialleistungen | . | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Zuweisung der Länder | . | -1,9 | -2,0 | -2,0 | -2,0 |
| Erstattung eines Teils der Kosten der Unterkunft durch den Bund | . | -3,5 | -4,0 | -4,3 | -4,0 |
| Zusammen | 10,0 | 8,1 | 7,2 | 7,1 | 6,8 |
| Insgesamt | 38,3 | 45,3 | 46,9 | 44,0 | 42,8 |

. Nicht verfügbar.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2006: 77, für die Jahre 2004 und 2005); Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); BMF (lfd. Jgg.); eigene Schätzungen.

¹¹ Im Jahr 2007 haben die Ausgaben je Empfänger deutlich abgenommen. Wenn man die vom Bund für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II geleisteten Sozialversicherungsbeiträge in unveränderter Höhe, also ungekürzt, ansetzt, dann ergibt sich freilich ein nur geringfügiger Rückgang.

Tabelle 11:

Ausgaben für Empfänger von Arbeitslosengeld II und vergleichbare Ausgaben und Empfänger dieser Ausgaben vor und nach der „Hartz-IV-Reform“ 2004–2008

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------------------|-------|
| Ausgaben (Mrd. Euro) | 38,3 | 45,3 | 46,9 | 45,8 ^a | 44,6 |
| Empfänger (1 000 Personen) | 3 893 | 4 982 | 5 392 | 5 277 | 5 021 |
| Ausgaben je Empfänger (Euro je Monat) | 820 | 758 | 725 | 723 | 740 |

^aUnter der Annahme unveränderter Sozialversicherungsbeiträge des Bundes.

Quelle: Tabelle 10; Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Schätzungen.

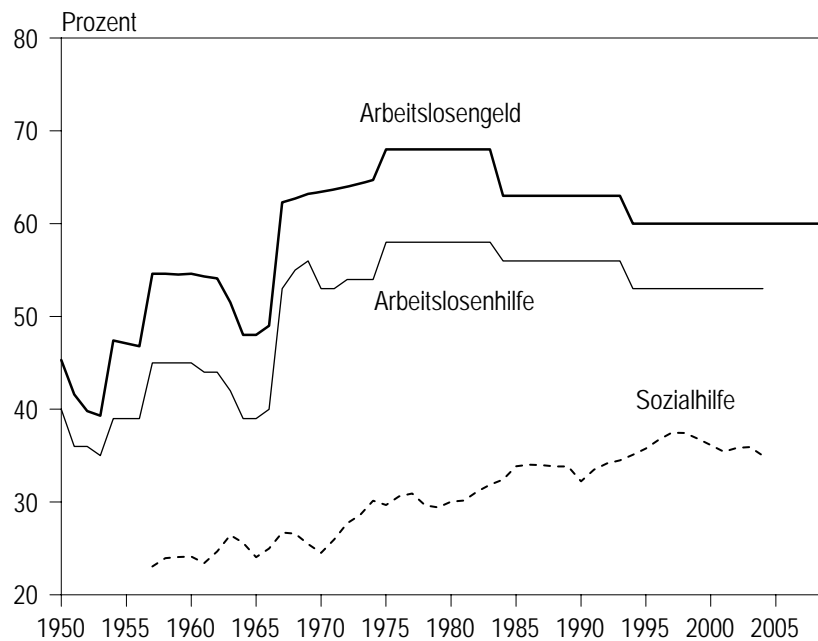
Mit der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu Jahresbeginn 2005 dürfte das Niveau der betreffenden Lohnersatzleistung etwas gesunken sein. Dem steht gegenüber, dass sich mit der Reform der Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich erweitert hat; nach dem Übergang zum neuen System wurde durch verschiedene Maßnahmen versucht, diese Entwicklung zu korrigieren. Insgesamt kann konstatiert werden, dass die Arbeitsanreize im Zuge der „Hartz-IV-Maßnahmen“ etwas gestärkt worden sind.

5 Resümee

Die relative Lohnersatzleistung ist im Zeitraum 1950 bis 1975 gestiegen. Dies gilt unabhängig davon, ob das Arbeitslosengeld oder andere Unterstützungszahlungen im Verhältnis zum Nettolohn betrachtet werden, für alle untersuchten Haushaltstypen (Abbildungen 17, 18 und 19). Nach 1975 war die Entwicklung für die drei Haushaltstypen unterschiedlich. Die Relationen für verheiratete Personen mit Kindern änderten sich insgesamt wenig; allerdings nahmen die Sozialhilferelationen für diese Haushalte – nach einem Anstieg bis etwa Mitte der neunziger Jahre – ab und erreichten im Jahr 2004 ungefähr das Niveau des Jahres 1975. Die Sozialhilferelation für Ledige verlief nach 1975 etwa so wie die für Verheiratete, allerdings bei deutlich niedrigerem Niveau; dagegen sank das Arbeitslosengeld im Verhältnis zum Nettolohn für Personen ohne Kinder im Jahr 1984 und noch einmal im Jahr 1994.

Abbildung 17:

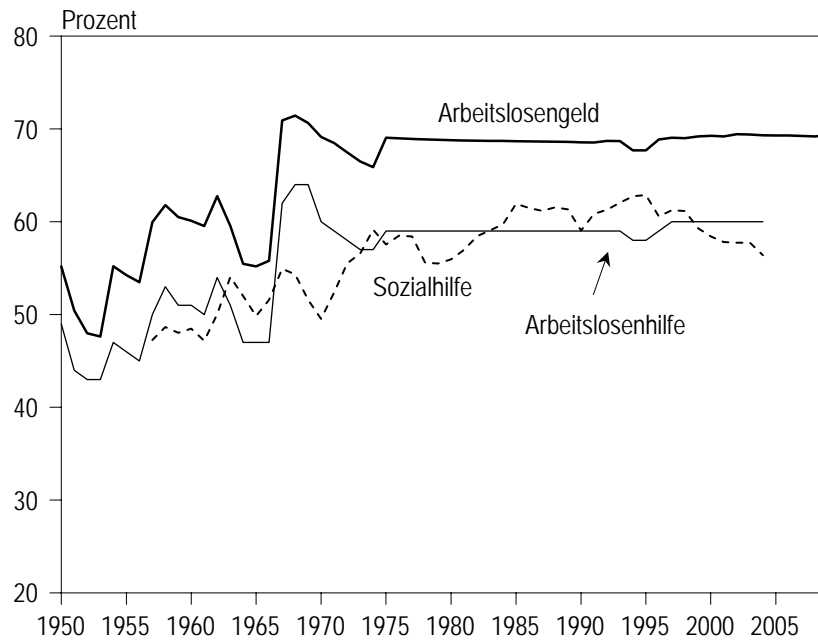
Lohnersatzleistungen im Verhältnis zum Nettolohn (Prozent) 1950–2009 – Lediger Facharbeiter im früheren Bundesgebiet



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Abbildung 18

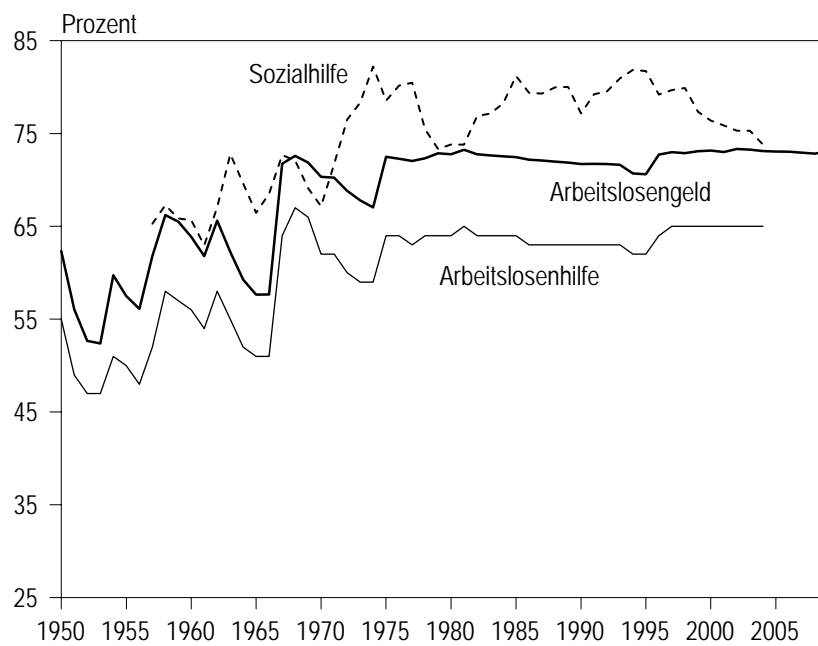
Lohnersatzleistungen im Verhältnis zum Nettolohn (Prozent) 1950–2009 – Verheirateter Facharbeiter mit einem Kind im früheren Bundesgebiet



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Abbildung 19

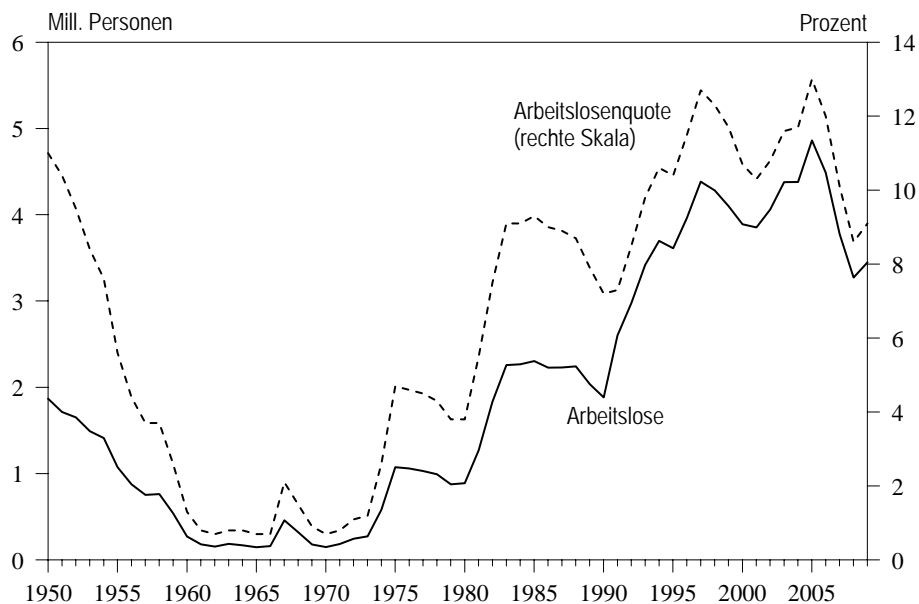
Lohnersatzleistungen im Verhältnis zum Nettolohn (Prozent) 1950–2009 – Verheirateter Facharbeiter mit drei Kindern im früheren Bundesgebiet



Quelle: BMAS (2007); eigene Berechnungen und Prognosen.

Es stellt sich die Frage, ob die Entwicklung der Lohnersatzraten im Zeitraum 1970 bis 1997 zum Anstieg und in den vergangenen zehn Jahren zunächst zur Stagnation und schließlich zum Rückgang der Arbeitslosigkeit, gemessen an der Zahl der zivilen Erwerbspersonen, beigetragen hat (Abbildung 20). Die Entwicklung der Lohnersatzraten allein kann zwar sicher nicht die der Arbeitslosenquote erklären, sie könnte aber als Element einer allgemeinen Hypothese einen Einfluss gehabt haben.

Abbildung 20:
Arbeitslosigkeit in Deutschland^a 1950–2009



^aBis 1990 früheres Bundesgebiet; 1950 bis 1959 ohne Saarland.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007); Bundesagentur für Arbeit (2008a); eigene Prognosen.

Diese Hypothese besagt, dass die Periode 1948 bis 1960 aufgrund der Etablierung einer marktwirtschaftlichen Ordnung nach dem zweiten Weltkrieg eine Phase spontanen Wachstums war (Giersch et al. 1994), in der die Arbeitslosigkeit drastisch gesunken ist. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre – so die These – habe es einen Wechsel in der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik gegeben (Soltwedel und Trapp 1988: 183). Zwei Gründe seien bedeutsam gewesen (Trapp 1990). Zum einen wurde diagnostiziert, die Rolle des Staates sei nach dem Wiederaufbau der Wirtschaft zu stärken, damit das Wachstum hoch und Vollbeschäftigung trotz einer Instabilität des kapitalistischen Systems erhalten bleibe. Zum anderen ge-

wann die Auffassung Einfluss, die Verteilung der Einkommen und Vermögen sei mehr als bis dahin zu korrigieren, weil sie sehr ungleich geworden sei. Infolge der Neuausrichtung der Politik sei es zu Regulierungen des Arbeitsmarkts und zu Änderungen in vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik gekommen, die den Prozess der Lohnsetzung verändert haben. Sichtbarer Ausdruck dessen sei die Vollbeschäftigungsgarantie, die der Bundeskanzler Willy Brandt im Jahr 1970 gegeben hat (Soltwedel und Trapp 1988: 185). Die Politik habe mit dieser Garantie Verantwortung für die Arbeitsmarktentwicklung übernommen und die Tarifvertragsparteien in beträchtlichem Maße von dieser Verantwortung befreit. Der vor rund 40 Jahren von der Politik eingeschlagene Kurs sei – so ließe sich weiter argumentieren – nach der deutschen Einigung fortgesetzt und erst mit der Umsetzung der Agenda 2010 nennenswert korrigiert worden.

Die in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre und danach geänderte Politikausrichtung zeige sich nicht nur bei den Lohnersatzraten, sondern auch in anderen Bereichen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, beispielsweise in Programmen zur Förderung der Frühverrentung, bei der Ausweitung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch bei den Subventionen für bestimmte Branchen; sie ging einher mit erhöhten Staatsausgaben und einer steigenden Abgabenbelastung. Zudem wurde das Arbeitsrecht geändert oder in der Praxis anders als zuvor ausgelegt (Soltwedel und Trapp 1988; Trapp 1990). Dies habe das Lohnsetzungsverhalten beeinflusst und die Attraktivität der Sachkapitalbildung gemindert (vgl. hierzu vor allem Trapp 1990).

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zeitraum 1970 bis 1997 dürfte von der Zunahme der Lohnersatzraten beeinflusst sein. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den folgenden fünf Jahren widerspricht nicht jener, die infolge der Entwicklung der Ersatzraten plausibel erscheint. In den Jahren danach wurde die Abnahme der Arbeitslosigkeit von einem Rückgang einiger relativer Lohnersatzraten begünstigt; daneben hat eine Rolle gespielt, dass die Zahl der Leistungsempfänger, gemessen an der Arbeitslosenzahl, abnahm.

6 Anhang: Zur Entwicklung der rechtlichen Regelungen für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe

6.1 Meilensteine in der historischen Entwicklung^{12,13}

„Eine zusammenfassende gesetzliche Regelung des Rechts der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung gibt es seit 1927“ (BMA 1962: 71). „Die Gesetzgebung ... zur Arbeitslosenversicherung begann im Jahr 1951 ganz im Geiste der Weimarer Republik“ (Glismann und Schrader 2005: 96). Im Jahr 1956 wurde durch ein umfangreiches Änderungs- und Ergänzungsgesetz „das Recht der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe den Bedürfnissen und Erkenntnissen der Gegenwart angepaßt“ (BMA 1962: 71). In den Jahren 1966 und 1967 wurden die Leistungen der Bundesanstalt „auf allen Ebenen angehoben“ (Glismann und Schrader 2005: 98). „Im Jahr 1969 wurde das seit 1927 geltende Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch das Arbeitsförderungsgesetz abgelöst“ (BMA 1970: 170). Das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe wurden in den Jahren 1950 bis 1974 immer wieder an die Lohnentwicklung angepasst. Mit Wirkung ab 1975 gab es eine grundlegende Änderung der Struktur der Regelungen. Zentrale Leistungen waren bis zum Jahr 2004 das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe. Für Letztere galten die Vorschriften zum Arbeitslosengeld sinngemäß. Der Bezug von Arbeitslosenhilfe setzte aber Bedürftigkeit voraus, auch war die Arbeitslosenhilfe abgesehen von den Regeln für Verheiratete mit Kindern in einigen Jahren (Glismann und Schrader 2005: 96–97) niedriger als das Arbeitslosengeld. Eine grundlegende Reform bedeutete die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige in Form des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005.

6.2 Anwartschaftszeit als Voraussetzung für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld

Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld setzte in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren insbesondere voraus, dass in einem Referenzzeitraum eine sechs Monate dauernde Erwerbstätigkeit vorlag (BMA 1956, 1958, 1960, 1962, 1964, 1967a, 1967b, 1970, 1975, 1977). Der

¹² Vgl. hierzu BMA (1956), Frerich und Frey (1993: 84–89) sowie Glismann und Schrader (2005); zur Situation der Arbeitslosen vor 1927 vgl. Glismann und Schrader (2005).

¹³ Zur Entwicklung in den fünfziger und sechziger Jahren vgl. Übersicht 8 in Glismann und Schrader (2005: 238–251).

Referenzzeitraum betrug zunächst zwei Jahre, wurde 1967 aber um ein Jahr auf drei Jahre erhöht. Im Jahr 1982 wurde der Zeitraum, in dem eine Beschäftigung bestanden haben musste, damit Arbeitslosengeld bezogen werden konnte, von sechs Monaten auf zwölf Monate verlängert; ab Juli 1987 galt wieder die alte Regelung (Steffen 2008: 6–7). Ab Februar 2006 gibt es eine Vorversicherungszeit von zwölf Monaten. Die Anwartschaftszeit von zwölf Monaten muss innerhalb der Rahmenfrist von zwei (statt drei) Jahren erfüllt sein (Steffen 2008: 26). „Wer bis zum 31.1.2006 arbeitslos geworden ist, erhält ... Arbeitslosengeld, wenn er innerhalb der letzten 3 Jahre vor der Arbeitslosigkeit mind. 12 Monate vers.-pfl. beschäftigt war“ (DATEV 2007: 242). „Wer ab dem 1.2.2006 arbeitslos geworden ist, erhält ... Arbeitslosengeld, wenn er in den letzten 2 Jahren vor der Arbeitslosmeldung mind. 12 Monate vers.-pfl. war“ (DATEV 2007: 241). Die Änderung mit Wirkung ab Februar 2006 bedeutete eine beträchtliche Verschärfung der Voraussetzung für einen Leistungsanspruch.

6.3 Niveau der Leistungen

Das Arbeitslosengeld war in den Jahren bis 1974 grundsätzlich so festgelegt: „Das Arbeitslosengeld besteht aus dem Hauptbetrag und aus den Familienzuschlägen für Angehörige des Arbeitslosen“ (BMA 1962: 74). Der Hauptbetrag war abhängig von dem Arbeitsentgelt je Stunde und von der tariflichen Arbeitszeit je Woche in einem bestimmten Zeitraum vor der Arbeitslosmeldung; der Bemessung durfte maximal ein bestimmter Monatslohn (z.B. 1951: 375 DM je Monat; 1956: 500 DM je Monat; 1962: 750 DM monatlich; 1967: 1 300 DM je Monat) zugrunde gelegt werden (*BGBI. I* 1951: 219; BMA 1956: 35; BMA 1962: 74; BMA 1967a: 126). Der „Hauptbetrag wird progressiv gestaffelt“ (BMA 1962: 74); er nahm mit dem Lohn zu, im Verhältnis zum Bruttolohn aber ab.¹⁴ Der Familienzuschlag war in den frühen 50er Jahren im Verhältnis zum Arbeitslosengeld definiert. „Der Familienzuschlag beträgt für den ersten Angehörigen etwa 20 v.H., für jeden weiteren etwa je 10 v.H. der Hauptunterstützung, sofern für den Angehörigen kein Kindergeld gezahlt wird“ (BMA 1956: 35). Ab dem Jahr 1957 waren die Familienzuschläge einheitliche Festbeträge (Frerich und Frey 1993: 86). Sie waren meistens für einige Jahre fixiert, wurden also nicht entsprechend der Lohnentwicklung angepasst und wurden schließlich – wieder für etliche Jahre – deutlich angehoben.

¹⁴ Beispielsweise nahm er im Jahr 1956 von etwa 90 Prozent bei niedrigen Löhnen auf 37 Prozent bei einem Lohn in der höchsten Bemessungsstufe ab (BMA 1956: 35).

Für den Gesamtbetrag, also die Summe aus Hauptbetrag und Zuschlag, gab es eine lohnabhängige Obergrenze (z.B. 1956: 90 bis 70 Prozent des Arbeitsentgelts).

Von 1954 bis 1961 betrug der Familienzuschlag 6 DM je Woche, dann wurde er auf 9 DM je Woche erhöht. „Der Familienzuschlag beträgt 9 DM wöchentlich für jeden Angehörigen“ (BMA 1962: 74). „Der Familienzuschlag wird für Kinder, soweit für sie ein Anspruch auf Kindergeld besteht, und für Angehörige, die ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können, nicht gewährt. Der Gesamtbetrag des Arbeitslosengeldes darf einen Höchstbetrag nicht überschreiten, der bei niedrigen Einkünften 90 v.H., bei höheren Einkünften 70 v.H. des Arbeitsentgelts beträgt“ (BMA 1962: 74–75).

Hatte ein Arbeitslosengeldempfänger Kinder, so erhielt er Kindergeld. Allerdings gab es bis April 1961 – und zwar ab 1955 – lediglich dann Kindergeld, wenn drei oder mehr Kinder im Haushalt lebten. „Wie die Beschäftigten erhalten ... die Arbeitslosen für das dritte und jedes weitere Kind bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ein Kindergeld von monatlich 25,- DM“ (BMA 1956: 36). Dieser Betrag wurde zunächst auf 30 und dann auf 40 DM angehoben (BMA 1958: 76; BMA 1960: 70). „Für jedes 3. und jedes weitere Kind wird ... aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung Kindergeld in Höhe von 40 DM monatlich gewährt. Für Zweitkinder wird seit April 1961 aus Mitteln des Bundes Kindergeld in Höhe von 25 DM monatlich gezahlt. Das Kindergeld ist nicht Bestandteil des Arbeitslosengeldes“ (BMA 1962: 75).

Im Jahr 1966 galt: „Die Höhe des Hauptbetrags ... ist so errechnet, daß im Durchschnitt ein lediger Arbeitsloser etwa 55 v.H. seines Arbeitsentgelts erhält, wenn von diesem die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge abgezogen sind. Dies entspricht etwa 36 bis 46 v.H. des Bruttoarbeitslohns ... Der Bemessung darf höchstens ein Arbeitsentgelt von ... 1 300 DM monatlich zugrunde gelegt werden; der Hauptbetrag wird progressiv gestaffelt“ (BMA 1967a: 126). Der Familienzuschlag betrug 9 DM je Woche (ebenda).

Bei grundsätzlich unveränderter Struktur der Leistungen wurden im April 1967 „das Verhältnis des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe verbessert, die Familienzuschläge ... erhöht und die Anrechnung des Kindergeldes auf die Familienzuschläge beseitigt“ (BMA 1970: 169–170). „Der Hauptbetrag ist so errechnet, daß im Durchschnitt ein lediger Arbeitsloser etwa 62,5 v.H. seines Arbeitsentgelts erhält, wenn von diesem die ... Abzüge ... vorgenommen worden sind. Dies entspricht etwa 42 bis 60 v.H. des Bruttoarbeitslohns“ (BMA 1970: 185). Der Familienzuschlag betrug 12 DM je Woche. Der Gesamtbetrag des Arbeitslo-

sengeldes dürfte einen Höchstbetrag nicht überschreiten; dieser belief sich auf 80 v.H. des Nettoentgelts eines Verheirateten mit zwei Kindern (BMA 1970: 185). Während das Arbeitslosengeld am 1. April 1967 von 55 auf 62,5 Prozent erhöht wurde, wurde die Arbeitslosenhilfe von 45 auf 52,5 Prozent des Nettoerwerbseinkommens aufgestockt (Heilemann et al. 2003: 109).

Bis zum Jahr 1974 einschließlich galt unverändert: „Der Hauptbetrag ist so errechnet, daß im Durchschnitt ein lediger Arbeitsloser etwas 62,5 v.H. seines Arbeitsentgelts erhält, wenn von diesem die gesetzlich vorgeschriebenen Abzüge vom Lohn vorgenommen worden sind. Dies entspricht etwa 42 bis 60 v.H. des Bruttoarbeitslohns“ (BMA 1975: 228). „Der Familienzuschlag beträgt 12 DM wöchentlich für jeden Angehörigen“ (BMA 1975: 229). Für den Gesamtbetrag galt eine Obergrenze (ebenda).

Für die Arbeitslosenhilfe galten bis Ende 1974 die Regeln für das Arbeitslosengeld sinngemäß. Die Familienzuschläge waren aber – abgesehen von den frühen fünfziger Jahren – relativ hoch.

Eine grundlegende Änderung des Systems trat im Jahr 1975 in Kraft. „Seit 1975 richtet sich die Höhe der laufenden Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz ... nur noch nach dem ausfallenden Nettoarbeitsentgelt. Dabei ergeben sich für Verheiratete ... höhere Leistungsbeträge als für Nichtverheiratete, weil das Nettoarbeitsentgelt ... höher ist. Der Familienlastenausgleich erfolgt jetzt allein durch das Kindergeld; die ... Familienzuschläge entfallen“ (BMA 1978: 247). Die Kinderfreibeträge im Einkommensteuerrecht wurden mit der Steuerreform 1975 beseitigt (Frerich und Frey 1993: 118). Das Arbeitslosengeld beträgt 68 Prozent des Nettoarbeitsentgelts, die Arbeitslosenhilfe beläuft sich auf 58 Prozent des Nettoarbeitsentgelts (BMA 1978: 270). Im Einzelnen wurden Leistungssätze gemäß einer Leistungstabelle zugrunde gelegt, die der in Abhängigkeit vom Bruttolohn unterschiedlichen Abgabenbelastung Rechnung tragen. „Die ... Leistungssätze werden ... durch Rechtsverordnung für ein Kalenderjahr bestimmt“ (BMA 1978: 270).

Den Systemwechsel und seine Folgen beschreibt die Bundesbank so: „Im Zusammenhang mit der Steuer- und Kindergeldreform 1975 werden die Lohnersatzleistungen des AFG allein an das Nettoarbeitsentgelt gekoppelt und gleichzeitig verbessert. Das Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld wird auf 68 %, die Arbeitslosenhilfe auf 58 % ... des Nettolohns oder -gehalts erhöht. Andererseits fallen die von der Bundesanstalt zu finanzierenden Familienzuschläge weg und werden durch das allgemeine Kindergeld aus Bundesmitteln er-

setzt. Per Saldo halten sich daher die finanziellen Mehrbelastungen der Bundesanstalt in engen Grenzen“ (Deutsche Bundesbank 1979: 17). Die Mehrbelastung für den Staat insgesamt war dagegen wohl beträchtlich.

Erhöhte Ausgaben des Staates entstanden infolge der generellen Neuregelung ab Januar 1975 nicht nur bei den Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Mit dem Einkommensteuerreformgesetz, das am 1. Januar 1975 in Kraft trat, wurden u.a. die „verschiedenen bisherigen Leistungen (Kinderfreibeträge, Kindergeld, Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst) durch ein einheitliches einkommensunabhängiges Kindergeld von 50 DM für das erste, 70 DM für das zweite und 120 DM für jedes weitere Kind“ (Heilemann et al. 2003: 156) und durch erhöhte „Ortszuschläge im öffentlichen Dienst zum Ausgleich des Fortfalls der Kinderzuschläge“ (ebenda) ersetzt. Eine Konsequenz der Neuregelung war, dass sich die Zahl der Kinder, für die Kindergeld gezahlt wurde, von 5,20 Mill. im Jahr 1974 auf 14,07 Mill. im Jahr 1975 erhöhte. Die Ausgaben für Kindergeld stiegen von 3,24 auf 11,83 Mrd. DM (BMAS 2007).

Am 1. Januar 1984 wurden das Arbeitslosengeld für Anspruchsberechtigte ohne Kinder von 68 auf 63 Prozent und die Arbeitslosenhilfe für Anspruchsberechtigte ohne Kinder von 58 auf 56 Prozent des Nettoarbeitsentgelts gesenkt (Übersicht 1); für Anspruchsberechtigte

Übersicht 1:
Wichtige Änderungen bei dem Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe

| Zeitpunkt | Maßnahme |
|----------------|--|
| 1. Januar 1984 | Arbeitslosengeld 63 statt 68 Prozent des Nettoarbeitsentgelts für Empfänger ohne Kinder Arbeitslosenhilfe 56 statt 58 Prozent des Nettoarbeitsentgelts für Empfänger ohne Kinder Verschärfung der Voraussetzungen für den Leistungsbezug |
| 1. Januar 1986 | Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe für Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, auch dann, wenn sie nicht mehr arbeiten wollen |
| 1. Januar 1988 | Lockerung der Voraussetzungen bei der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld und der Festsetzung von Arbeitslosengeld |
| 1. Januar 1994 | Arbeitslosengeld 60 statt 63 Prozent des Nettoarbeitsentgelts für Empfänger ohne Kinder und 67 statt 68 Prozent für Empfänger mit Kindern Arbeitslosenhilfe 53 statt 56 Prozent des Nettoarbeitsentgelts für Empfänger ohne Kinder und 57 statt 58 Prozent des Nettoarbeitsentgelts für Empfänger mit Kindern |

Quelle: Heilemann et al. (2003); Frerich und Frey (1993: 179); Steffen (2008); *BGBI.* (lfd. Jgg.).

mit Kindern blieb es bei den Leistungssätzen von 68 bzw. 58 Prozent. Anfang 1994 wurden die Sätze für Anspruchsberechtigte mit Kindern und für solche Kinder verringert, allerdings unterschiedlich stark. Danach blieben sie unverändert.

Geldleistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurden ab 1975 nach jeweils einem Jahr des Leistungsbezugs an die vorangegangene Lohnentwicklung angepasst (Steffen 2008: 5). Im Jahr 1984 wurde der „Anpassungslag“ verkürzt; es wurde eine weniger weit zurückliegende Lohnentwicklung zugrunde gelegt, was infolge des abgeschwächten Lohnanstiegs eine Leistungsreduktion bedeutete. Die Dynamisierung des Bemessungsentgelts, welches das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und andere Leistungen bestimmte, richtete sich im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2001 nicht nach der Entwicklung des Bruttolohns, sondern nach der des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte (Steffen 2008: 21–22); auch dies bedeutete eine Kürzung der Leistungen. Im Jahr 1997 unterblieb die Dynamisierung des Arbeitslosengeldes nach einem Jahr des Leistungsbezugs (Steffen 2008: 13). Ab dem Jahr 2003 werden das Arbeitslosengeld und andere Lohnersatzleistungen regelmäßig nicht mehr dynamisiert (Steffen 2008: 25). All diese Kürzungen der Leistungen lassen sich kaum quantifizieren und bleiben unberücksichtigt.

Der Lohn, der der Bemessung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe zugrunde lag, war nicht immer einheitlich definiert (Steffen 2008). Es handelte sich um den durchschnittlichen Lohn in einem unterschiedlich lang definierten Referenzzeitraum. Auch wurden einzelne Lohnbestandteile (wie z.B. Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld und Abfindungen) bei der Festlegung des Bemessungsentgelts nicht immer gleich behandelt. Änderungen des Leistungsniveaus, die daraus beispielsweise im Jahr 1982 resultierten (Wörz, ohne Jahr: 34), bleiben bei der Berechnung der Lohnersatzraten ebenso unberücksichtigt wie Änderungen, die infolge von Revisionen der Regelungen für die Zumutbarkeit indirekt eintraten. Diese Regelungen wurden 1976, 1978, 1982 und 1997 verschärft, in den Jahren 1979 und 1999 aber großzügiger gestaltet (Steffen 2008). Eine Aussage zum Effekt, den die Änderungen per saldo auf das Leistungsniveau hatten, ist nicht möglich.

Ab 1998 werden das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und andere laufende Leistungen monatlich (statt alle zwei Wochen) nachträglich gezahlt (Steffen 2008: 18). Ab 2004 wird das Arbeitslosengeld für Kalendertage berechnet; die jährliche Leistungsentgelt-Verordnung entfiel. Das um pauschale Sozialversicherungsbeiträge, die Lohnsteuer und den Solidaritätszuschlag verminderte Bemessungsentgelt ergibt das Leistungsentgelt (Steffen 2008: 27).

6.4 Dauer des Leistungsbezugs

Die Dauer des Leistungsbezugs hängt beim Arbeitslosengeld von der Dauer der Erwerbstätigkeit in einem Referenzzeitraum ab, der der Arbeitslosmeldung vorangeht. Arbeitslosenhilfe wurde hingegen unbefristet gewährt – allerdings nur bei Bedürftigkeit.

Arbeitslosengeld konnte bis zum Jahresende 1984 maximal ein Jahr bezogen werden. Bis zum Jahr 1967 war es dafür erforderlich, in einem Zeitraum von drei Jahren 156 Wochen erwerbstätig gewesen zu sein; danach reichten 104 Wochen. Mit Wirkung ab 1. Januar 1985 wurde ein Grundprinzip der Leistungsgewährung aufgegeben. In mehreren Schritten wurde für Ältere die maximale Bezugsdauer verlängert (Übersicht 2). Am 1. April 1997 trat aber eine leichte Korrektur in die andere Richtung in Kraft.

Übersicht 2:

Wichtige Änderungen bei dem Zeitraum, für den Arbeitslosengeld bezogen werden kann, 1984–1997

| Zeitpunkt | Maßnahme |
|----------------|--|
| Bis Ende 1984 | Anspruch auf Leistungen für bis zu 52 Wochen in Abhängigkeit von der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung in der Zeit vor der Arbeitslosmeldung |
| 1. Januar 1985 | Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 12 auf 18 Monate für Arbeitslose, die 49 Jahre oder älter sind |
| 1. Januar 1986 | Verlängerung der maximalen Bezugsdauer ... <ul style="list-style-type: none">– auf 16 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 44. Lebensjahr– auf 20 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 49. Lebensjahr– auf 24 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 54. Lebensjahr |
| 1. Juli 1987 | Verlängerung der maximalen Bezugsdauer ... <ul style="list-style-type: none">– auf 18 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 42. Lebensjahr (vorher: 12 Monate)– auf 22 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 44. Lebensjahr (vorher: 16 Monate)– auf 26 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 49. Lebensjahr (vorher: 20 Monate)– auf 32 Monate für Arbeitslose ab vollendetem 54. Lebensjahr (vorher: 24 Monate) |
| 1. April 1997 | Anhebung des Alters, für das die jeweilige Bezugsdauer gilt; Beispiel: 32 Monate Leistungsbezug erst ab vollendetem 57. statt ab vollendetem 54. Lebensjahr |

Quelle: Heilemann et al. (2003: 226, 234, 242, 320, 326); Frerich und Frey (1993: 180); Steffen (2008: 7, 15); *BGBI.* (Iff. Jgg.).

Bedeutsame Änderungen gab es im Rahmen der Agenda 2010. Die maximale Bezugsdauer für Ältere wurde für jene, die nach Januar 2006 arbeitslos wurden, reduziert (DATEV 2007: 241–242). Personen, die 55 Jahre alt oder älter sind, erhalten maximal 18 statt 32 Monate lang Arbeitslosengeld (Steffen 2008: 26).

6.5 Versicherung (Beiträge zugunsten) der Leistungsempfänger

Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe waren immer bei Krankheit finanziell abgesichert. „Arbeitslose sind gegen Krankheit und Unfall versichert“ (BMA 1956: 35, 1962: 72). Der Versicherungsschutz umfasst den Schutz der von Beziehern des Arbeitslosengeldes unterhaltenen Angehörigen (BMA 1962: 75; BMA 1964: 104; BMA 1967a: 127; BMA 1970: 186; BMA 1975: 230; BMA 1977: 270). Die Beiträge zur Krankenversicherung werden von der Arbeitslosenversicherung bzw. der Bundesanstalt für Arbeit getragen (BMA 1962: 75; BMA 1964: 104; BMA 1967a: 127; BMA 1970: 186; BMA 1975: 230; BMA 1977: 270). Bei dieser Regelung des Schutzes bei Krankheit ist es – bei gewissen Korrekturen – bis heute geblieben.

Bis zur Jahresmitte 1978 wurden „für die auch bei Arbeitslosigkeit weiter wachsenden Rentenanwartschaften keine Beiträge an die Rentenversicherung geleistet“ ..., „die Rentenansprüche für Zeiten der Arbeitslosigkeit belasten somit die Rentenversicherung“ (Deutsche Bundesbank 1979: 21). Die Daten für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe schließen damit für die Zeit bis 1978 Rentenversicherungsbeiträge nicht ein. Dies hat sich 1978 geändert. Zum 1. Juli 1978 wurden Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie Unterhaltsgeld eingeführt. Sie waren von der Bundesanstalt für Arbeit zu leisten; die Beiträge für die Empfänger, die im zweiten Halbjahr 1978 anfielen, erstattete allerdings der Bund (Deutsche Bundesbank 1979: 17). Die Neuregelung hat das (einschließlich der Absicherung gegen die Risiken definierte) Niveau der betreffenden Lohnersatzleistungen nicht verändert. Es wurden nur finanzielle Belastungen von der Rentenversicherung auf den Bund (für das 2. Halbjahr 1978) bzw. die Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit (1979 und danach) verschoben.

Zum Jahresbeginn 1983 wurden die Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit gesenkt. Sie werden nach der Höhe der Lohnersatzleistung anstatt nach dem Bruttolohn bemessen (Heilemann et al. 2003: 212; Frerich und Frey 1993: 179; Steffen 2008: 7). Im Jahr 1997 wurden die Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslosenhilfeempfänger in bestimmten Fällen reduziert (Steffen 2008: 13).

6.6 Finanzierung der Ausgaben für das Arbeitslosengeld und für die Arbeitslosenhilfe

Das Arbeitslosengeld wird seit jeher aus Beiträgen finanziert (BMA lfd. Jgg.). Die Regelung für die Arbeitslosenhilfe war dagegen unterschiedlich.

Die Arbeitslosenhilfe beinhaltet die originäre Arbeitslosenhilfe und die Anschlussarbeitslosenhilfe. „Die Kosten der Arbeitslosenhilfe einschließlich der Kosten für die Kranken- und Unfallversicherung ... trägt der Bund“ (BMA 1962: 78). Dies galt auch zwei Jahre später (BMA 1964: 105). In der Zeit danach war die Finanzierung der originären Arbeitslosenhilfe zeitweise anders als die der Anschlussarbeitslosenhilfe geregelt.

„Die Kosten der Arbeitslosenhilfe, die im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld entstehen, werden ab 1.1.1967 nicht mehr vom Bund, sondern von der Bundesanstalt getragen. Entsprechendes gilt für Kosten, die durch die Gewährung von Kindergeld an Empfänger von Unterstützung aus der Arbeitslosenhilfe entstehen“ (BMA 1967a: 128). Dies galt auch in der Zeit danach. „Die Kosten der Arbeitslosenhilfe trägt der Bund. Der Bundesanstalt für Arbeit werden jedoch die Aufwendungen für die Anschlußarbeitslosenhilfe für die Zeit bis zum 31.12.75 nicht erstattet“ (BMA 1970: 188; BMA 1974: 231). Auch wurden „die Aufwendungen für die Anschlußarbeitslosenhilfe für die Zeit bis zum 31.12.1980 nicht erstattet“ (BMA 1977: 273).

In den Jahren 1981 bis 2004, dem Jahr der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, hat der Bund die Aufwendungen ganz getragen. Ausgaben für die originäre Arbeitslosenhilfe fielen freilich seit 1994 nicht mehr an, weil diese abgeschafft worden ist. Seit 2005 finanziert der Bund das Arbeitslosengeld II, das u.a. die Arbeitslosenhilfe ersetzt; die Gemeinden tragen allerdings einen Teil der „Kosten der Unterkunft“.

7 Literaturverzeichnis

- Bach, H.-U., und E. Spitznagel (2008). Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken. IAB-Kurzbericht 14/2008. Nürnberg.
- BGBI. (Bundesgesetzblatt, Teil I) (lfd. Jgg.).
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1956). *Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1958). *Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1960). *Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1962). *Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Auflage. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1964). *Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. 5. Auflage. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1967a). *Übersicht über die soziale Sicherung in Deutschland*. 6. Auflage. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1967b). *Übersicht über die soziale Sicherung in Deutschland*. 7. Auflage. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1970). *Übersicht über die soziale Sicherung in Deutschland*. 8. Auflage. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1975). *Übersicht über die soziale Sicherung*. 9. Auflage. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1977). *Übersicht über die soziale Sicherung*. 10. Auflage. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1992). *Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1992*. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hrsg.) (1993). *Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1993*. Bonn.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2007). Statistisches Taschenbuch. Via Internet (11. August 2008) <http://www.bmas.de/coremedia/generator/19434/statistisches__taschenbuch__2007.html>.
- Boss, A. (1993). Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (3): 311–330.
- Boss, A. (1999). Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Kieler Arbeitspapier 912. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2001). Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit. Kieler Arbeitspapier 1075. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2002). *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize*. Kieler Studien 318. Berlin.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007). Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 441/442. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und T. Elendner (2005). Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II? *Die Weltwirtschaft* (2): 168–196.

- Bundesagentur für Arbeit (2007). Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2006. Analytikreport der Statistik. April. Nürnberg. Via Internet (11. August 2008) <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/ama/jahresrueckblick_d.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (2008a). Arbeitslose und Arbeitslosenquoten. Via Internet (22. Oktober 2008) <<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiia4/zr-alob.xls>>.
- Bundesagentur für Arbeit (2008b). Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Oktober 2008. *Pressemitteilung*, 30. Oktober. Nürnberg.
- DATEV (2007). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- DATEV (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (1979). Die Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit seit Beginn der siebziger Jahre. *Monatsbericht* (4): 15–21.
- Deutsche Bundesbank (2006). *Monatsbericht*. September. Frankfurt am Main.
- Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Nachrichtendienst*. Frankfurt am Main.
- Ebbinghaus, B., und W. Eichhorst (2006). Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991-2005. IZA Discussion Paper Series 2505. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Frerich, J., und M. Frey (1993). *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. Oldenbourg: München.
- Giersch, H., K.-H. Paqué und H. Schmieding (1994). *The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany*. Cambridge University Press.
- Glismann, H.H., und K. Schrader (2005). *Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland*. Kieler Studien 332. Springer: Berlin.
- Heilemann, U., H. Gebhardt und H.D. von Loeffelholz (2003). *Wirtschaftspolitische Chronik 1949–2002*. 2. Auflage. Lucius & Lucius: Stuttgart.
- Luchterhand (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Gesamt-Abzugs-Tabellen*. Neuwied.
- NWB (Neue Wirtschafts-Briefe GmbH & Co. KG) (2008). *Wichtige Steuergesetze mit Durchführungsverordnungen*. 56. Auflage. Herne.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003). *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). *Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2006). *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07*. Wiesbaden.
- Soltwedel, R., und P. Trapp (1988). Labor Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of the Natural Rate? The Case of West Germany. *Macro- and Micro-Policies for More Growth and Employment*: 181–225.
- Steffen, J. (2008). *Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen in der Arbeitslosenversicherung*. Bremen.
- Trapp, P. (1990). What happened to the German Economic Miracle? *Journal des Économistes et des Études Humaines* (3): 303–320.
- Wörz, M. (ohne Jahr). Entwicklungsverläufe ausgewählter sozialstaatlicher Programme in der Bundesrepublik Deutschland von 1960–1989. Magisterarbeit, Universität Konstanz.