
Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiskal

**Expertise
im Auftrag der
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh,**

**für die
Arbeitsgruppe „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“**

VON

**Bruno Kaltenborn* Endenicher Straße 10 • 53115 Bonn • Kaltenborn@wipol.de • Tel.
0228/670 730 • Fax 0228/967 53 56 • Mobil 0178/666 4000**

Bonn, November 2002

* Die in dem Gutachten verwendeten Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) wurden freundlicherweise vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, bereitgestellt.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	3
1 Einleitung und Zusammenfassung.....	4
2 Finanzielle Wirkungen eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe	6
2.1 Methodische Hinweise.....	6
2.2 Ergebnisse.....	9
3 Quantitative Bedeutung von Integrationsmaßnahmen für Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	13
4 Kontraproduktive Anreize für die beteiligten Fiskal.....	15
Literaturverzeichnis.....	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Arbeitslosenhilfe 1999 und 2001	9
Tabelle 2:	Kurzfristige Mindereinnahmen und Mehrausgaben aufgrund eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe (Geldleistungen) bei anderen Komponenten des Steuer-Transfer-Systems im Jahr 1999	10
Tabelle 3:	Ungefähre Verteilung der kurzfristigen finanziellen Wirkungen eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe (Geldleistungen) auf die verschiedenen Fiskal- und bisherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe.....	12
Tabelle 4:	Integrationsleistungen für Sozialhilfeempfänger.....	13
Tabelle 5:	Integrationsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosenhilfeempfänger 2001	14

1 Einleitung und Zusammenfassung

Bei der Bertelsmann Stiftung wird in der Arbeitsgruppe „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“, Unterarbeitsgruppe „Reduzierung des Nebeneinanders der Hilfesysteme“ über die Möglichkeiten einer Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe diskutiert.¹ Der Fokus liegt dabei auf der Ausgestaltung eines (neuen) final orientierten Leistungssystems für erwerbsfähige Erwerbslose.² Die vorliegende Expertise soll die genannte Diskussion unterstützen, indem

- die finanziellen Wirkungen eines (hypothetischen) Wegfalls der Arbeitslosenhilfe aufgezeigt werden,
- die verfügbaren Angaben zur quantitativen Bedeutung von Integrationsmaßnahmen für Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe dargestellt werden und
- mögliche kontraproduktive Anreize für die beteiligten Fiskal im Rahmen eines neuen Leistungssystems für erwerbsfähige Erwerbslose erörtert und Möglichkeiten zu ihrer Begrenzung skizziert werden.

Ein hypothetischer Wegfall der Arbeitslosenhilfe würde beim Bund zu Einsparungen von etwa 12,3 Mrd. EUR jährlich führen. Diesen Einsparungen stehen folgende Belastungen gegenüber:

- Den Trägern von Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung würden Einnahmen in Höhe von etwa 3,8 Mrd. EUR jährlich entgehen.
- Aufgrund von Mehrausgaben bei der Sozialhilfe würden die Kommunen mit etwa 3,2 Mrd. EUR belastet.
- Das verfügbare Nettoeinkommen würde um etwa 4,7 Mrd. EUR jährlich zurückgehen. Dies entspricht bei bisher 1,5 Mio. Empfänger von Arbeitslosenhilfe im Durchschnitt je Empfänger etwa 260 EUR monatlich.

Diese Ergebnisse überraschen insofern, als die zusätzlichen Ausgaben für Sozialhilfe in Relation zur Reduktion der verfügbaren Nettoeinkommen der bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe gering erscheinen. Eine weitergehende Absicherung der Validität dieser Ergebnisse erscheint daher zweckmäßig.

Für Maßnahmen zur Integration von Sozialhilfeempfängern werden im Rahmen der Hilfe zur Arbeit der Sozialhilfe jährlich etwa 1,0 Mrd. EUR verausgabt (2001). Hierin ist bei der Mehraufwandsvariante nicht die Fortzahlung der üblichen Hilfe zum Lebensunterhalt enthalten. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für die Integration dieses Personenkreises haben eine Größenordnung von 170 Mio. EUR jährlich (4. Quartal 2001). Aus Beitragsmitteln hat die Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2001 insgesamt knapp 4 Mrd. EUR für die Integration von Arbeitslosenhilfeempfängern aufgebracht. Darüber hinaus wurden im Rahmen des ESF-

¹ Die ursprüngliche Fassung der Expertise wurde im Februar 2002 vorgelegt; seinerzeit war das Ergebnis der öffentlichen Debatte um die Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe noch offener als gegenwärtig.

² Für ein entsprechendes Positionspapier vgl. Bertelsmann Stiftung [2002]; zu konzeptionellen Möglichkeiten und Problemen einer Beibehaltung einer befristeten Arbeitslosenhilfe vgl. KALTENBORN [2002].

BA-Programms Mittel des Europäischen Sozialfonds 280 Mio. EUR verausgabt; diese Mittel sind allerdings nicht nur für Arbeitslosenhilfeempfänger bestimmt.

Ein neues Leistungssystem für erwerbsfähige Erwerbslose in fiskalischer und administrativer Verantwortung eines „neuen“ Trägers, das neben der im Übrigen fortbestehenden Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld eingeführt wird, könnte mit verschiedenen kontraproduktiven Anreizen für die beteiligten Fiskalverbände verbunden sein:

- Von besonderer Relevanz dürften die finanziellen Anreize für die Bundesanstalt für Arbeit und den neuen Leistungsträger sein, ihr jeweiliges Klientel in die Zuständigkeit des jeweils anderen Trägers übergehen zu lassen. So könnte sich die Bundesanstalt für Arbeit vorrangig um die Integration von Arbeitslosengeldempfänger mit vergleichsweise hohen Restansprüchen kümmern, während sich der neue Leistungsträger mit einer kurzfristigen Arbeitsmarktintegration seines Klientels begnügen könnte. Eine Begrenzung dieser kontraproduktiven Anreize könnte möglicherweise durch Zahlungen zwischen den Trägern erreicht werden, die den Übergang des jeweiligen Klientels von einem in das andere Leistungssystem sanktionieren. Zur Vermeidung dieser kontraproduktiven Anreize für die beteiligten Fiskalverbände könnte die Zuständigkeit für das neue Leistungssystem mit der Verantwortung für die Arbeitslosengeldempfänger zusammengeführt werden.³
- Auch die Zuständigkeit der Sozialhilfeträger für Erwerbstätige könnte sich im Zusammenspiel mit dem Träger des neuen Leistungssystems als problematisch erweisen. Daher könnte es sich anbieten, den neuen Leistungsträgern auch die Zuständigkeit für Erwerbstätige zu übertragen.

³ Inzwischen haben Bundesregierung und Koalitionsfraktionen entschieden, die administrative Zuständigkeit wie für das Arbeitslosengeld der Bundesanstalt für Arbeit zu übertragen.

2 Finanzielle Wirkungen eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe

Für die Entscheidung über ein mögliches neues Leistungssystem für erwerbsfähige Erwerbslose anstelle der bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind zunächst die Wirkungen von Interesse, die aus einem (hypothetischen) Wegfall der Arbeitslosenhilfe resultieren würden. Vorliegend erfolgt eine Konzentration auf die fiskalischen Wirkungen, die - anhand der Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe - umgerechnet werden können in eine durchschnittliche finanzielle Auswirkung je Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Dabei werden nur die Geldleistungen betrachtet, nicht jedoch die Integrationsmaßnahmen (vgl. hierzu jedoch Abschnitt 3) und die Verwaltungskosten.

Zunächst werden in Abschnitt 2.1 einige methodische Hinweise gegeben, bevor in Abschnitt 2.2 die Ergebnisse dargestellt werden.

2.1 Methodische Hinweise

Ein Wegfall der Arbeitslosenhilfe führt zu Einsparungen beim Bund in Höhe der bisherigen Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe. Diese Einsparungen lassen sich unmittelbar aus der amtlichen Statistik der Bundesanstalt für Arbeit entnehmen. Ein Teil dieser Einsparungen erfolgt zu Lasten anderer Sozialversicherungsträger; die entsprechenden Beträge können ebenfalls der amtlichen Statistik der Bundesanstalt für Arbeit entnommen werden.

Gleichzeitig führt ein Wegfall der Arbeitslosenhilfe zu Mehrausgaben bei anderen Transferleistungen, insbesondere bei der Sozialhilfe, und wegen des einkommensteuerlichen Progressionsvorbehalts zu Einnahmeausfällen bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag. Diese Mehrausgaben und Mindereinnahmen werden anhand der Individualdaten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für 1999 und des eigenen Modells SIMTRANS zur Mikrosimulation der wesentlichen Komponenten des deutschen Steuer-Transfer-Systems prognostiziert.

Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von Haushalten und ihren erwachsenen Mitgliedern. Das SOEP wird in Westdeutschland seit 1984 (Stichproben A und B) und in der DDR bzw. Ostdeutschland seit 1990 (Stichprobe C) jährlich erhoben. Seit 1994/1995 werden in Westdeutschland ergänzend die Zuwanderer der Jahre 1984 bis 1993 einbezogen (Stichproben D1 und D2). Seit 1998 wird darüber hinaus eine bundesweite Ergänzungsstichprobe befragt (Stichprobe E). Insgesamt werden damit etwa 7.400 Haushalte mit etwa 14.100 Personen befragt. Erhoben werden u.a. Angaben zur Haushalts- und Familienzusammensetzung, zur Erwerbstätigkeit und zum Einkommen nach Einkommensarten. Zuletzt liegen die Ergebnisse der Befragung des Jahres 2000 vor. Da einige Angaben jeweils retrospektiv für das vorhergehende Jahr erhoben werden, erfolgt die Prognose der fiskalischen Auswirkungen anhand der Angaben für das Jahr 1999. Die Befragung der meisten Haushalte wird im Frühjahr durchgeführt. Für die Simulation werden vorrangig die Angaben zum Befragungszeit-

punkt anstelle der retrospektiv erhobenen Merkmale verwendet, da sie regelmäßig zuverlässiger sein dürften.⁴

Mit dem Simulationsmodell SIMTRANS können für jeden im Rahmen des SOEP befragten Haushalt bzw. seine Mitglieder ausgehend von exogenen Größen (z.B. Familienstruktur und bestimmte Bruttoeinnahmen) direkte Steuern und Abgaben sowie staatliche und familiäre Transfers simuliert werden. Als exogene Einkommensgrößen werden die Bruttoeinnahmen aus Zinsen und Dividenden, aus selbstständiger Haupt- und Nebentätigkeit, aus einer Tätigkeit als Beamter sowie aus Vermietung und Verpachtung, die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der Kriegsopferversorgung, Pensionen sowie Unterhaltsgeld berücksichtigt. Endogen ermittelt werden Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, Kirchensteuer, Kindergeld, Erziehungsgeld, Arbeitslosengeld und -hilfe, Leistungen der Ausbildungsförderung für Studenten nach dem BAföG, familiäre Unterhaltsansprüche und -verpflichtungen, Unterhaltsvorschuss, Wohngeld und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt). Berücksichtigt werden nur Personen, die in einem Privathaushalt leben, ausgeschlossen werden Personen in Einrichtungen.

Im Folgenden wird etwas näher auf die Simulation der hier besonders relevanten Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe eingegangen.⁵

Anders als die anderen endogenen Größen werden Arbeitslosengeld und -hilfe weitgehend aus den Angaben der Befragten übernommen; es erfolgen lediglich einige Korrekturen, um unplausible Angaben zu korrigieren und fehlende Angaben zu ergänzen:

- Falls Befragte angegeben haben, dass sie sowohl Arbeitslosengeld als auch Arbeitslosenhilfe beziehen, wird angenommen, sie hätten Arbeitslosengeld bezogen.
- Falls Befragte angegeben haben, zum Befragungszeitpunkt Arbeitslosenhilfe bezogen haben, jedoch nicht gleichzeitig einen Betrag genannt haben, wird die im folgenden Jahr retrospektiv erhobene Betragsangabe verwendet. Fehlt auch diese, wird hilfsweise auf das Vorjahr und das Folgejahr zurückgegriffen. Sind auch hier keine Angaben vorhanden, wird unterstellt, dass keine Arbeitslosenhilfe bezogen wurde.

Nicht berücksichtigt werden bei Arbeitslosengeld und -hilfe die von der Bundesanstalt für Arbeit übernommenen Beiträge zu den anderen Sozialversicherungsträgern zugunsten der Leistungsempfänger.

Für die Simulation der Sozialhilfe wird zunächst der Bedarf der Bedarfsgemeinschaft berechnet. Er besteht aus den Regelsätzen, dem Mehrbedarfzuschlag für allein Erziehende, der anerkannten Bruttokaltmiete⁶, den Heizkosten und einmaligen Bedarfen. Dabei werden zwei Varianten berücksichtigt:

⁴ Vgl. näher zum SOEP: SOEP Group [2001].

⁵ Für eine ausführliche Darstellung von SIMTRANS vgl. KALTENBORN [1999; 2000].

⁶ Lasten des selbstbewohnten Wohneigentums werden nicht berücksichtigt.

- Variante L: Bei der individuell langfristigen Perspektive wird davon ausgegangen, dass aufgrund der Langfristigkeit des Leistungsbezugs die Bruttokaltmiete nur insoweit anerkannt wird, als sie 110% der für die Wohngeldberechnung berücksichtigungsfähigen Miete nicht übersteigt. Dabei wird nicht nach dem Wohnort differenziert, sondern stets von einem durchschnittlichen Mietenniveau der Gemeinde ausgegangen (Mietenstufe III). Die einmaligen Bedarfe (ohne Heizkosten) werden in dieser Variante mit 16% des jeweiligen Regelsatzes angenommen.
- Variante K: Bei der individuell kurzfristigen Perspektive wird davon ausgegangen, dass aufgrund der Kurzfristigkeit des Bezugs noch keine einmaligen Bedarfe (mit Ausnahme der Heizkosten) anfallen, jedoch die tatsächliche Bruttokaltmiete unabhängig von ihrer Höhe anerkannt wird.

Im Ergebnis unterscheiden sich die beiden Varianten kaum. Daher wird hier ausschließlich die Variante L verwendet.

Einkommen wird grundsätzlich vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Nicht angerechnet wird jedoch das Erziehungsgeld. Nettoerwerbseinkommen⁷ bleibt entsprechend den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [1976; 1991] teilweise anrechnungsfrei: Vom Nettoerwerbseinkommen bleibt ein Betrag in Höhe von 25% des Eckregelsatzes vollständig und vom übersteigenden Nettoerwerbseinkommen bleiben 15% anrechnungsfrei, bis der anrechnungsfreie Betrag insgesamt 50% des Eckregelsatzes erreicht. Im Übrigen wird das Nettoerwerbseinkommen angerechnet.

Falls der Haushalt über Betriebsvermögen (ohne Aktien) verfügt oder Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung hat, wird angenommen, dass jede Person in diesem Haushalt über ein Vermögen in solcher Höhe verfügt, das einen Anspruch auf Sozialhilfe ausschließt. Darüber hinaus wird (in den Stichproben A und B) bei Haushalten mit Personen, die im Jahr 1988 in einem Haushalt mit einem Nettogesamtvermögen (ohne Auto und Hausrat) von mindestens 10.200 EUR gelebt haben, keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Auch keine Sozialhilfe wird angesetzt, falls das aktuelle Geldvermögen die Vermögensfreibeträge der Sozialhilfe übersteigt.

Ein Bezug von Sozialhilfe ist ausgeschlossen, wenn eine Bedarfsgemeinschaft nur aus Auszubildenden einschließlich Studierenden besteht.

Die Qualität der Simulationsergebnisse hängt wesentlich von der Realitätsnähe der skizzierten Abbildung der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe ab.

Nicht berücksichtigt werden mögliche Verhaltensänderungen aufgrund veränderter institutioneller Regelungen.

⁷ Fehlende Angaben bei den Bruttoentgelten aus einer abhängigen Beschäftigung werden bei bekannter Arbeitszeit durch eine Prognose des erzielbaren Bruttostundenentgelts ergänzt (vgl. hierzu KALTENBORN [1999; 2000]).

Die Hochrechnung der Stichprobe auf die Bevölkerung erfolgt mit den mit dem SOEP zur Verfügung gestellten Hochrechnungsfaktoren. Dabei wird - wegen der Notwendigkeit retrospektiver Angaben - der Hochrechnungsfaktor für die beiden Erhebungsjahre 1999 und 2000 verwendet (Längsschnitt-Hochrechnungsfaktor).

Der auf dieser Hochrechnung ermittelte durchschnittliche Zahlbetrag der Arbeitslosenhilfe stimmt nahezu exakt mit der amtlichen Statistik überein. Dies gilt jedoch nicht für die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe und damit das Leistungsvolumen; 1999 werden mit dem SOEP nur etwa 63% der Empfänger und der Ausgaben nachgewiesen. Daher werden die ermittelten fiskalischen Konsequenzen auf 100% der Empfänger und Ausgaben umgerechnet.

2.2 Ergebnisse

Bei einem Wegfall der Arbeitslosenhilfe würde zunächst der Bund die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge für die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung der Leistungsempfänger einsparen (vgl. Tabelle 1). Während dies 1999 noch 15,6 Mrd. EUR gewesen wären, sind es inzwischen (2001) nur noch etwa 12,8 Mrd. EUR. Diese Reduktion ist wesentlich auf die Verminderung der Beitragsbemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge ab dem 1. Januar 2000 zurückzuführen. Daneben wirkt sich auch der Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe zum 1. Januar 2000 aus (Übergangsregelung für Bestandsfälle im ersten Quartal 2000). Gleichzeitig würden den Trägern der Kranken-, Renten- und

Tabelle 1: Arbeitslosenhilfe 1999 und 2001

Position	1999	2001
Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe	Mio. EUR	
Auszahlungen an Leistungsempfänger	8.756	8.938
Krankenversicherungsbeiträge	2.672	1.956
Rentenversicherungsbeiträge	3.824	1.732
Pflegeversicherungsbeiträge	329	151
Summe	15.581	12.777
Empfänger von Arbeitslosenhilfe	Anzahl	
Empfänger von Anschluss-Arbeitslosenhilfe	1.430.278	1.477.471
Empfänger von originärer Arbeitslosenhilfe	64.399	0
Summe	1.494.677	1.477.471
Zahlbeträge	EUR mtl.	
Durchschnittlicher Zahlbetrag	495	516

Anmerkung: Zum 1. Januar 2000 wurde die Beitragsbemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge von Empfängern von Arbeitslosenhilfe reduziert. Daher sind die entsprechenden Beiträge im Jahr 2001 deutlich geringer als im Jahr 1999.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Pflegeversicherung die entsprechenden Beiträge nicht mehr zufließen. Dies führt teilweise, aber aufgrund der Familienversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie der Hinterbliebenenrenten nicht vollständig auch zum Wegfall von Leistungsansprüchen gegenüber diesen Versicherungsträgern. Entsprechende Minderausgaben fallen bei der Renten- und Pflegeversicherung jedoch erst regelmäßig künftig an.

Gleichzeitig würde ein Wegfall der Arbeitslosenhilfe für die bisherigen Empfänger teilweise zu (höheren) Ansprüchen auf staatliche Transferleistungen führen und wegen des Progressionsvorbehalts für die Arbeitslosenhilfe zu Einkommensteuerausfällen (vgl. Tabelle 2). Von den gesamten jährlichen Mindereinnahmen und Mehrausgaben in Höhe von etwa 4,2 Mrd. EUR entfällt mit etwa 4,0 Mrd. EUR der entscheidende Anteil auf Mehrausgaben bei der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe einschließlich pauschalitem Wohngeld. Dabei sind ggf. erforderliche Krankenversicherungsbeiträge für die Sozialhilfeempfänger bzw. Krankenhilfe für diesen Personenkreis noch nicht berücksichtigt.

Tabelle 2: Kurzfristige Mindereinnahmen und Mehrausgaben aufgrund eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe (Geldleistungen) bei anderen Komponenten des Steuer-Transfer-Systems im Jahr 1999

Position	Mrd. EUR
Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag	0,2
Kirchensteuer	0,0
Ausbildungsförderung nach dem BAföG	0,0
Unterhaltsvorschuss	0,0
Tabellenwohngeld	0,0
Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe incl. pauschaliertes Wohngeld	4,0
Krankenversicherungsbeiträge bzw. Krankenhilfe der Sozialhilfe	k.A.
Summe	4,2

Anmerkung: Zum 1. Januar 2001 wurde das Wohngeld großzügiger ausgestaltet; dies ist hier nicht berücksichtigt. Die Wirkungen bei den jahresbezogenen Komponenten (Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer, Ausbildungsförderung nach dem BAföG) werden insbesondere dann unterschätzt, wenn der Bezug von Arbeitslosenhilfe und Erwerbstätigkeit innerhalb eines Kalenderjahres nacheinander erfolgen. Eine weitergehende Absicherung der Validität der Ergebnisse erscheint zweckmäßig.

Quelle: SOEP 1999, SIMTRANS (Variante L), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen.

Nach der skizzierten SOEP-Auswertung lebten 1999 in etwa 300.000 Haushalten Empfänger von Arbeitslosenhilfe mit Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt.⁸ Durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe würde die Zahl der Haushalte mit Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe um etwa 400.000 zunehmen. Nach dieser Auswertung dürfte damit etwa die Hälfte der bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe bei deren Wegfall keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Bei einem Wegfall der Arbeitslosenhilfe würden den bisherigen Empfängern dieser Leistung knapp 9 Mrd. EUR jährlich weniger ausgezahlt (vgl. Tabelle 1), gleichzeitig würden sie zusätzliche Leistungen von knapp der Hälfte bzw. über 4 Mrd. EUR jährlich erhalten (vgl. Tabelle 2). Per saldo würden also die verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen dieses Personenkreises um etwa 4,7 Mrd. EUR jährlich sinken. Dies entspricht bei etwa 1,5 Millionen Empfängern von Arbeitslosenhilfe (1999) durchschnittlich je Empfänger etwa 260 EUR monatlich.

Insgesamt überraschen diese Ergebnisse insofern, als ein erheblicher Teil der bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe bei deren Wegfall keinen Anspruch auf Sozialhilfe hätte und entsprechend den fiskalischen Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe nur teilweise Mehrausgaben insbesondere bei der Sozialhilfe gegenüberstehen. Hierfür können verschiedene Unterschiede zwischen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe verantwortlich sein:⁹

- Der „Bedarf“ der Arbeitslosenhilfe kann höher als bei der Sozialhilfe sein.
- Anders als bei der Arbeitslosenhilfe sind bei der Sozialhilfe Unterhaltsansprüche gegenüber Kindern und Eltern grundsätzlich vorrangig.
- Die Vermögensfreibeträge für den Arbeitslosen und ggf. seinen Partner sind bei der Arbeitslosenhilfe großzügiger als bei der Sozialhilfe.
- Bei der Sozialhilfe kann das Einkommen eines Partners in stärkerem Maße als bei der Arbeitslosenhilfe herangezogen werden.

Soweit bei der Sozialhilfe der Vorrang anderer Ressourcen (z.B. Unterhaltsansprüche, Vermögen) nicht durchgesetzt werden kann, werden die zusätzlichen Sozialhilfeausgaben höher ausfallen. Der Verzehr von Vermögen im Zeitablauf kann zu einem späteren Anstieg der Sozialhilfeausgaben führen. Insgesamt erscheint dennoch eine weitergehende Absicherung der Validität der Ergebnisse zweckmäßig.

⁸ Nach der Sozialhilfestatistik bezogen am Jahresende 1999 etwa 141.000 *Bedarfsgemeinschaften* sowohl Arbeitslosenhilfe als auch *laufende* Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe. Die Diskrepanz resultiert auch daher, dass anhand des SOEP Ansprüche ermittelt werden, während die Sozialhilfestatistik die tatsächliche Inanspruchnahme ausweist.

⁹ Relevant hierfür kann auch das methodische Vorgehen sein: Bei der Arbeitslosenhilfe wird grundsätzlich von der tatsächlichen Inanspruchnahme ausgegangen, berücksichtigt wird also ggf. auch eine missbräuchliche Inanspruchnahme. Bei der Sozialhilfe hingegen werden die Ansprüche simuliert, Missbrauch ist hier daher definitionsgemäß ausgeschlossen. Zur Vorbereitung der Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf Bundesebene für die 15. Legislaturperiode (2002 bis 2006) wurden Berechnungen zu den fiskalischen Konsequenzen einer restriktiveren Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erstellt (zu den Ergebnissen vgl. STEFFEN [2002]).

Abschließend zeigt Tabelle 3 die ungefähre Verteilung der kurzfristigen finanziellen Wirkungen auf Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger und bisherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Insgesamt erzielt der Bund Einsparungen von etwa 12,3 Mrd. EUR jährlich zu Lasten der bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe (4,7 Mrd. EUR jährlich), der Kommunen (3,2 Mrd. EUR jährlich), der Sozialversicherungsträger (3,8 Mrd. EUR jährlich) und der Länder (0,5 Mrd. EUR jährlich) erzielen. Nicht berücksichtigt ist dabei die Gesundheitsversorgung der Leistungsempfänger.

Tabelle 3: Ungefähre Verteilung der kurzfristigen finanziellen Wirkungen eines Wegfalls der Arbeitslosenhilfe (Geldleistungen) auf die verschiedenen Fiskal- und bisherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe

Ebene	Mrd. EUR jhrl.
Bund	+12,3
Länder	-0,5
Kommunen	-3,2
Krankenversicherungsträger	-2,0
Rentenversicherungsträger	-1,7
Pflegeversicherungsträger	-0,2
Empfänger von Arbeitslosenhilfe	-4,7

Anmerkung: Nicht berücksichtigt ist die Gesundheitsversorgung der Leistungsempfänger; die zusätzlichen Ausgaben für Wohngeld zugunsten von etwa 400.000 zusätzlichen Haushalten mit Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe wurden mit 0,8 Mrd. EUR veranschlagt. Eine weitergehende Absicherung der Validität der Ergebnisse erscheint zweckmäßig.

Quelle: Tabellen 1 und 2, eigene Berechnungen.

3 Quantitative Bedeutung von Integrationsmaßnahmen für Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Für die Entscheidung über eine Neuordnung des Systems aktiver Leistungen für erwerbsfähige Erwerbslose ist auch die gegenwärtige quantitative Bedeutung der Integrationsmaßnahmen für Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe von Interesse. Hierzu liegen Angaben unterschiedlicher Qualität vor.

Integrationsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger werden insbesondere von den Kommunen, aber auch von der Bundesanstalt für Arbeit aus Beitragsmitteln finanziert (vgl. Tabelle 4):

- Über die Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit gibt die Sozialhilfestatistik keine Auskunft. Hierzu liegen inzwischen mehrere, nicht-repräsentative Umfragen des Deutschen Städtetages unter seinen Mitgliedsstädten vor, zuletzt für das Jahr 2000. Die Hochrechnung der Ergebnisse anhand der Bevölkerung ist mit Unsicherheiten verbunden.
- Die kommunalen Ausgaben für laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit (§§ 18-20 BSHG) werden in der Sozialhilfestatistik ausgewiesen. Zuletzt liegen Angaben für das Jahr 2000 vor. Darin nicht enthalten ist insbesondere bei der Mehraufwandsvariante (§ 19 Abs. 2 Alt. 2, § 20 BSHG) die Fortzahlung der üblichen Hilfe zum Lebensunterhalt.
- Die amtliche Statistik der Bundesanstalt für Arbeit enthält keine Angaben zu den geförderten Sozialhilfeempfängern und den Ausgaben hierfür. Für das vierte Quartal 2001 liegen jedoch qualifizierte Schätzungen der Landesarbeitsämter für den Aufwand für die Integrationsmaßnahmen zugunsten von Sozialhilfeempfängern vor. Die Hochrechnung auf das Jahr 2001 ist jedoch mit größeren Unsicherheiten verbunden und wird von der Bundesanstalt für Arbeit selbst nicht empfohlen.

Tabelle 4: Integrationsleistungen für Sozialhilfeempfänger

Gebiet	Teilnehmer ^a	Ausgaben	
		Hilfe zur Arbeit 2000	Förderung durch die Arbeitsämter 2001 ^b
	Anzahl	Mio. EUR	
Westdeutschland	k.A.	909	k.A.
Ostdeutschland	k.A.	166	k.A.
Deutschland	ca. 436.000	1.075 ^c	ca. 169

^a Hochgerechnet anhand der Bevölkerung aus einer nicht repräsentativen Umfrage unter 150 Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages mit 26,7 Millionen Einwohnern. Außerdem haben die befragten Mitgliedsstädte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit insgesamt 42.235 Beschäftigten kofinanziert.

^b Hochgerechnet anhand einer qualifizierten Schätzung der Landesarbeitsämter für das nicht repräsentative vierte Quartal 2001.

^c 2001: 1.027 Mio. EUR.

Quelle: FUCHS und TROOST [2001], Statistisches Bundesamt [2001], Mitteilung der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen.

Insgesamt haben die Kommunen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit im Jahr 2000 über 400.000 Personen gefördert und hierfür 1,1 Mrd. EUR (2001: 1,0 Mrd. EUR) ausgegeben. Darüber hinaus noch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kofinanziert. Demgegenüber hat die Bundesanstalt für Arbeit für die Integration von Sozialhilfeempfängern im Jahr 2001 knapp 170 Mio. EUR aufgewendet.

Zu den Integrationsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit zugunsten von Empfängern von Arbeitslosenhilfe liegt eine Schätzung der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 2001 vor (Tabelle 5). Danach haben im Durchschnitt des Jahres 2001 knapp 275.000 vormalige Arbeitslosenhilfeempfänger an Integrationsmaßnahmen teilgenommen; dies entspricht 27% aller Teilnehmer an diesen Maßnahmen. Hierfür hat die Bundesanstalt für Arbeit aus Beitragsmitteln knapp 4 Mrd. EUR verausgabt. Dies entspricht 25% des Eingliederungstitels und der Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen und Überbrückungsgeld. Für 2002 rechnet die Bundesanstalt für Arbeit aufgrund des präventiven Charakters des zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetzes mit einem deutlich sinkenden Anteil von Arbeitslosenhilfeempfängern.

Darüber hinaus werden aus Bundesmitteln die Arbeitnehmerhilfe für Arbeitslosenhilfeempfänger und Zuschüsse zur Vermittlung von Beziehern von Arbeitslosenhilfe erbracht. Im Jahr 2001 waren dies zusammen 6,5 Mio. EUR. Außerdem hat der Bund im Jahr 2001 10 Mio. EUR für die Erprobung von bestimmten Maßnahmen aufgebracht, die allerdings nicht nur für Arbeitslosenhilfeempfängern bestimmt sind.

Aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) wurden im Jahr 2001 im Rahmen des ESF-BA-Programms insgesamt 280 Mio. EUR für Integrationsmaßnahmen verausgabt. Diese Mittel wurden allerdings nicht nur für Arbeitslosenhilfeempfänger verwendet.

Tabelle 5: Integrationsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosenhilfeempfänger 2001

Leistung	Teilnehmer	Ausgaben
	Ø Bestand	Mio. EUR
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)	59.700	1.088
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	107.200	1.723
Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) (traditionell / SAM OfW)	24.500	307
Übrige Leistungen des Eingliederungstitels und Überbrückungsgeld	82.900	845
Summe (Eingliederungstitel, SAM, Überbrückungsgeld)	274.300	3.963

Anmerkung: Schätzung; für 2002 rechnet die Bundesanstalt für Arbeit aufgrund des präventiven Charakters des zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetzes mit einem deutlich sinkenden Anteil von Arbeitslosenhilfeempfängern.

Quelle: Schätzung der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen.

4 Kontraproduktive Anreize für die beteiligten Fiski

Eine Neuordnung des Systems aktiver und passiver Leistungen für erwerbsfähige Erwerbslose kann mit kontraproduktiven Anreizen für die beteiligten Fiski verbunden sein. Diese sollen im Folgenden aufgezeigt und Möglichkeiten zu ihrer Begrenzung skizziert werden. Hierfür wird im Folgenden davon ausgegangen, dass

- das Arbeitslosengeld erhalten bleibt,
- im Übrigen für erwerbsfähige Erwerbslose ein neues Leistungssystem geschaffen wird, dass die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für diesen Personenkreis ersetzt, und
- ansonsten die Sozialhilfe erhalten bleibt.¹⁰

Für das neue Leistungssystem wird unterstellt, dass Finanzierung und Administration sowie Geldleistungen und Integrationsmaßnahmen für die Leistungsempfänger in einer einheitlichen Zuständigkeit liegen. Um mögliche kontraproduktive Anreizwirkungen zwischen dem Träger des neuen Leistungssystems und sowohl der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld) als auch der Kommunen (Sozialhilfe) aufzuzeigen, wird angenommen, dass weder die Bundesanstalt für Arbeit noch die Kommunen für das neue Leistungssystem zuständig sind. Gleichwohl könnte es zur Vermeidung solcher Anreize sinnvoll sein, die Zuständigkeit für das neue Leistungssystem entweder der Bundesanstalt für Arbeit oder den Kommunen zu übertragen.¹¹

In dem skizzierten System können zumindest die folgenden kontraproduktiven Anreize auftreten:

- **Bundesanstalt für Arbeit:** Nach der skizzierten Neuordnung der Leistungen wäre die Bundesanstalt für Arbeit ausschließlich für Empfänger von Arbeitslosengeld zuständig. Sie könnte daher ein Interesse daran haben, vorrangig Empfänger von Arbeitslosengeld mit einem hohen Restanspruch auf Arbeitslosengeld in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein hoher Restanspruch kann dabei aus einer noch verbleibenden langen Anspruchsdauer oder aus einer hohen monatlichen Leistung resultieren. Umgekehrt könnte es der Bundesanstalt für Arbeit weniger relevant erscheinen, Empfänger von Arbeitslosengeld mit geringeren Restansprüchen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- **Träger des neuen Leistungssystems:** Der Träger des neuen Leistungssystems wären für erwerbsfähige Erwerbslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld zuständig. Hieraus ergeben sich insbesondere zwei mögliche kontraproduktive Anreize:
 - Die Träger des neuen Leistungssystems könnten versuchen, Erwerbsfähige als erwerbsunfähig einzustufen, um die finanzielle Verantwortung den Sozialhilfeträgern zu übertragen.

¹⁰ Von der Möglichkeit einer Überschneidung verschiedener Leistungssysteme bei einer Person oder innerhalb eines Haushalts wird im Folgenden abstrahiert.

¹¹ Inzwischen haben Bundesregierung und Koalitionsfraktionen entschieden, die administrative Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit zu übertragen.

- Die Träger des neuen Leistungssystems könnten sich mit einer zeitweiligen Arbeitsmarktintegration ihres Klientels zufrieden geben, da nach einem Jahr beitragspflichtiger Beschäftigung ein (neuer) Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht und damit die finanzielle Verantwortung zumindest zeitweise an die Bundesanstalt für Arbeit übergeht.
- Die Träger des neuen Leistungssystems könnten sich mit der Integration in eine Erwerbstätigkeit zufrieden geben, die nicht existenzsichernd ist, da dann den Kommunen die weitere Verantwortung für dieses Klientel zufällt.
- **Kommunen:** Die Kommunen als Träger der Sozialhilfe wären nach der skizzierten Neuordnung nur noch für nicht Erwerbsfähige sowie für Erwerbstätige zuständig. Hieraus können insbesondere die beiden folgenden kontraproduktiven Anreize resultieren:
 - Die Kommunen könnten versuchen, Personen als erwerbsfähig einzustufen, um die finanzielle Verantwortung an die Träger des neuen Leistungssystems übergehen zu lassen.
 - Wird die Erwerbstätigkeit eines Sozialhilfeempfängers beendet, so geht die finanzielle Verantwortung an die Bundesanstalt für Arbeit oder den Träger des neuen Leistungssystems über. Daher könnten die Kommunen ein nur untergeordnetes Interesse an der Stabilisierung der Erwerbstätigkeit eines Sozialhilfeempfängers haben.

Falls ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht vorliegt, hängt die Zuständigkeit und die finanzielle Verantwortung für Hilfebedürftige von der Entscheidung über dessen Erwerbsfähigkeit ab. Diese Entscheidung sollte im Interesse der Betroffenen und der Rechtssicherheit von einer Stelle mit bindender Wirkung für die Träger des neuen Leistungssystems und der Sozialhilfeträger erfolgen. Falls einer der beiden Träger diese Entscheidung vornimmt, können sich einer der o.a. kontraproduktiven Anreize ergeben. Folgende Lösungsmöglichkeiten kommen in Betracht:

- Die Entscheidung erfolgt durch eine dritte, „neutrale“ Stelle.
- Falls der Träger des neuen Leistungssystems für die Entscheidung zuständig ist, wird eine Fehlentscheidung zu Lasten des Sozialhilfeträgers sanktioniert. Eine „Fehlentscheidung“ wäre dann gegeben, wenn eine vom Träger des neuen Leistungssystems als erwerbsunfähig eingestufte Person später eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. In diesem Fall könnte als Sanktion eine Zahlung des Trägers des neuen Leistungssystems an den Sozialhilfeträger vorgesehen werden, der zwischenzeitlich Leistungen erbracht hat. Um als Sanktionsinstrument wirksam zu sein, müsste dabei diese Zahlung höher als die zwischenzeitlich erbrachten Leistungen sein.

Falls die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit durch die Kommunen erfolgt, ist ein vergleichbares Sanktionsinstrument nicht ersichtlich, da eine Fehlentscheidung kaum eindeutig nachweisbar sein wird.

Um das Interesse der Leistungsträger an der Stabilisierung einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit zu stimulieren, würde es sich anbieten, den Träger des neuen Leistungssystems nicht nur die Zuständigkeit für erwerbsfähige Erwerbslose, sondern für alle Erwerbsfähigen zu

übertragen. Dies vermeidet auch möglicherweise willkürliche Abgrenzungen zwischen „erwerbstätig“ und „nicht erwerbstätig“.

Als folgenreicher könnten sich die Anreize für die Bundesanstalt für Arbeit erweisen, vorrangig die Integration von Arbeitslosen mit hohen Restansprüchen auf Arbeitslosengeld zu betreiben, und die Anreize für die Träger des neuen Leistungssystems, sich mit einer kurzfristigen Arbeitsmarktintegration zu begnügen. Hier kommen insbesondere folgende Möglichkeiten in Betracht, um diese kontraproduktiven Anreize zu begrenzen:

- Eine Zusammenführung der Zuständigkeit und Verantwortung für die Bezieher von Arbeitslosengeld und Leistungen des neuen Leistungssystems würde diese kontraproduktiven Anreize vermeiden.
- Es könnten sowohl für die Bundesanstalt für Arbeit als auch für die Träger des neuen Leistungssystems Sanktionen vorgesehen werden, wenn Bezieher von einem Leistungssystem in das andere übergehen:
 - So könnte die Bundesanstalt für Arbeit für jeden Bezieher von Arbeitslosengeld, dessen Anspruch auf Arbeitslosengeld ausläuft, dem Träger des neuen Leistungssystems eine Zahlung leisten. Dabei könnte sich die Höhe der Zahlung ggf. an der Höhe der (erstmaligen) Leistung des neuen Leistungssystems orientieren.
 - Für die Träger des neuen Leistungssystems könnte vorgesehen werden, dass sie an die Bundesanstalt für Arbeit eine Zahlung leisten, wenn ein früherer Leistungsbezieher innerhalb einer bestimmten Frist nach dem letzten Leistungsbezug einen Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend macht. Dabei könnte die Höhe dieser Zahlung am zeitlichen Abstand zwischen dem letzten Leistungsbezug und der Geltendmachung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld orientiert werden.

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) [2002]: *Eckpunkte einer Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe*, unveröffentlichtes Positionspapier, Juni 2002, Gütersloh. (<http://www.bertelsmann-stiftung.de/documents/Positionspapier2706.pdf>)
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1976]: *Inhalt und Bemessung des gesetzlichen Mehrbedarfs nach dem Bundessozialhilfegesetz*, Kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, H. 55, Frankfurt am Main.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1991]: *Gutachterliche Äußerung: Mehrbedarf nach §§ 23, 24 BSHG und Einkommensgrenzen nach §§ 79, 81 BSHG*, Frankfurt am Main.
- FUCHS, LUDWIG, und JUTTA TROOST [2001]: *Kommunale Beschäftigungsförderung*, Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000, Deutscher Städtetag (Hrsg.), Köln.
- KALTENBORN, BRUNO [1999]: *Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228, September 1999, Nürnberg.
- KALTENBORN, BRUNO [2000]: *Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte*, April 2000, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [2002]: *Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems*, Expertise im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Werkstattbericht Nr. 16, November 2002, Nürnberg, im Erscheinen.
- SOEP Group [2001]: „The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after 15 years - Overview“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 70, H. 1, S. 7-14.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [2001]: *Statistik der Sozialhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2000*, Arbeitsunterlage, November 2001, Wiesbaden.
- STEFFEN, JOHANNES [2002]: *Wie Langzeitarbeitslose geschröpft werden sollen*, unveröffentlichte Materialzusammenstellung, 22. Oktober 2002, Bremen. (http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/alhi_sohi_2002_10_22_alhi.pdf)