

Diskussionsbeiträge
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft
der Freien Universität Berlin

Nr. 2004/29

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE REIHE

**Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe:
Gewinner und Verlierer
Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte
von Hartz IV**

Jan Schulte



ISBN 3-935058-98-5

Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer

Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV

Jan Schulte*

Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik
Freie Universität Berlin

6.12.2004

1 Einleitung

Die Zusammenlegung des Leistungsniveaus von Arbeitslosengeld II (ALG II) und Sozialgeld auf dem Niveau des Sozialgelds bedeutet für viele bisherige Bezieher von Arbeitslosenhilfe einen deutlichen Einkommensverlust. Es gibt jedoch auch eine ganze Reihe von Haushalten, deren Situation sich durch die Neuregelung nur wenig verändert, oder die von der Neuregelung sogar profitieren; dies sind insbesondere Haushalte mit einem niedrigen Einkommen und Haushalte mit Kindern.

Während für konstruierte Einzelfälle die Auswirkungen der Umstellung auf ALG II eindeutig sind, und sich leicht Gewinner und Verlierer der Neuregelung ausmachen lassen, ist nicht bekannt, wie sich die Neuregelung auf die Gesamtheit der bedürftigen Haushalte auswirken wird, wie groß der Anteil der Haushalte in West und Ost ist, die durch die Reform verlieren werden, und wie groß der Verlust im Durchschnitt sein wird.

Für die betroffenen Haushalte stellen sich drei Fragen. Erstens: Liegt das Vermögen oberhalb der Freibeträge, ist der Haushalt auf Grund seines Vermögens überhaupt anspruchsberechtigt? Im Rahmen einer Bedürftigkeitsprüfung (§9 SGB II „Hilfebedürftigkeit“) wird festgestellt, ob das Vermögen des Haushalts die Freibeträge übersteigt. In diesem Fall muss zunächst der die Freibeträge überschreitende Anteil des Vermögens aufgebraucht werden, bevor ALG II ausgezahlt werden kann. Dabei zeigt sich, dass Befürchtungen, viele Haushalte müssten zunächst ihre Rücklagen aufbrauchen, unbegründet sind. Nur ein sehr kleiner Anteil – nach der vorliegenden Untersuchung weniger als 2% der anspruchsberechtigten Haushalte – hat ein Vermögen, das die Freibeträge übersteigt.

Zweitens: Ist die Wohnsituation zur Miete oder im eigenen Haus angemessen im Sinne des §22 SGB II „Leistungen für Unterkunft und Heizung“? Obwohl der größte Teil der Haushalte in Wohnungen wohnt, die größer sind als das, was auf dem Papier als angemessen gilt, zeigt ein Vergleich mit Sozialhilfeempfängern, dass die durchschnittliche Wohnungsgröße der Haushalte, die Arbeitslosenhilfe erhalten, nur geringfügig größer ist als die der Sozialhilfeempfänger. Dass von diesen viele ebenfalls in „zu großen“ Wohnungen wohnen, spricht dafür, dass es bei der Bewertung der Angemessenheit einer Wohnung einen gewissen Spielraum gibt. Deshalb müssen die Wohnverhältnisse der zukünftigen Empfänger von ALG II nicht streng nach den Quadratmetervorgaben bewertet werden, und es ist

*Vielen Dank an Matthias Arendt von der Projektgruppe der Agentur für Arbeit Berlin Nord für die schnelle Beantwortung aller Fragen und an Prof. Collier und Justine Röhmel für ihre hilfreichen Kommentare. Diese Arbeit wurde durchgeführt im Rahmen des von der VW-Stiftung geförderten Projekts “Was the Transition Recession a Statistical Artifact? The Influence in Biases in GDP and Inflation Measures on Reported Growth Rates During Transition.”

kaum damit zu rechnen, dass einer größeren Zahl von betroffenen Haushalten ein Umzug nahegelegt werden wird.

Drittens, und dies ist die zentrale Frage: wie hoch wird das neue Einkommen sein, das sich aus Regelsätzen, Miete, Zuschlägen und Freibeträgen zusammensetzt; steigt oder sinkt das verfügbare Einkommen? Das neue ALG II ist im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe nicht vom letzten Arbeitseinkommen abhängig, weshalb Arbeitslose mit einem hohen letzten Einkommen eher verlieren werden. Solche mit einem geringen letzten Einkommen können sich durchaus besser stellen. Andere Einkommen, z.B. Erwerbseinkommen, Renten, Unterhaltszahlungen usw. auch der mit dem Bezieher in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden anderen Personen, werden weitgehend auf das ALG II angerechnet, weshalb insbesondere Haushalte mit zwei Einkommensbeziehern erhebliche Einkommensverluste verzeichnen werden. Insgesamt sind hier Einschnitte deutlich spürbar, es sind jedoch keineswegs alle Haushalte gleich stark betroffen; von einem sozialen Absturz kann für die Mehrzahl der betroffenen Haushalte nicht die Rede sein.

An Hand der Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 (EVS 98) wird untersucht, welche Auswirkung die Einführung des ALG II auf die bedürftigen Haushalte hat. Für jeden einzelnen Haushalt wurde das neue Einkommen berechnet, Vermögen und Wohnsituation wurden bewertet. In Abschnitt 2 wird beschrieben, wie sich das Einkommen verändert und welche Haushalte nun auf Grund neuer Einkommensgrenzen gar keine Unterstützung mehr erhalten. In Abschnitt 3 wird geprüft, welche Haushalte wegen eines zu hohen Vermögens aus dem Arbeitslosengeld II herausfallen. Weiterhin wird in Abschnitt 4 eine Übersicht über die Wohnverhältnisse gegeben, um festzustellen, wie groß der Anteil der Haushalte ist, die eine Wohnung bewohnen, deren Größe oberhalb dessen liegt, was als „angemessen“ angesehen wird. In allen Abschnitten wird ein Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen, ob ostdeutsche Haushalte durch die Reform stärker belastet werden. Abschnitt 5 gibt einen Überblick über die durchgeführten Rechnungen und den verwendeten Datensatz.

Bei der Untersuchung wurden nur Haushalte berücksichtigt, in denen keine Kinder leben, die über 18 Jahre alt sind. Diese gelten nämlich als eigene Bedarfsgemeinschaft und es standen nicht genug Informationen zur Verfügung, um in diesen Fällen das neue Einkommen korrekt zu berechnen. Die Untersuchung ist nach Haushaltstypen gegliedert. So können deren spezifischen Probleme am besten berücksichtigt werden. Der Haushaltstyp orientiert sich dabei ausschließlich an den im Haushalt lebenden Personen. „Kein Kind“ bedeutet im Rahmen dieser Studie also, dass kein Kind im eigenen Haushalt lebt. Es bedeutet nicht, dass die Personen im Haushalt keine Kinder haben, die in einem anderen Haushalt leben. Unterstützungen an andere Haushalte, also insbesondere an geschiedene Ehepartner oder eigene Kinder wurden bei der Untersuchung nicht berücksichtigt.

2 Das Arbeitslosengeld II: Einkommen

2.1 Leistungen

Die Höhe des Arbeitslosengeldes II bestimmt sich am *Bedarf* des einzelnen Haushalts. Dieser setzt sich zusammen aus den entsprechenden Regelleistungen für jedes Haushaltsmitglied (Tabelle 1) und den Kosten für Heizung und Miete. Hinzu kommen individuelle Mehrbedarfe, z.B. für alleinerziehende Mütter und Väter, für eine medizinisch notwendige spezielle Ernährung, für behinderte Menschen usw. In der vorliegenden Untersuchung wurde aufgrund der Datenlage nur der Mehrbedarf für Alleinerziehende berücksichtigt.

Auf den Bedarf werden Erwerbseinkommen und sonstige anrechenbare Einkommen der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angerechnet, abzüglich eines Freibetrags bei Erwerbstätigkeit in Höhe von 15% bzw. 30%¹ des Nettoarbeitseinkommens, von Werbungskosten

¹Der Freibetrag beträgt 15% für jeden Euro des Bruttoarbeitseinkommens zwischen 1 und 400€ und zwischen 901 und 1500€, sowie 30% für jeden Euro zwischen 401 und 900€.

Regelleistungen [€/Monat]				
	Berechtigte			
	Alleinstehende(r) Alleinerziehende(r) Person mit minderjährigem Partner	Partner ab Beginn des 19. Lebensjahres	Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres	Kinder ab Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres
Prozentsatz	100%	90%	60%	80%
Westdeutschland und Berlin	345€	311€	207€	276€
Ostdeutschland ohne Berlin	331€	298€	199€	265€

Tabelle 1: Regelleistungen zum Arbeitslosengeld II in € pro Monat. Für einen Haushalt werden die Regelleistungen aller Mitglieder addiert. Ein Paar ohne Kinder erhält z.B. einen Satz von 180% (2·90%), das sind 596€ in Rostock und 622€ in Hamburg.

in Höhe von 20% der steuerlich absetzbaren Werbungskosten², der gezahlten Steuern, sowie eines Freibetrags für notwendige Versicherungen. Leistungen der Sozialhilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts, sowie das Wohngeld sind im Arbeitslosengeld II enthalten und entfallen somit.

Im ersten Jahr des Bezugs von Arbeitslosengeld II erhalten Anspruchsberechtigte einen befristeten Zuschlag zum Arbeitslosengeld II in Höhe von 2/3 der Differenz der tatsächlichen Zahlung zur Summe aus zuvor bezogenem Arbeitslosengeld und Wohngeld, maximal jedoch 160€ für Alleinstehende und 320€ für Paare zuzüglich 60€ für jedes Kind, das mit dem Antragsteller zusammen lebt. Im zweiten Jahr wird der Zuschlag halbiert, im dritten Jahr entfällt er ganz. Der Zuschlag entfällt, wenn das anrechenbare Einkommen so hoch ist, dass kein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht.

Der Zuschlag kann bei gleicher Höhe der Ansprüche für Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II variieren, wenn die tatsächliche Zahlung sich durch ein höheres anrechenbares Einkommen vermindert. In bestimmten Fällen wirkt der Zuschlag wie ein zusätzlicher Freibetrag auf das Einkommen, da zusätzliches angerechnetes Einkommen die Auszahlung vermindert und damit den Zuschlag erhöhen kann. Ist jedoch das Einkommen zu hoch, entfällt mit dem Anspruch auf ALG II auch der Zuschlag. Im Grenzfall kann so ein Anstieg des anrechenbaren Einkommens um einen Euro zu einem Verlust des Zuschlags in Höhe von 320€ und mehr führen. Vor allem Paare sind von dieser Regelung betroffen, wenn der Partner über ein entsprechend hohes anzurechnendes Einkommen verfügt.

In dem Fall dass alle Ansprüche auf Arbeitslosengeld II entfallen, besteht allerdings weiterhin ein Anspruch auf Wohngeld. Dies wurde bei der Berechnung des neuen Einkommens berücksichtigt. Nicht berücksichtigt wurde, dass durch den Einkommensverlust der Anspruch auf Wohngeld steigen könnte. Ebenso wenig konnte ein geändertes Erwerbsverhalten und eine mögliche Minderung der Steuerlast berücksichtigt werden.³

²Dies ist nicht ganz verständlich. Die 20%-Regelung mag für den Pauschbetrag noch sinnvoll sein, spätestens bei den Fahrtkosten wird diese Regelung unplausibel. Zwar kann die KFZ-Haftpflicht-Versicherung voll vom anrechenbaren Einkommen abgezogen werden, dennoch reichen 3ct/km unabhängig vom Verkehrsmittel bei weiteren Strecken wahrscheinlich nicht aus, um die Fahrtkosten voll zu decken. In Grenzfällen kann diese Regelung daher dazu führen, dass es vorteilhaft ist, eine Arbeit aufzugeben oder gar nicht erst anzunehmen.

³Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Leistungen findet sich in den Broschüren des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und der Agentur für Arbeit (beide 2004), sowie im Sozialgesetzbuch, zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende.

2.2 Auswirkungen auf das Einkommen – Überblick

Familien mit Kindern, kinderlose Paare, Alleinerziehende und Singles in Ost und West sind von der Reform sehr unterschiedlich betroffen. Paare ohne Kinder sind die größten Verlierer, mehr als 80% von ihnen müssen ab dem 1.1.2005 mit weniger Geld auskommen, gefolgt von Paaren mit Kindern und alleinlebenden Singles. Alleinerziehende Eltern hingegen sind überwiegend besser gestellt: über 70% von ihnen werden im nächsten Jahr mehr Geld zur Verfügung haben (Tabelle 2, Spalte 5).

Haushaltstyp	alle betroffenen Haushalte				schlechter gestellte HH		
	alt	neu	Änderung	Änderung	Anteil	Nichts	Verlust
	bisheriges	zukünftiges			Anteil	Anteil der	mittlerer
	Netto-	Netto-	Mittelwert	Median	schlechter	HH, die	Verlust der
einkommen	einkommen			gestellter	kein ALG	schlechter	
				Haushalte	II erhalten	Gestellten	
	[€]	[€]	[€]	[€]	[%]	[%]	[€]
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Westdeutschland							
Alleinlebend	784	744	-40	12	42,8	6,6	-171
Alleinerziehend	1253	1287	35	69	31,3	5,0	-139
Paar, kinderlos	1677	1466	-212	-145	83,9	46,2	-274
Paar, ein Kind	1784	1704	-80	-15	61,0	26,9	-202
Paar, mehr als ein Kind	2286	2313	27	94	43,5	31,2	-305
alle	1299	1216	-84	-20	55,9	22,3	-229
Ostdeutschland							
Alleinlebend	785	729	-56	-38	63,3	6,4	-126
Alleinerziehend	1168	1216	49	49	25,8	2,5	-131
Paar, kinderlos	1572	1393	-178	-168	80,2	48,8	-249
Paar, ein Kind	1782	1679	-104	-73	62,7	35,2	-263
Paar, mehr als ein Kind	2061	1970	-91	-55	56,2	36,1	-287
alle	1408	1311	-97	-60	63,6	28,4	-217
Deutschland							
Alleinlebend	784	740	-45	3	48,6	6,6	-154
Alleinerziehend	1203	1246	43	59	28,1	3,5	-135
Paar, kinderlos	1630	1433	-197	-156	82,2	47,4	-264
Paar, ein Kind	1783	1691	-92	-16	61,8	30,9	-232
Paar, mehr als ein Kind	2169	2134	-34	-5	50,1	33,7	-294
alle	1343	1254	-89	-35	59,0	24,8	-224

Tabelle 2: Übersicht über die Einkommensveränderung. Durchschnittliches Einkommen und Veränderung für verschiedene Haushaltstypen, Ost und West. Anteil der schlechter gestellten Haushalte und der Haushalte, die keinen Anspruch mehr haben, an allen Haushalten ihrer Gruppe, sowie mittlerer Verlust er schlechter gestellten Haushalte.

Rund ein Viertel aller betroffenen Haushalte werden in Zukunft gar keine Zahlung mehr erhalten (Spalte 6). Für diese Haushalte erhöht sich der Verlust dadurch, dass sie unter Umständen eine eigene Krankenversicherung abschließen müssen, da das Arbeitsamt die Zahlung dieser Versicherung bisher übernommen hat. In den meisten dieser Haushalte ist jedoch ein Haushaltsmitglied erwerbstätig, so dass 76% dieser Haushalte auch heute schon Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung zahlen. Arbeitslose Partner können dann über eine Familienversicherung mitversichert werden.

Insgesamt gibt es in Ostdeutschland mehr Verlierer als im Westen, insbesondere bei den Alleinlebenden und Paaren mit Kindern, bei kinderlosen Paaren und Alleinerziehenden ist der Anteil der Verlierer geringfügig kleiner. Dies hat neben den geringeren Bedarfssätzen, die besonders bei großen Haushalten ins Gewicht fallen, vor allen zwei Gründe: Einerseits sind die Mieten in Ostdeutschland deutlich niedriger: für Singles und Paare mit ein und zwei Kindern ist die Differenz der Miete zwischen Ost und West größer als die Differenz des bisherigen Einkommens. Da sich das neue Arbeitslosengeld II aus dem Bedarfssatz und der Miete zusammensetzt, erhalten Haushalte mit einer geringeren Miete

entsprechend weniger ALG II. Andererseits ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Ostdeutschland höher als im Westen. Die typische Einernährerfamilie ist in Ostdeutschland eher selten, daher erleiden mehr Paare als im Westen einen großen Verlust dadurch, dass das Einkommen des Partners weitgehend auf den Bedarf angerechnet wird.

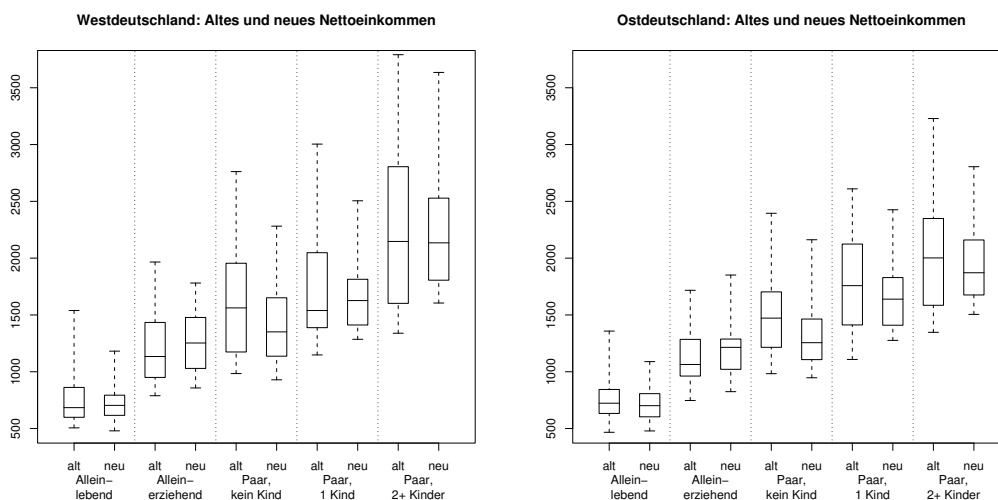


Abbildung 1: Verteilung des Nettoeinkommens der betroffenen Haushalte in West- und Ostdeutschland nach Haushaltstypen vor und nach der Reform (alt und neu). Die Box zeigt die mittleren 50 Prozent der Einkommensverteilung, der mittlere Balken ist der Median. Die obere und untere Begrenzung gibt die 95. bzw. 5. Perzentile an.

Ein Vergleich der Einkommensverteilungen zeigt, dass die Verteilung durch die Reform enger zusammen rückt (Abb. 1). Das Einkommen steigt im unteren Bereich für alle Haushalte mit Kindern an, während es im oberen Bereich absinkt, für kinderlose Paare verschiebt sich die Verteilung als ganzes nach unten. Abb. 2 zeigt die Verteilung der Differenz zum bisherigen Einkommen⁴. Für kinderlose Paare ergeben sich Einkommensverluste von über 600€ für die fünfte Perzentile. Haushalte in den untersten und den obersten 5 Prozent der Verteilung werden nicht ausgewiesen, da hier der Fehler, z.B. wegen einmaliger Zahlungen oder wegen nicht erfasster Nachzahlungen für den Erfassungszeitraum, besonders hoch ist.

Durch die unterschiedliche Demographie der betrachteten Haushalte ist ein direkter Vergleich des „Durchschnittshaushalts“ zwischen Ost und West nicht sinnvoll. Vielmehr müssen die einzelnen Haushaltstypen miteinander verglichen werden, um die Unterschiede zu erfassen. Da der Durchschnittshaushalt in Ostdeutschland größer ist⁵, hat er ein höheres Einkommen als sein westdeutsches Gegenstück, obwohl jeder einzelne Haushaltstyp ein geringeres Einkommen hat. Um einen direkten Vergleich zu ermöglichen, müsste das Haushaltseinkommen mittels Äquivalenzskalen in ein pro-Kopf-Äquivalenzeinkommen umgerechnet werden.

Die unterschiedliche Kaufkraft des Euro in Ost- und Westdeutschland wurde beim Vergleich zwischen Ost und West nicht berücksichtigt. Dies ist auch nicht erforderlich, da die Mieten den Hauptanteil des Kaufkraftunterschieds ausmachen. Diese werden jedoch – sofern die Wohnung angemessen ist – in voller Höhe übernommen, das heißt ein Haushalt in München mit einer sehr hohen Miete erhält entsprechend mehr ALG II als ein Haushalt in Berlin mit einer niedrigeren Miete. Die in Tabelle 2 ausgewiesene Änderung des Einkommens ist daher die Änderung des nach Zahlung der Miete verbleibenden Einkommens, und hier ist die Kaufkraft in Ost und West etwa gleich hoch. Ein Haushalt kann ja nicht

⁴Abb. 2 lässt sich nicht direkt aus Abb. 1 ableiten, da beiden Abbildungen eine Verteilung zu Grunde liegt. Die Reihenfolge innerhalb der Verteilung muss nicht unbedingt gleichbleiben: Der Medianhaushalt beim alten Nettoeinkommen ist nicht notwendigerweise identisch mit dem Medianhaushalt beim neuen Einkommen. Deshalb ist die Änderung der Medianeinkommen nicht gleich dem Median der Änderung.

⁵Es gibt in Ostdeutschland mehr Paare und weniger Alleinlebende Personen, siehe Abschnitt 5.1.

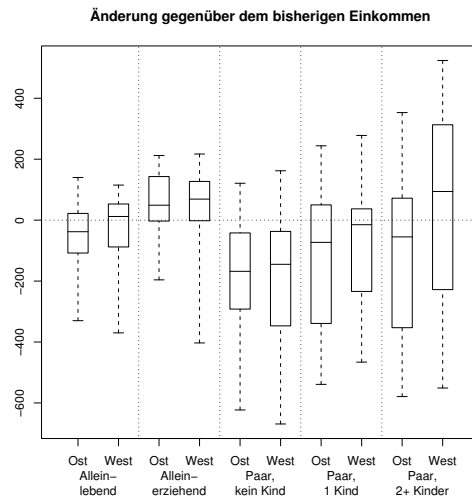


Abbildung 2: Verteilung der Differenz zwischen altem und neuem Einkommen nach Haushaltstypen. 5. bis 95. Perzentile, erwarteter Zuschlag.

an der Miete sparen, denn würde er in eine billigere Wohnung umziehen, würde sich das ALG II in gleichem Maße verringern wie die Miete.

Es bieten sich hier also keine Substitutionsmöglichkeiten, der Einkommensverlust kann nicht durch den Umzug in eine preiswertere Wohnung abgefangen werden. Das gleiche gilt für die Sozialhilfeempfänger: tatsächlich sind deren durchschnittliche Mieten im Jahr 1998 etwas höher als die der Empfänger von Arbeitslosenhilfe, da sie im gegensatz zu diesen nicht an der Miete sparen können (siehe Abschnitt 4). Haushalte, die gar keine Unterstützung mehr erhalten, könnten hingegen sehr wohl substituieren und durch den Umzug in eine billigere Wohnung sparen. Dieses mögliche Verhalten kann in der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht erfasst werden. Grundsätzlich gibt es hier weniger Einsparmöglichkeiten für ostdeutsche Haushalte (die bereits in kleinen und billigen Wohnungen wohnen), so dass der Verlust für Ostdeutschland im Vergleich zum Westen unterschätzt wird.

2.3 Auswirkungen auf das Einkommen – die Haushaltstypen im einzelnen

Alleinlebende: Bei der Bewertung der Regelleistungen für alleinlebende Langzeitarbeitslose muss berücksichtigt werden, dass ihr Einkommensniveau schon vor der Reform sehr niedrig war. Der durchschnittliche Verlust erscheint mit einem Betrag von 40€ im Westen und 56€ im Osten nicht besonders hoch. Dies sind jedoch immerhin rund fünf (bzw. sieben) Prozent des bisherigen Einkommens und sogar über acht (zehn) Prozent des verfügbaren Einkommens, das nach Zahlung von Miete und Heizung übrig bleibt. Der relative Verlust ist also doch beträchtlich.

Es verlieren aber keineswegs alle Alleinlebenden, denn die Höhe des Verlusts hängt stark vom bisherigen Einkommen ab. Im Gegenteil: zählt man die Zahl der Verlierer, so sind dies im Westen mit rund 42% weniger als die Hälfte der betroffenen Haushalte, im Osten hingegen sind es 61%; die Hälfte der betroffenen alleinlebenden Personen verliert dort 38€ und mehr.

Vor der Reform war das Einkommen in Westdeutschland kaum höher als im Osten. Nach der Reform wächst der Unterschied durch den geringeren Bedarfssatz und niedrigere Mietzahlungen an. Der geringere Bedarf im Osten führt zu einer geringeren Auszahlung und bei ungefähr gleichem Arbeitslosengeld zu einem höheren befristeten Zuschlag. Daher erhöht sich der Unterschied zwischen Ost und West trotzdem nur geringfügig.

Paare ohne Kinder im eigenen Haushalt: Durch die Bedarfsprüfung bei der Berechnung des ALG II und den Bezug auf die Bedarfsgemeinschaft sind Paare von der Reform besonders betroffen. In den meisten Fällen beziehen beide Partner ein eigenes Einkommen. Das Einkommen des Partners muss zur Bedarfsdeckung verwendet werden und wird bis auf einen Freibetrag auf das auf die Bedarfsgemeinschaft bezogene ALG II angerechnet. Eine Anrechnung des Einkommens des Partners fand bei der bisherigen Arbeitslosenhilfe⁶ zwar auch schon statt, jedoch war der Freibetrag in Höhe der potentiellen Arbeitslosenhilfe⁶ des arbeitenden Partners deutlich größer. Die Anrechnung führt dazu, dass besonders Paare verlieren, in denen ein Partner ein hohes anrechenbares Einkommen hat.

In Ostdeutschland ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen erheblich höher als in Westdeutschland.⁷ Während in Westdeutschland bei rund 36% der Paare einer der Partner eine „sonstige Nichterwerbsperson“ ist, also Hausfrau oder Hausmann, gilt dies in Ostdeutschland nur für 5%⁸ der Paare, in über 95% der Fälle sind hier beide Partner Erwerbspersonen, d.h. sie arbeiten bzw. sind arbeitslos, befinden sich in einer Ausbildung oder beziehen eine Rente oder Pension. Dabei ist die Höhe der Erwerbsbeteiligung unabhängig davon, ob Kinder mit im Haushalt leben oder nicht (Tabelle 3). Die systematischen regionalen Unterschiede in den Auswirkungen von Hartz IV lassen sich durch die Erwerbsstruktur weitgehend erklären.

	Paare mit „Nichterwerbsperson“ nach Haushaltstyp			
	Paar, kein Kind	Paar, ein Kind	Paar, mehr als ein Kind	alle Paare
Westdeutschland	36,0%	32,2%	38,1%	35,8%
Ostdeutschland	3,9%	4,9%	6,8%	4,8%
ohne Westberlin	1,5%	4,9%	0,0%	1,8%

Tabelle 3: Anteil der Haushalte, in denen ein Partner „sonstige Nichterwerbsperson“ ist.

Mit Inkrafttreten der Neuregelung werden knapp 50% der kinderlosen Paare gar kein Arbeitslosengeld II mehr erhalten, über 80% von ihnen werden schlechter gestellt. Beim Umfang der Einkommensverluste besteht in dieser Gruppe kein deutlicher Unterschied zwischen Ost und West. Das Einkommen im Westen lag vor der Reform vor allem auf Grund höherer Zahlungen von Arbeitslosenhilfe um rund 100€ über dem Ostniveau. Dieser Abstand verringert sich durch die Reform, durch höhere Mieten und höhere Regelleistungen bleibt aber eine Differenz von über 70€ bestehen.

Allerdings sind die Einkommensverteilung und die Verteilung der Verluste in Westdeutschland stärker gespreizt als in Ostdeutschland. Dies liegt an der bereits oben erwähnten Erwerbsstruktur: Paare mit nur einem Verdiener liegen am unteren Ende der Verteilung, ihr altes und neues Einkommen liegt noch unter dem Niveau der ostdeutschen Paare, in denen ja typischerweise beide Partner Erwerbspersonen sind. Entsprechend ist ihr durchschnittlicher Verlust geringer. Hingegen ist das Einkommensniveau der westdeutschen Paare, in denen beide Partner Erwerbspersonen sind, deutlich höher als das ostdeutsche, entsprechend höher ist der durchschnittliche Verlust (Tabelle 4).

Paare mit Kindern: Für die erheblichen regionalen Unterschiede bei den Einkommensverlusten von Paaren mit Kindern ist ebenfalls die Erwerbsstruktur verantwortlich. Vergleicht man nämlich nur Paare mit zwei Erwerbspersonen, sind die Verluste in West- und Ostdeutschland ähnlich (Tabelle 4); wiederum können westdeutsche Paare durch höhere Regelleistungen und höhere Mieten den Abstand zum ostdeutschen Einkommensniveau halten. Paare mit nur einem Verdiener hingegen profitieren von der Reform ganz erheblich: Das (deutlich niedrigere) Einkommen dieser Gruppe steigt bei einem Kind um durchschnittlich 46€, bei zwei und mehr Kindern sogar um 239€. Der Gewinn dieser Gruppe gleicht den Verlust der Zweiverdienerfamilien im Mittel aus, deshalb verschlechtern sich

⁶Das sind 54% des Einkommens für Kinderlose und 57% für Eltern mit abhängigen Kindern.

⁷Genaue Zahlen finden sich in Zahn (1999).

⁸Dies gilt sogar nur für 2% der Paare, wenn man Ostdeutschland ohne Westberlin als Basis nimmt.

Haushaltstyp	Paare mit zwei Einkommen			Paare mit einem Einkommen		
	Alt [€]	Neu [€]	Änderung [€]	Alt [€]	Neu [€]	Änderung [€]
Westdeutschland						
Paar, kinderlos	1808	1558	-249	1445	1301	-145
Paar, ein Kind	1964	1824	-140	1404	1451	46
Paar, mehr als ein Kind	2559	2457	-103	1841	2080	239
Ostdeutschland						
Paar, kinderlos	1585	1400	-185
Paar, ein Kind	1795	1686	-109
Paar, mehr als ein Kind	2113	1989	-124

Tabelle 4: Altes und neues Nettoeinkommen und Änderung für Paare, nach Anzahl der Einkommensbezieher im Haushalt und Haushaltstyp. Ein Einkommen heißt, dass ein Partner eine „sonstige Nichterwerbsperson“ ist. In diesem Fall ist ALG II bzw. Arbeitslosenhilfe die Haupteinkommensquelle. Zahlen für Paare mit nur einem Verdiener sind für Ostdeutschland nicht ausgewiesen, auf Grund der geringen Fallzahl.

Paare mit Kindern in Westdeutschland im gesamten Durchschnitt nicht, während die Verluste für diese Haushalte in Ostdeutschland, wo solche Fälle praktisch nicht vorkommen, erheblich sind.

Entsprechend erhalten in Ostdeutschland rund 35% der Familien mit Kindern gar keine Zahlung mehr gegenüber 28% in Westdeutschland. Für die Paare, die nach der Reform gar keine Zahlung mehr erhalten, kann das zur Folge haben, dass ein langzeitarbeitsloser Partner, der keine Aussicht auf eine Arbeit sieht, die Arbeitssuche aufgibt und ganz aus dem Erwerbsleben ausscheidet. Dies wird insbesondere Frauen betreffen, und könnte dafür sorgen, dass die hohe Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland in Zukunft deutlich zurückgeht. Bei der Bewertung zukünftiger Arbeitslosenzahlen wird zu beachten sein, ob dieser Effekt nicht zu einer nur scheinbaren Verringerung der Arbeitslosigkeit führt.

Alleinerziehende: Die meisten Alleinerziehenden gewinnen durch die Reform, rund 69% der Alleinerziehenden im Westen und 74% der Alleinerziehenden in Ostdeutschland werden durch die Reform besser gestellt. Die Höhe der erhaltenen öffentlichen Transfers war vor der Reform in Ost und West nahezu gleich, während das anrechenbare Einkommen im Westen deutlich höher war, vor allem wegen eines höheren Arbeitseinkommens und höherer Unterhaltszahlungen.

Nach der Reform wird der Verlust an anzurechnendem Einkommen im Westen mehr als ausgeglichen durch die höheren Regelleistungen, die Freibeträge auf das höhere Arbeitseinkommen und höhere nicht anrechenbare Transfers, insbesondere Hilfe in besonderen Lebenslagen und Beihilfen und Unterstützungen von Kirchen, Gewerkschaften und anderen Organisationen.

3 Bedürftigkeitsprüfung: das Vermögen

Ebenso wie das Einkommen wird auch das Vermögen einer Bedürftigkeitsprüfung unterzogen. Vermögen, das bestimmte Freibeträge übersteigt, muss zunächst zur Deckung des Lebensunterhalts eingesetzt werden. Auch bei der Arbeitslosenhilfe hat bisher schon eine Bedürftigkeitsprüfung stattgefunden. Allerdings lagen die Grenzen bis zum Jahr 2003 vor allem für Einkommen, aber auch für Vermögen teils deutlich oberhalb der jetzigen Grenzen. Die aktuell geltenden Vermögensfreigrenzen wurden bereits zum 1.1.2004 eingeführt und im Laufe des Jahres modifiziert.

Jedem Haushaltsmitglied, auch den Kindern, steht ein Freibetrag zu in Höhe von 200€ pro Lebensjahr (max. 13.000€), mindestens jedoch 4.100€. Als Übergangsregelung erhalten Personen, die vor dem 1. Januar 1948 geboren wurden, einen erhöhten Freibetrag von 520€

pro Lebensjahr (max. 33.800€). Diese Personen sind zum 1.1.2004 mindestens 57 Jahre alt. Der erhöhte Freibetrag wurde bei der Berechnung für alle Personen berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Stichprobenerhebung 57 Jahre alt waren.

Hinzu kommt ein Freibetrag für notwendige Ausgaben in Höhe von 750€ je Person. Für die private Altersvorsorge steht jedem Haushaltsmitglied ein Freibetrag von 200€ pro Lebensjahr zu, max. 13.000€. Dieser Freibetrag wird in den Berechnungen nur für die Eltern berücksichtigt, da Kinder unter 18 Jahren üblicherweise noch keine Altersvorsorge ansparen. Es wird davon ausgegangen, dass das Vermögen so angelegt wird, dass die Freibeträge optimal ausgenutzt werden. Personen, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind, können eine höhere private Altersversorgung geltend machen, sofern diese angemessen ist. Hier sind jedoch keine konkreten Beträge festgeschrieben.

Ein selbstgenutztes Hausgrundstück oder eine Eigentumswohnung werden nicht als Vermögen berücksichtigt, wenn sie von angemessener Größe sind. Im Rahmen der durchgeführten Berechnungen zum Vermögen wurde die Angemessenheit keiner Prüfung unterzogen, wohl aber bei der Bewertung der Wohnsituation (siehe dort). Es zeigt sich, dass nur wenige Haushalte die Freibeträge überschreiten. Zieht man von diesen diejenigen Haushalte ab, die nach Berücksichtigung des sonstigen Einkommens ohnehin kein Arbeitslosengeld II erhalten würden, so wird die Zahl der Haushalte, die die Freibeträge überschreiten, verschwindend klein, im Osten sind das gerade noch 1,0% der Haushalte, die noch Arbeitslosengeld II erhalten und im Westen sind es 2,2%, bzw. 1,3%, wenn man Haushalte nicht berücksichtigt, in denen eine Person nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert ist (Tabelle 5).

		Haushalte, die Arbeitslosenhilfe beziehen		Haushalte, die ALG II beziehen	
		alle Haushalte	nur gesetzlich Rentenversicherte	alle Haushalte	nur gesetzlich Rentenversicherte
West	Anteil	5,5%	3,9%	2,1%	1,3%
	Überschreitung	26224€	20026€	19734€	17264€
Ost	Anteil	2,3%	1,9%	1,0%	1,0%
	Überschreitung	23434€	24862€	28487€	28487€

Tabelle 5: Anteil der Haushalte, die den Vermögensfreibetrag überschreiten und durchschnittliche Höhe der Überschreitung für alle Haushalte, die Arbeitslosenhilfe bezogen haben sowie nur für die Haushalte, die vom Einkommen her Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben. Die Haushalte, in denen nur gesetzlich Rentenversicherte Personen leben, werden gesondert ausgewiesen.

4 Wohnsituation

Problematischer als der Vermögensfreibetrag ist die Wohnsituation. Die Miete für Wohnung und Heizung wird übernommen, sofern die Größe der Wohnung ein „angemessenes“ Maß nicht übersteigt. Die Größe und der Preis einer Wohnung sind situations- und ortsabhängig zu bewerten, so sind in einer Stadt wie München andere Maßstäbe anzulegen als in Berlin. Grundsätzlich gelten folgende Quadratmeterzahlen als „angemessen“: 45 bis 50 Quadratmeter für eine Person. Für zwei Personen 60 Quadratmeter oder zwei Wohnräume. Für drei Personen 75 Quadratmeter oder drei Wohnräume, für vier Personen 85 bis 90 Quadratmeter oder vier Wohnräume. Für jede weitere Person kommen 10 Quadratmeter hinzu, maximal darf die Wohnung eine Größe von 120 Quadratmetern haben.

Bewohnt der Betroffene ein eigenes Haus oder eine Eigentumswohnung, gehören zu den Unterkunftskosten auch die Belastungen wie Hypothekenzinsen, Grundsteuer und andere Nebenkosten. Tilgungsraten werden nicht berücksichtigt. Ein Haus darf unabhängig von

der Zahl der Familienmitglieder eine Größe von bis zu 130 Quadratmetern haben.

Lebt jemand, der Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat, in einer größeren Wohnung, werden die Unterkunftskosten für sechs Monate übernommen, wenn es den Betroffenen nicht möglich ist, durch Umzug, Vermietung oder auf andere Weise die Kosten zu senken. Umzugskosten sowie Mietkaution werden übernommen. Kann oder will der Betroffene nicht umziehen, so muss er nach Ablauf der Frist die Differenz zur angemessenen Miete aus dem Regelsatz selbst zahlen.

Ist eine Eigentumswohnung oder ein eigenes Haus zu groß, so ist dies ein Problem, das eher im Rahmen der Überprüfung des Vermögens bei der Bedürftigkeitsprüfung behandelt werden muss. In diesem Fall könnte die Verwertung des Wohneigentums durch Verkauf oder Untervermietung verlangt werden. Hier gibt es im Einzelfall einen gewissen Ermessensspielraum, weshalb dieses Problem in dieser Arbeit nicht behandelt werden kann. Es ist ohnehin nur ein kleiner Teil der Haushalte von diesem Problem betroffen, nämlich rund zwei Prozent: von allen noch anspruchsberechtigten Haushalten besitzen nur 10,7% Wohneigentum und von diesen überschreiten wiederum 20,1% die „angemessene“ Wohnungsgröße.

Im folgenden wird die Wohnsituation der Haushalte untersucht, die ALG II erhalten werden und zur Miete wohnen. Tatsächlich überschreiten in Westdeutschland knapp 30% und in Ostdeutschland gut 20% der Wohnungen dieser Haushalte die „angemessene“ Wohnungsgröße: um durchschnittlich 14 bzw. 10 Quadratmeter. Jedoch ist der Maßstab für die Größe und die Angemessenheit der Wohnung nicht so starr, wie die obigen Angaben suggerieren. Deshalb muss zum Vergleich die Wohnsituation der Sozialhilfe empfangenden Haushalte herangezogen werden, für die ja schon jetzt eine Prüfung der Angemessenheit durchgeführt wird. Diese bewohnen im Durchschnitt kaum kleinere Wohnungen als die zum Bezug von Arbeitslosengeld II berechtigten Haushalte, und sie überschreiten die „angemessene“ Größe zu über 35% ebenfalls, die Überschreitung liegt mit durchschnittlich 15 qm in der selben Größenordnung.

Die Miethöhe der zur Miete wohnenden zukünftigen Empfänger von Arbeitslosengeld II in Westdeutschland ist für Alleinerziehende und Singles sogar geringer als die durchschnittliche Miethöhe der Sozialhilfe empfangenden Haushalte, für Paare liegt sie um weniger als zehn Prozent darüber. Die Ostdeutschen Mieten liegen natürlich alle darunter, sie lassen sich mit dem Westdeutschen Mietniveau, das die Mieten der Sozialhilfeempfänger dominiert, auch nicht vergleichen (Tabelle 6).

Haushaltstyp	alle HH, die zur Miete wohnen			HH, deren Wohnung „zu groß“ ist		
	Wohnungsgröße [qm]	Miete [€]	Anteil [%]	überzählige Fläche [qm]	überzählige Miete [€]	
Alleinlebend	west	47	259	28,6	13	69
	ost	49	226	30,3	10	44
	sozialhilfe	50	278	40,8	14	76
Alleinerziehend	west	74	377	46,8	19	112
	ost	64	292	27,7	10	46
	sozialhilfe	72	386	32,4	17	94
Paar, kein Kind	west	68	344	28,2	14	84
	ost	60	298	14,8	7	43
	sozialhilfe	62	345	30,0	11	60
Paar mit Kindern	west	82	477	20,6	15	72
	ost	73	385	14,2	11	55
	sozialhilfe	82	443	22,5	16	61

Tabelle 6: Wohnungsgrößen und Miethöhe nach Haushaltstypen, für Empfänger von Arbeitslosengeld II nach Ost und West und für Sozialhilfeempfänger. Es sind nur Haushalte ausgewiesen, die zur Miete wohnen. Der Anteil der Haushalte, deren Wohnung die „angemessene“ Größe überschreitet, die Zahl der qm um die die „angemessene“ Größe überschritten wird, Kosten der überzähligen qm. (Mittelwerte)

Die Analyse zeigt, dass zwar viele Haushalte in Wohnungen leben, die die angemessene Wohnungsgröße überschreiten. Ein Vergleich mit der Wohnsituation der Sozialhilfeempfänger relativiert diese Feststellung jedoch, da die Vorgaben für die Quadratmeterzahlen hier in ähnlicher Weise überschritten werden. Daher ist weder damit zu rechnen, dass Umzüge in großem Maße stattfinden müssen, noch dass viele Haushalte einen Teil der Miete aus den Regelsätzen bestreiten müssen.

5 Rechnungen

5.1 Datensatz

Die ist ein Querschnittsdatsatz, der im Abstand von fünf Jahren vom statistischen Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland erhoben wird. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 (EVS 98) enthält die Einkommens- und Vermögenssituation, den Verbrauch sowie demographische Eigenschaften von rund 62.000 Bundesdeutschen Haushalten. Verwendet wird eine 80%-Unterstichprobe, die vom statistischen Bundesamt als Scientific-Use-File zur Verfügung gestellt wird. Die Daten der EVS 98 sind die aktuellsten verfügbaren Daten dieser Art – die Daten der EVS 2003 stehen leider noch nicht vollständig zur Verfügung. Zusätzlich werden für eine Nebenrechnung die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 (EVS 93) hinzugezogen.

Der Erhebungszeitraum der EVS 98 beträgt drei Monate. Dies ist ein relativ langer Zeitraum, die Erhebungszeiträume anderer Stichproben sind häufig kürzer. Die Erhebungsdauer von drei Monaten hat für diese Untersuchung Vor- und Nachteile. Einerseits werden unregelmäßige Einnahmen und Ausgaben mit einer größeren Wahrscheinlichkeit erfasst: z.B. Zahlung der KFZ-Steuer, eine Steuerrückerstattung oder das Weihnachtsgeld. Der Zeitraum ist naturgemäß nicht lang genug, um alle jährlich auftretenden Einnahmen und Ausgaben für jeden Haushalt zu enthalten. In diesem Fall müssen – soweit erforderlich – aus den Daten aller Haushalte Monatswerte geschätzt werden.

Andererseits ist die lange Erfassungsdauer für die vorliegende Untersuchung auch ein Nachteil, da es recht wahrscheinlich ist, dass Haushalte innerhalb des Erfassungszeitraums ihren Arbeitsmarktstatus wechseln: Sie können vom Bezug von Arbeitslosengeld in die Arbeitslosenhilfe wechseln, sie können wieder Arbeit finden, oder der Bezug von Arbeitslosenhilfe kann aus anderen Gründen enden, z.B. weil die betroffene Person jetzt eine Rente bezieht. In der EVS 98 wird nur der Status zu Beginn des Erfassungszeitraums und die Summen der Einkommen erfasst. Daher ist nicht zu erkennen, ob die Personen das jeweilige Einkommen nur für einen Teil des Zeitraums erhalten haben. Besonders für Personen, die wieder eine Arbeit gefunden haben, ist es wegen der unterschiedlichen Einkommenshöhe in den drei Erfassungsmonaten nicht möglich, das ALG II korrekt zu berechnen. Haushalte, mit Personen, die sowohl Arbeitslosenhilfe als auch Arbeitseinkommen aus hauptberuflicher Tätigkeit bezogen haben, wurden daher aus der Stichprobe entfernt. Dass eine Person mit diesen Eigenschaften im Erfassungszeitraum erst arbeitslos geworden ist, ist relativ unwahrscheinlich, da die meisten dieser Personen zunächst Arbeitslosengeld erhalten würden.

Der Erhebungszeitraum der EVS 93 beträgt ein Jahr. Die Daten der EVS 93 werden benötigt, um die Höhe der KFZ-Haftpflicht zu berechnen. Dies ist mit den 98er Dreimonatsdaten nicht möglich, da die KFZ-Haftpflicht quartalsweise, halbjährlich oder jährlich bezahlt werden kann. Die Ausgewiesenen Zahlungen lassen sich dann nicht auf das Jahr hochrechnen.

Grundlage für die Berechnungen ist die Unterstichprobe der EVS98 mit allen Haushalten, in denen im Erfassungszeitraum mindestens eine Person Arbeitslosenhilfe erhalten hat. Ausgenommen sind Haushalte, in denen eine Person im Erhebungszeitraum sowohl Lohneinkommen aus einer hauptberuflichen Tätigkeit als auch Arbeitslosenhilfe erhalten hat, aus den oben genannten Gründen. Ebenfalls ausgenommen ist eine geringe Zahl von Haushalten, die als „sonstiger Haushalt“ typisiert sind, das sind z.B. Wohngemeinschaften

aber auch erwachsene Kinder, die ihre Eltern in einem gemeinsamen Haushalt pflegen. Eine korrekte Bedarfsbestimmung ist hier unmöglich. Insgesamt bleiben dann 507 Haushalte in Westdeutschland und 582 Haushalte in Ostdeutschland, die insgesamt rund 1,1 Millionen Langzeitarbeitslose repräsentieren. Für die eigentlichen Berechnungen wurden nur die 472 westdeutschen und 484 ostdeutschen Haushalte berücksichtigt, in denen keine Kinder über 18 Jahre leben⁹. Diese repräsentieren etwa 90% der oben genannten 1,1 Millionen Erwerbslosen (siehe Tabelle 7).

Haushaltstyp	Anteil	Haushalte hochgerechnet	Empfänger hochgerechnet	Personen hochgerechnet	Fälle
Westdeutschland					
Alleinlebend	46,9 %	265.794	265.794	265.794	174
Alleinerziehend	6,0 %	33.918	33.918	82.593	45
Paar, kein Kind	30,0 %	170.374	176.597	340.749	121
Paar, ein Kind	7,5 %	42.768	46.232	128.304	51
Paar, mehr als ein Kind	9,6 %	54.166	54.662	238.134	81
alle Haushalte	100,0 %	567.021	577.204	1.055.574	472
Ostdeutschland					
Alleinlebend	26,8 %	103.944	103.944	103.944	96
Alleinerziehend	12,2 %	47.210	47.210	110.115	57
Paar, kein Kind	35,4 %	136.950	142.145	273.899	164
Paar, ein Kind	10,4 %	40.186	44.464	120.559	62
Paar, mehr als ein Kind	15,2 %	58.897	62.762	242.349	105
alle Haushalte	100,0 %	387.187	400.525	850.867	484

Tabelle 7: Haushaltstypen nach Ost und West, Anzahl der repräsentierten Haushalte, Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Personen in den Haushalten insgesamt, sowie tatsächliche Fallzahl.

Die Datensätze der EVS sind mit einem Hochrechnungsfaktor versehen. Dabei werden die Haushalte an Hand von soziodemographischen Merkmalen (Haushaltstyp, soziale Stellung des Haupteinkommensbeziehers und Haushaltsnettoeinkommen) über den Mikrozensus auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet.¹⁰ Bei allen Berechnungen werden mit den Hochrechnungsfaktoren gewichtete Mittel bzw. Verteilungen angegeben.

5.2 Berechnung des Einkommens

Als Basis für die Berechnung und den Vergleich des Einkommens dient immer das unbereinigte Nettoeinkommen, d.h. Steuern und Sozialabgaben wurden abgezogen, aber Werbungskosten und absetzbare Versicherungsbeiträge sind im unbereinigten Nettoeinkommen noch enthalten. Für die Änderung des Einkommens ist es unerheblich, ob das bereinigte oder das unbereinigte Nettoeinkommen zu Grunde gelegt wird. Im weiteren ist mit Nettoeinkommen immer das unbereinigte Nettoeinkommen gemeint.

Das neue Nettoeinkommen setzt sich aus sechs verschiedenen Komponenten zusammen: aus dem Regelsatz, den Kosten für Wohnung und Heizung, dem Freibetrag bei Erwerbstätigkeit, den Werbungskosten und Kosten für notwendige Versicherungen, dem nicht anrechenbaren Einkommen und dem befristeten Zuschlag. Haushalte, die keinen Anspruch auf eine Auszahlung von Arbeitslosengeld II haben, haben außerdem weiterhin Anspruch auf Wohngeld. In den Tabellen 8 und 9 sind die wichtigsten Teilschritte bei der Berechnung des neuen Einkommens zusammengestellt.

Der **Regelsatz** (Zeile 5) wurde nach Tabelle 1 berechnet. Das Geburtsjahr der Kinder wurde bei der Berechnung berücksichtigt.

⁹Im Haushalt lebende Kinder über 18 Jahren bilden eine eigene Bedarfsgemeinschaft. Dies führt zu erheblichen Problemen bei der Berechnung.

¹⁰Für eine ausführliche Beschreibung des Hochrechnungsverfahrens siehe Kühnen (1999)

Bei den **Wohnkosten und Heizkosten** (*Zeile 6*) wird von den tatsächlichen Kosten ausgegangen, da Wohneigentümern nur die tatsächlichen Kosten ausgezahlt werden. Damit setzen sich die Wohnkosten zusammen aus: tatsächlichen Mietzahlungen (für Mieterhaushalte) sowie Zinsen für Baudarlehen und Hypotheken und laufenden Kosten für ständig selbstgenutztes Grundvermögen (für Eigentümerhaushalte). Die Heizkosten werden in der EVS 98 nicht gesondert ausgewiesen. Sie werden daher pauschal mit 1€/qm angesetzt, aber maximal in Höhe der Ausgaben für Gas, Öl, Kohle und Fernwärme.

Die **Werbungskosten und Versicherungsbeiträge** (*Zeile 4*) können nur geschätzt werden. Grundsätzlich können Werbungskosten in Höhe von 20% der steuerlich absetzbaren Werbungskosten abgezogen werden, Selbständige können Werbungskosten in Höhe von 20% der Einnahmen abziehen. Mindestens kann eine Pauschale in Höhe von 15,33€ im Monat abgezogen werden, das sind auf den Monat umgerechnet 20% der steuerlichen Werbungskostenpauschale von jährlich 920€.

Für selbständige Arbeit werden die Werbungskosten entsprechend der 20%-Regel berechnet. Für unselbständige Arbeitnehmer wird angenommen, dass, wenn die Werbungskosten die Pauschale überhaupt übersteigen, die Fahrten zur Arbeit den Hauptanteil ausmachen. Da die Entfernung zur Arbeitsstätte nicht bekannt ist, wird sie aus dem Benzinverbrauch (in DM) geschätzt. Zunächst wird der nicht mit einer Arbeit zusammenhängende Benzinverbrauch aus den Daten der nicht arbeitenden Haushalte geschätzt und vom Benzinverbrauch der arbeitenden Haushalte abgezogen. Diese Zahl wird durch den Durchschnittspreis für Benzin (1,50DM/l) und den Flottenverbrauch (8,7l/100km) dividiert, um die gefahrenen Kilometer zu erhalten. Diese werden halbiert um die einfache Strecke zur Arbeit zu erhalten und mit der Pauschale von 3 ct/km multipliziert. Ist das Ergebnis kleiner als die Werbungskostenpauschale von 15,33€, dann wird die Pauschale eingesetzt.

Die Versicherungsbeiträge für die KFZ-Haftpflicht werden aus den Jahresdaten der EVS93 abhängig vom Bruttoeinkommen geschätzt und über den entsprechenden Preisindex angepasst. Weiterhin absetzbar sind freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, zu Pensions-, Alters- und Sterbekassen sowie Prämien für die private Krankenversicherung, sofern sie ein angemessenes Maß nicht übersteigen. Diese Beiträge wurden wie in der EVS erfasst berücksichtigt, eine Angemessenheitsprüfung wurde nicht durchgeführt. Weiterhin können alle Empfängern von Einkommen, die keine Transfereinkommen sind, eine Pauschale von 30€ für Versicherungen abziehen, für Wohneigentümer wurde in den Berechnungen eine weitere Pauschale von 10€ berücksichtigt, um nicht erfasste, mit dem Wohneigentum verbundene, notwendige Versicherungen abzudecken. Selbstverständlich darf die Summe aus Werbungskosten und Versicherungen das anrechenbare Einkommen nicht übersteigen.

Der **Freibetrag bei Erwerbstätigkeit** (*Zeile 3*) richtet sich nach dem Nettoeinkommen. Er wird je nach Bruttoeinkommen in drei Stufen bestimmt: Aus einem Bruttoverdienst bis zu 400,-€ ergibt sich ein Freibetrag von 15% auf das hierauf entfallende Nettoeinkommen. Aus einem Bruttoverdienst zwischen 400,01€ bis 900,-€ ergibt sich ein Freibetrag von 30% auf das hierauf entfallende Nettoeinkommen. Aus einem Bruttoverdienst zwischen 900,01 bis 1500,-€ ergibt sich ein Freibetrag von 15% auf das hierauf entfallende Nettoeinkommen.

Die Berechnung wird so durchgeführt, dass aus dem Bruttoeinkommen durch Abzug von Steuern, Abgaben, Werbungskosten und Versicherungen das bereinigte Nettoeinkommen bestimmt wird. Durch Division von bereinigtem Netto- und Bruttoeinkommen ergibt sich eine Quote „Netto je Brutto“. Nun wird das Bruttoeinkommen in jeder Stufe des Freibetrags mit der Quote multipliziert und dann über die entsprechenden Prozentsätze der Freibetrag bestimmt.

Beispiel: Eine Person hat einen monatlichen Bruttoverdienst von 700€ und kann Steuern und Werbungskosten in Höhe von je 70€ abziehen. Daraus ergibt sich ein bereinigtes Netto von $700€ - 2 \cdot 70€ = 560€$. Die Quote ist $560/700 = 0,8$. Damit ergibt sich für die erste Stufe ein Freibetrag von $400€ \cdot 0,8 \cdot 15\% = 48€$. Das Bruttoeinkommen der zweiten Stufe beträgt 300€; daraus ergibt sich ein weiterer Freibetrag von $300€ \cdot 0,8 \cdot 30\% = 72€$.

Der Haushalt hat kein Einkommen in der dritten Stufe. Der Gesamtfreibetrag für diesen Haushalt beträgt also $48\text{€} + 72\text{€} = 120\text{€}$.

Die Summe aus Regelsatz, Wohn- und Heizkosten, Freibetrag bei Erwerbstätigkeit und den Abzügen für Werbungskosten und Versicherungen ergibt das (unbereinigte) Basis-Nettoeinkommen (*Zeile 7*). Die tatsächliche Auszahlung (*Zeile 9*) ergibt sich, indem das anrechenbare Einkommen (ebenfalls netto und unbereinigt, siehe Tabelle 10) abgezogen wird (*Zeile 8*). Beträgt die Auszahlung mindestens einen Euro, so gibt es einen **befristeten Zuschlag** zum ALG II. Dieser beträgt im ersten Jahr des Bezugs von ALG II zwei Drittel der Differenz zwischen der Auszahlung und der Summe aus bisherigem Arbeitslosengeld und Wohngeld, maximal jedoch 160€ für eine alleinlebende oder alleinerziehende Person und 320€ für ein Paar, zuzüglich 60€ für jedes Kind. Im zweiten Jahr halbiert sich der Zuschlag, im dritten entfällt er ganz. Der Zuschlag wird nur gewährt, wenn zuvor auch Arbeitslosengeld bezogen wurde.

Das bisherige Arbeitslosengeld wurde aus den ausgewiesenen Zahlungen von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld für jeden Haushalt berechnet (*Zeile 10*). Dabei wurde berücksichtigt, dass andere Einkommen auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet werden können. Dann wurde nach der oben genannten Formel der Zuschlag für das erste Jahr berechnet (*Zeile 11*). An Hand der Daten der Arbeitslosenstatistik¹¹ wurde abhängig vom Alter berechnet, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Bezieher von Arbeitslosenhilfe sich im ersten oder zweiten Jahr des Bezugs von Arbeitslosenhilfe befindet. Aus diesen Wahrscheinlichkeiten und dem Zuschlag im ersten Jahr lässt sich der erwartete Zuschlag bestimmen (*Zeile 12*).

Ist das anrechenbare Einkommen größer als das Basis-Nettoeinkommen, gibt es keine Auszahlung und auch keinen befristeten Zuschlag, das Basis-Nettoeinkommen wird bedeutungslos. Aus diesem Grund werden Haushalte, die keine Zahlung mehr erhalten, in den Tabellen 8 und 9 gesondert ausgewiesen. Damit die Summen stimmen, mussten auch bei den Alleinlebenden und den Alleinerziehenden die Haushalte getrennt ausgewiesen werden, die nach der Berechnung keine Zahlung mehr erhalten. Deren Fallzahl ist aber so gering, dass die ausgewiesenen Zahlen nicht sehr zuverlässig sind.

Haushalte, die keine Zahlung mehr erhalten, haben weiterhin Anspruch auf **Wohngeld** (*Zeile 14*). Aus Gründen der Konsistenz wird die Summe aus Wohngeld und Sozialhilfeszahlungen ausgewiesen. Eigentlich hätten diese Haushalte natürlich ebensowenig Anspruch auf Sozialhilfe wie auf ALG II. Da aber der Erfassungszeitraum drei Monate beträgt, können die Haushalte für einen Teil dieser Zeit anspruchsberechtigt und für einen anderen nicht anspruchsberechtigt gewesen sein.

Hinzu kommen schließlich **nicht anrechenbare Einkommen und Einnahmen** (*Zeile 13*, siehe Tabelle 10). Deren wichtigste Bestandteile sind (in dieser Reihenfolge) Erstattungen von Versicherungen, Erziehungsgeld, Hilfe in besonderen Lebenslagen und Beihilfen und Unterstützungen von Kirchen, Gewerkschaften und anderen Organisationen und Einnahmen aus sonstigen Quellen.

Die Summe aus Basis-Nettoeinkommen, nicht anrechenbaren Einkommen und Einnahmen und erwartetem Zuschlag bzw. Wohngeld ergibt das neue Nettoeinkommen, welches mit dem alten Nettoeinkommen verglichen wird. Für alle Haushaltstypen werden gewichtete Mittel der Werte der Haushalte, die noch anspruchsberechtigt sind und der Haushalte, die keine Zahlung mehr erhalten, gebildet.

¹¹Bundesanstalt für Arbeit – Strukturanalyse Arbeitslose (2003)

Westdeutschland		Alleinlebend		Alleinerziehend		Paar, kein Kind		Paar mit Kindern	
		ALG II	nichts	ALG II	nichts	ALG II	nichts	ALG II	nichts
(1)	Anteil [%]	93,4	6,6	95,0	5,0	53,8	46,2	70,7	29,3
(2)	Arbeitseinkommen (unbereinigtes Netto)	53,5	234,8	44,8	112,2	280,2	1040,4	369,5	1694,5
(3)	Freibetrag für Arbeit (netto)	5,7	34,3	5,7	6,1	45,4	138,7	52,1	175,2
(4)	Werbungskosten und Versicherungen	22,1	62,3	33,7	96,0	70,4	125,8	88,6	176,6
(5)	Regelsatz Arbeitslosengeld II	345,0	345,0	746,1	814,0	622,0	622,0	1016,8	974,1
(6)	Wohnen und Heizung	272,7	351,0	386,1	250,6	330,9	307,7	503,6	452,3
(7)	Basis Nettoeinkommen	645,5	792,6	1171,5	1166,7	1068,7	1194,3	1661,0	1778,2
(8)	anrechenbares Einkommen	112,1	1193,1	450,1	1413,4	582,4	1720,7	723,8	2390,0
(9)	Auszahlung	533,5	0,0	721,4	0,0	486,3	0,0	937,2	0,0
(10)	früheres Arbeitslosengeld	712,2	1319,3	811,0	1139,8	965,3	1027,2	1050,1	1166,6
(11)	Zuschlag im ersten Jahr	79,1	0,0	81,3	0,0	225,8	0,0	133,0	0,0
(12)	mittlerer Zuschlag	51,3	0,0	56,6	0,0	130,4	0,0	87,2	0,0
(13)	nicht anrechenbares Einkommen	14,1	2,7	52,7	0,0	20,2	28,0	108,8	98,2
(14)	Wohngeld und Sozialhilfe	0,0	14,3	0,0	1,9	0,0	4,1	0,0	8,2
(15)	neues Nettoeinkommen	710,9	1210,3	1280,8	1415,3	1219,3	1752,7	1857,0	2496,4
(16)	altes Nettoeinkommen	725,6	1603,6	1224,8	1785,6	1301,4	2115,4	1745,8	2833,7
(17)	Differenz	-14,8	-393,3	56,0	-370,3	-82,1	-362,7	111,3	-337,3
(18)	neues Nettoeinkommen gesamt		744,1		1287,5		1465,5		2044,2
(19)	altes Nettoeinkommen gesamt		784,0		1252,6		1677,1		2064,3
(20)	Differenz gesamt		-39,9		34,9		-211,6		-20,1

Tabelle 8: Einkommenskomponenten nach Haushaltstypen, Westdeutschland. Haushalte, die Arbeitslosengeld II erhalten (ALG II) und Haushalte, die keine Zahlung mehr erhalten (nichts) werden gesondert ausgewiesen. Alle Werte in €.

Ostdeutschland		Alleinlebend		Alleinerziehend		Paar, kein Kind		Paar mit Kindern	
		ALG II	nichts	ALG II	nichts	ALG II	nichts	ALG II	nichts
(1)	Anteil [%]	93,6	6,4	97,5	2,5	51,2	48,8	64,3	35,7
(2)	Arbeitseinkommen (unbereinigtes Netto)	37,3	16,3	31,8	1408,1	459,2	614,4	524,0	1342,2
(3)	Freibetrag für Arbeit (netto)	3,3	1,6	2,9	101,6	73,6	76,9	84,0	177,0
(4)	Werbungskosten und Versicherungen	22,9	37,1	35,5	441,4	94,7	105,4	111,7	121,4
(5)	Regelsatz Arbeitslosengeld II	334,8	332,3	710,5	779,9	598,4	598,2	964,4	952,9
(6)	Wohnen und Heizung	243,8	237,7	326,3	365,6	319,1	263,5	405,2	269,7
(7)	Basis Nettoeinkommen	604,7	608,7	1075,1	1688,6	1085,8	1044,0	1565,3	1521,0
(8)	anrechenbares Einkommen	126,2	1204,7	435,2	2438,2	823,9	1529,9	996,8	1971,8
(9)	Auszahlung	478,6	0,0	639,9	0,0	261,9	0,0	568,4	0,0
(10)	früheres Arbeitslosengeld	738,6	1360,9	829,5	700,0	752,8	782,8	935,6	1073,1
(11)	Zuschlag im ersten Jahr	109,7	0,0	115,7	0,0	261,3	0,0	237,0	0,0
(12)	mittlerer Zuschlag	63,1	0,0	70,2	0,0	135,7	0,0	147,3	0,0
(13)	nicht anrechenbares Einkommen	25,3	0,0	38,3	0,5	23,6	18,3	52,7	22,9
(14)	Wohngeld und Sozialhilfe	0,0	48,3	0,0	55,7	0,0	0,4	0,0	12,1
(15)	neues Nettoeinkommen	693,2	1252,9	1183,6	2494,4	1245,1	1548,6	1765,3	2006,7
(16)	altes Nettoeinkommen	741,2	1430,7	1130,9	2609,2	1321,5	1833,7	1711,4	2373,4
(17)	Differenz	-48,1	-177,7	52,8	-114,8	-76,3	-285,1	53,9	-366,7
(18)	neues Nettoeinkommen gesamt	729,0		1216,3		1393,3		1851,5	
(19)	altes Nettoeinkommen gesamt	785,3		1167,8		1571,6		1947,9	
(20)	Differenz gesamt	-56,4		48,7		-178,3		-96,3	

Tabelle 9: Einkommenskomponenten nach Haushaltstypen, Ostdeutschland. Haushalte, die Arbeitslosengeld II erhalten (ALG II) und Haushalte, die keine Zahlung mehr erhalten (nichts) werden gesondert ausgewiesen. Alle Werte in €.

anrechenbares Einkommen (netto, unbereinigt)	
1	Arbeitseinkommen einschließlich einmaliger Zahlungen, Vermögenswirksame Leistungen, Abfindungen, Zuschüssen zur freiwilligen oder privaten Kranken- und Pflegeversicherung, sowie zur befreienden Lebensversicherung
2	+ Renten ohne Verletztenrenten
3	+ Werksrenten, Pensionen
4	+ Renten aus priv. Versicherungen
5	+ Krankengeld
6	+ Arbeitslosengeld
7	+ Kurzarbeitergeld, Winterbauförderung
8	+ Sonstige laufende Übertragungen der Arbeitsförderung
9	+ Sonst. einmalige und unregelmäßige Übertragungen der Sozialversiche- rung und Arbeitsförderung
10	+ Kindergeld
11	+ Unterhaltsvorschussleistungen
12	+ BAfÖG
13	+ Auslandsrenten
14	+ Leistungen europ. Sozialfonds
15	+ Zuschüsse für Mitglieder landwirtschaftlicher Alterskassen
16	+ Altersteilzeitgeld
17	+ Nettoeinnahmen Vermietung/Verpachtung
18	+ Einnahmen aus Geldvermögen
19	+ Steuerrückerstattungen (+/-)
20	+ Streikunterstützungen*
21	+ Unterhaltszahlungen und andere Unterstützungen von Privat ohne freies Wohnen
22	+ Einnahmen aus Untervermietung
23	- Steuern: Einkommen-/Lohnsteuer, Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag
24	- Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, zur sozialen Pflegeversicherung, für die private Pflegeversicherung und zur gesetzlichen Krankenversi- cherung
25	- Beiträge zur Arbeitslosenversicherung
nicht anrechenbare Einkommen und Einnahmen	
1	Verletztenrenten der gesetzl. Unfallversicherung
2	+ Mutterschaftsgeld
3	+ Hilfe in besonderen Lebenslagen
4	+ Erziehungsgeld
5	+ Beschädigtenrenten Kriegsopferversorgung
6	+ Lastenausgleichsrenten*
7	+ Pflegegeld
8	+ Erstattungen von Versicherungen
9	+ Beihilfen und Unterstützungen von Kirchen, Gewerkschaften und ande- ren Organisationen und Einnahmen aus sonstigen Quellen
10	+ Auszahlungen der privaten Alters-, Pensions- und Sterbekassen*

*Tabelle 10: Komponenten des anrechenbaren und des nicht anrechenbaren Einkommens.
Mit einem * versehene Elemente sind für alle Haushalte in der Stichprobe 0.*

6 Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wurde mit Hilfe der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 abgeschätzt, welche Auswirkungen die Einführung des Arbeitslosengeldes II auf das Einkommen der betroffenen Haushalte haben wird. Aus dem Datensatz wurde eine Stichprobe jener Haushalte ausgewählt, in denen mindestens eine Person Arbeitslosenhilfe erhalten hat. Die Stichprobe wurde auf Alleinlebende Personen, Alleinerziehende, und Paare beschränkt, in deren Haushalt keine Kinder über 18 Jahren leben.

Für jeden einzelnen Haushalt wurde das Nettoeinkommen berechnet, das ihm mit Einführung von Arbeitslosengeld II zur Verfügung stehen wird, und mit dem Nettoeinkommen beim alten System verglichen. So ist es möglich, Gewinner und Verlierer der Systemumstellung von Arbeitslosenhilfe auf Arbeitslosengeld II zu identifizieren. Die Einkommensänderung wurde für Ost- und Westdeutschland getrennt analysiert.

Die Höhe der Arbeitslosenhilfe hing vom Bedarf und vom letzten Einkommen des Beziehers ab, während das Arbeitslosengeld II ausschließlich vom Bedarf abhängt. Zusätzliche Einkommen werden in höherem Maße auf das Arbeitslosengeld II angerechnet, als das bei der Arbeitslosenhilfe der Fall war. Entsprechend zeigt die Analyse, dass Haushalte mit geringem Einkommen von der Reform profitieren, während Haushalte mit hohem Einkommen verlieren. Weiterhin verlieren in besonderem Maße Paare, da das Einkommen eines nicht arbeitslosen Partners auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird.

Die Anrechnung führt dazu, dass über 80% der Paare ohne Kinder im eigenen Haushalt schlechter gestellt werden – fast 50% der Haushalte dieser Gruppe erhalten gar keine Zahlung mehr. Von den Paaren mit Kindern werden über 50% schlechter gestellt und über 30% erhalten keine Zahlung mehr. In dieser Gruppe ist der Anteil der Verlierer in Ostdeutschland größer als im Westen, da dort die Erwerbsbeteiligung der Frauen höher ist. Alleinerziehende profitieren überwiegend von der Reform, zu über 70%, während immerhin etwas mehr als die Hälfte der Alleinlebenden ab dem 1.1.2005 etwas mehr Geld ausgezahlt bekommen werden.

Abschließend wurden Vermögens- und die Wohnsituation der betroffenen Haushalte überprüft. Es zeigt sich, dass nur eine geringe Anzahl von Haushalten wegen eines zu hohen Vermögens keine Zahlung mehr erhalten wird. Die Wohnungen der berechtigten Haushalte, die zur Miete wohnen, liegen in Miethöhe und Größe nicht über den Wohnungen der Sozialhilfeempfänger, deren Wohnverhältnisse schon jetzt auf Angemessenheit geprüft werden. Deshalb ist nicht damit zu rechnen, dass die Reform dazu führt, dass vielen Haushalten nicht die vollständige Miete ausgezahlt wird, und diese daher umziehen müssen.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit: Wichtige Hinweise zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II/Sozialgeld). Stand: 13. Juli 2004.

Bundesanstalt für Arbeit: Strukturanalyse Arbeitslose – vorläufige Ergebnisse. Reihe: *Arbeitsmarkt in Zahlen* September 2003.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Erste Basisinformationen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Juli 2004.

Kühen, Carola: Das Stichprobenverfahren der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. *Wirtschaft und Statistik* 2/1999, S. 111–115.

Zahn, Reinhold: Die Erwerbsbeteiligung im Familienzusammenhang und ausgewählte Einflussfaktoren. *Wirtschaft und Statistik* 1/1999, S. 28–38.