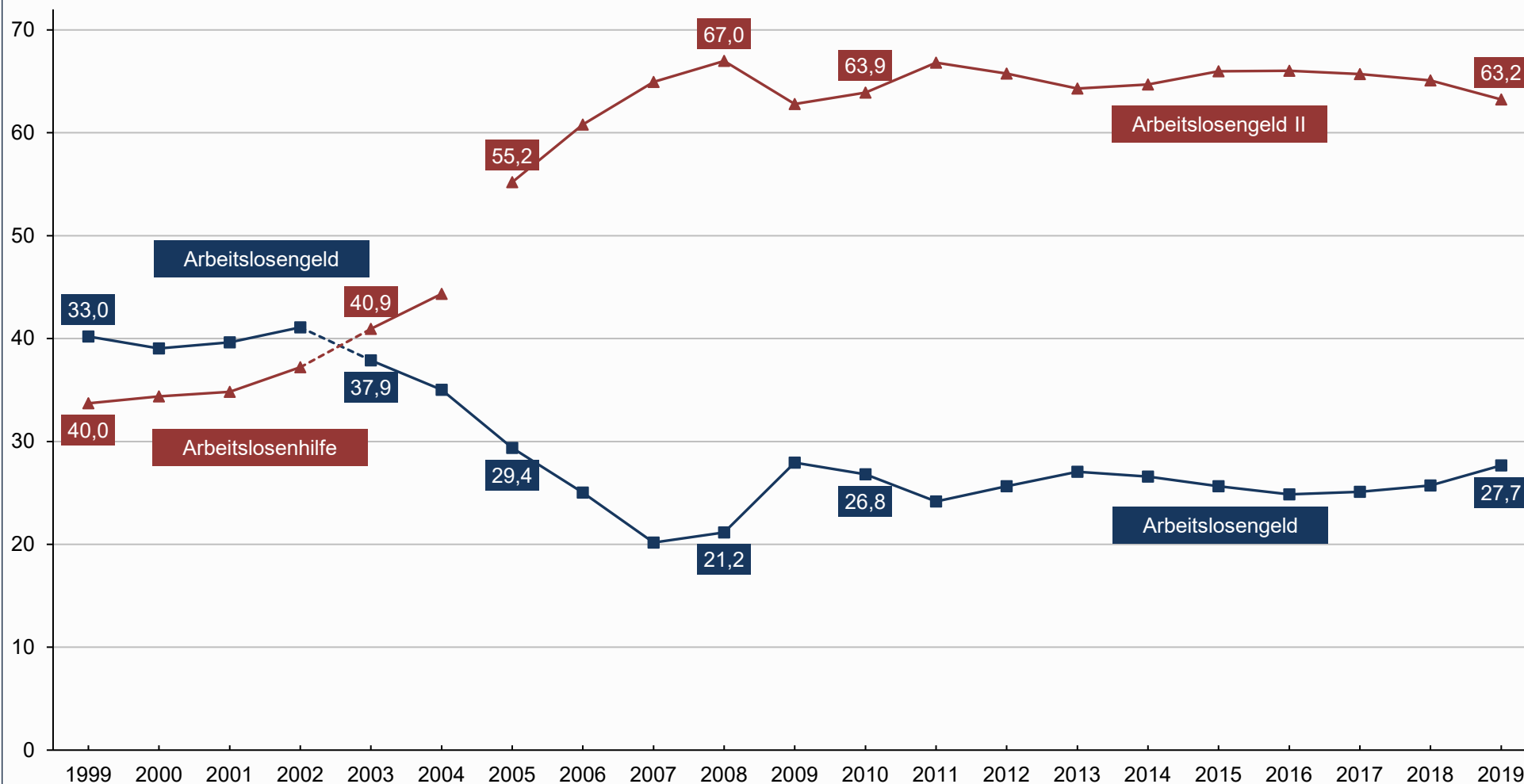


■ Arbeitslose Empfänger*innen von Leistungen in % aller Arbeitslosen 1999 - 2019¹ nach Leistungsempfänger*innen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II²



¹ ab dem Jahr 2003 erfolgt die Datenaufbereitung mit neuer IT-Technik. Der zeitliche Vergleich mit früheren Daten ist eingeschränkt.

² bis 2004 Arbeitslosenhilfe, ab 2005 Arbeitslosengeld II.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020), Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2019 (eigene Berechnungen)

Arbeitslose Empfänger*innen von Leistungen in % aller Arbeitslosen 1999 - 2019

Nach einem Anstieg der (registrierte) Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2005, entwickelte diese sich deutlich rückläufig (vgl. [Abbildung IV.33](#)). Der Anteil der Arbeitslosen, die die am vormaligen Nettoeinkommen orientierte Versicherungsleistung Arbeitslosengeld (auch als Arbeitslosengeld I bezeichnet) erhält, sank jedoch zwischen den Jahren 2002 (41 %) und 2007 (20 %) stark ab. Nach einem moderaten Anstieg des Anteils stabilisierte sich dieser ab dem Jahr 2010 zwischen 24 und 28 %.

Parallel zu diesem Bedeutungsverlust des Arbeitslosengelds zeigt sich eine wachsende Angewiesenheit der Arbeitslosen auf die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II (Hartz IV) zwischen den Jahren 2005 und 2008 von 55 auf 67 %. Auch hier kam es nach Schwankungen in den letzten Jahren zu einer Stabilisierung bei 63 bis 66 %.

Ein vergleichbares Bild zeigt sich, wenn man alle Arbeitslosen (auch jene, die keine Leistungen erhalten) den Rechtskreisen von SGB II und SGB III zuordnet (vgl. [Abbildung IV.39c](#)): Im Jahr 2019 befanden sich etwa 63,5 % der Arbeitslosen im Bereich des SGB II.

Der Bedeutungsverlust des SGB III allgemein und der Arbeitslosenversicherung im Besonderen ist eine Folge der Leistungsverschlechterungen, die im Zuge der sog. Hartz-Reformen in den Jahren 2005 und 2006 durchgesetzt worden sind. Besonders nachteilig wirken sich die Begrenzung der maximalen Bezugsdauer auf 12 Monate (für ältere Arbeitslose ab 50 Jahren verlängert sich die Bezugsdauer auf bis zu 24 Monate) und die Verkürzung der Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre aus.

Hintergrund

Bei Arbeitslosen, die das Arbeitslosengeld II erhalten, handelt es sich zum einen um Langzeitarbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist (nahezu 90% aller Langzeitarbeitslosen finden sich im Rechtskreis des SGB II) und die aufgrund ihres niedrigen (Haushalts)Einkommens hilfebedürftig sind. Zum anderen sind viele Arbeitslose (ebenfalls nur bei Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft) auch deswegen im Bereich des SGB II, da sie wegen kurzer und unsteter bzw. befristeter Beschäftigungs- und Wiederbeschäftigungszeiten die Anwartschaftszeit oder die Rahmenfrist des SGB III nicht erfüllen und keine Ansprüche auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld haben (mehr als die Hälfte der Arbeitslosen im SGB II sind nicht langzeitarbeitslos).

Diese Ausdünnung der Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung lässt sich in Verbindung mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende als ein Paradigmenwechsel der Arbeitsmarktpolitik bezeichnen: Für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitslosen, nämlich für fast 70 %, ist

von vornherein (ab Eintritt der Arbeitslosigkeit) oder aber im Anschluss an einen Bezug der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld die Grundsicherung zuständig. Die Arbeitslosenversicherung begrenzt sich damit auf den besser gestellten, anteilig aber immer kleiner werdenden Kreis der Arbeitslosen, die die Anwartschaftszeit und Rahmenfrist erfüllen und die ihre Arbeitslosigkeit zügig beenden. Im Ergebnis zeigt sich eine strenge Unterscheidung zwischen den besser gestellten Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung einerseits und den schlechter gestellten Arbeitslosen im Fürsorgesystem SGB II. Diese Aufspaltung bezieht sich nicht nur auf die materielle Unterstützung und die soziale Absicherung, sondern auch auf den Zugang in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf die Chancen auf eine nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Sie wird verstärkt durch die dauerhaft etablierte Zweiteilung der organisatorischen Struktur der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II, nämlich zwischen den Jobcentern/gemeinsamen Einrichtungen (früher Arbeitsgemeinschaften) einerseits und den zugelassenen kommunalen Trägern andererseits, die bis zu einem Viertel aller Grundsicherungsstellen ausmachen können.

Für Arbeitnehmer*innen bedeutet dies, dass bei längerer Arbeitslosigkeit der Absturz auf das Existenzminimum droht: Unabhängig von der Dauer der vorherigen Beschäftigung und Beitragszahlung müssen die Betroffenen (mit Ausnahme der Älteren) bereits nach 12 Monaten erfolgloser Arbeitsplatzsuche damit rechnen, ihren erarbeiteten Lebenszuschnitt aufzugeben sowie Bedürftigkeitsprüfungen und strengen Zumutbarkeitskriterien sowie Sanktionsnormen zu unterliegen. Arbeitnehmer*innen, die nach langer vorheriger Beschäftigung und Beitragszahlung ihren Arbeitsplatz verlieren und keinen neuen finden, werden mit jenen gleichgestellt, die bereits vor Berufseintritt arbeitslos werden und überhaupt noch keine Beiträge gezahlt haben. Die befristeten Zuschläge nach dem SGB II, die diesen Absturz abmildern sollten, sind durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 ersatzlos abgeschafft worden.

Als Begründung für die Einschränkung der Arbeitslosenversicherung dominiert das Argument, Höhe und Dauer eines Lohnersatzbezogenen Arbeitsgeldanspruchs sei Ursache für die Persistenz von Arbeitslosigkeit, da der monetäre Anreize zur Arbeitsaufnahme fehle. Allerdings lässt sich ein kausaler Zusammenhang zwischen Niveau, Struktur und Dauer von Arbeitslosigkeit einerseits und der materiellen und sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit andererseits empirisch – auch in internationalen Vergleichen – nicht nachweisen. Betrachtet man die breite regionale Streuung der Arbeitslosigkeit ([vgl. Abbildung IV.35](#)) wird vielmehr sichtbar, dass Arbeitslosigkeit nicht Folge eines „falschen“ Verhaltens der Betroffenen, sondern Ausdruck fehlender Arbeitsplätze ist.

Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II

Das Arbeitslosengeld, seit dem Jahr 2005 häufig auch als Arbeitslosengeld I bezeichnet, ist eine Versicherungsleistung, die von als arbeitslos Registrierten bezogen werden kann, wenn diese durch die Zahlung von Beiträgen in die Arbeitslosenversicherung Anwartschaften erlangt haben. In

einer Rahmenfrist von 24 Monaten (ab Januar 2020: 30 Monaten) müssen mindestens zwölf Monate versicherungspflichtige Beschäftigung nachgewiesen werden, um die Leistung beziehen zu können. Es können aber auch Kindererziehungszeiten angerechnet werden.

Die Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes steht zu der Anwartschaft in einem Verhältnis von 1:2, d.h. für einen Leistungsmonat sind zwei Beitragsmonate erforderlich. Die Bezugsdauer ist limitiert, die Lohnersatzleistung kann maximal zwölf Monate bezogen werden. Für ältere Arbeitnehmer*innen gelten jedoch verlängerte Fristen in Abhängigkeit von deren Anwartschaftszeiten innerhalb einer Rahmenfrist von fünf Jahren (maximale Bezugsdauer: ab 50 Jahren 15 Monate, ab 55 Jahren 18 Monate, ab 58 Jahren 24 Monate).

Die Höhe des Arbeitslosengeldes I errechnet sich nach dem durchschnittlichen Nettoverdienst der letzten 12 Monate vor Eintritt der Arbeitslosigkeit. Der Leistungssatz beträgt 60 Prozent des pauschalierten Nettoentgeltes. Sind Kinder zu unterhalten, erhöht sich der Satz auf 67 Prozent. Das Arbeitslosengeld I ist eine reine Individualleistung, der Bedarf eines Haushalts (abhängig von der Zahl der Haushaltsmitglieder) wird nicht berücksichtigt.

Das Arbeitslosengeld II können Arbeitslose beziehen, wenn diese nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen aus eigener Kraft zu sichern. Dies ist dann der Fall, wenn das gesamte anrechnungspflichtige verfügbare Haushaltseinkommen (Einkommen der Bedarfsgemeinschaft) noch unterhalb der existenzminimalen Bedarfssätze des SGB II (Regelleistungen und Kosten der Unterkunft) liegt (vgl. [Abbildung III.59](#)). Arbeitslose gelten dann im Sinne des SGB II als hilfebedürftig bzw. leben in einer Bedarfsgemeinschaft, die hilfebedürftig ist.

Allerdings: Mehr als die Hälfte der Empfänger*innen von Arbeitslosengeld II ist *nicht* arbeitslos (vgl. [Abbildung III.57](#)). Denn auf das Arbeitslosengeld II haben (in Abweichung zu der Bezeichnung) nicht nur Arbeitslose Anspruch. Erfasst werden vom SGB II alle Menschen, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind. Als erwerbsfähig definiert das SGB II Menschen zwischen 15 und 65 Jahren, die in der Lage sind, täglich mindestens 3 Stunden zu arbeiten. Erwerbsfähig sind danach auch jene Personen, die wegen einer besonderen sozialen Situation, bspw. wegen der Pflege und Betreuung von Kleinkindern, dem Arbeitsmarkt zwischenzeitlich nicht zur Verfügung stehen. Auch Erwerbstätige können aufstockend Arbeitslosengeld II beziehen, wenn das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft unterhalb des im SGB II definierten Existenzminimums liegt. Zudem zählen Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ebenfalls nicht als arbeitslos.

Methodische Hinweise

Die Daten entstammen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Sie werden in Form der Vollerhebung aus den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit gewonnen.

Bei den Empfängerzahlen von Arbeitslosengeld (bei Arbeitslosigkeit) und Arbeitslosengeld II ist zu berücksichtigen, dass ein Parallelbezug beider Leistungen möglich ist. Da die Höhe des Arbeitslosengelds als Versicherungsleistung von der Höhe des vormaligen Nettoeinkommens abhängig ist, kann es dazu kommen, dass bei einem niedrigen Nettoeinkommen das Existenzminimum der Bedarfsgemeinschaft nicht erreicht wird und Anspruch auf ergänzende Leistungen des SGB II besteht. Diese Doppelzählungen führen dazu, dass die Leistungsberechtigtenquote insgesamt (vgl. [Abbildung IV.50](#)) mit 88,5 % niedriger liegt als die Addition von 66 % (ALG II Quote) und 25,8 % (ALG I Quote).