

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Christoph F. Büchtemann

Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und
Sozialhilfebedürftigkeit

18. Jg./1985

4

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit

Datenlage und neue Befunde

Christoph F. Büchtemann*)

Unter dem umstrittenen Begriff der „Neuen Armut“ richtet sich die Aufmerksamkeit in der sozialpolitischen Debatte seit einiger Zeit verstärkt auf soziale Sicherungsdefizite im Bereich der Arbeitslosenversicherung und die sich hieraus ergebenden Auswirkungen auf die materielle Lebenssituation der Betroffenen. Die verfügbaren Daten erlaubten jedoch bislang keine gesicherten Aussagen über den tatsächlichen Gesamtumfang arbeitslosigkeitsbedingter Verarmungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland.

Allerdings vermag eine differenzierte Analyse vorliegender Daten aus der Arbeitslosenstatistik zu zeigen, daß – entgegen Vorstellungen, wie sie in der Debatte um die „Neue Armut“ weitverbreitet sind – nach wie vor die überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung finanziell abgesichert ist. Zugleich werden jedoch auch zunehmende soziale Absicherungsdefizite sichtbar, welche vorrangig auf die in den letzten Jahren erfolgte Verschlechterung des durchschnittlichen Leistungsniveaus sowie auf die wachsende Zahl Arbeitsloser zurückzuführen sind, die unabhängig von Bedarfsgesichtspunkten aufgrund Nicht-Erfüllens der Mindestanwartschaft von vornherein vom Leistungsbezug ausgeschlossen sind.

Die anschließende Analyse von Daten einer breit angelegten, bevölkerungsweiten Repräsentativbefragung von 1984 zeigt,

- daß es nach wie vor nur eine kleine Minderheit von etwa 7% der Arbeitslosen ist, die von akuter Armut im Sinne des Unterschreitens der Sozialhilfeschwelle betroffen sind,
- daß dieser Anteil jedoch bei den Arbeitslosenhilfeempfängern (mit 16%) sowie bei den Arbeitslosen, die keinerlei Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen (mit 18%) jeweils deutlich über dem Durchschnitt liegt.

Obleich nach wie vor nur ein kleiner Teil der Arbeitslosen insgesamt von akuter Armut betroffen ist, haben arbeitslosigkeitsbedingte Verarmungsprozesse somit heute einen Umfang erreicht, welcher ein Überdenken der derzeit geltenden Leistungskriterien in der Arbeitslosenversicherung dringend geboten erscheinen läßt.

Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Datenlage und Datendefizite
 - 2.1 Arbeitslosen- bzw. Leistungsempfängerstatistik der Bundesanstalt für Arbeit
 - 2.2 Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts
3. Arbeitsmarktrisiko und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit 1983: Neue Befunde
 - 3.1 Datenbasis und Anlage der Untersuchung
 - 3.2 Betroffenheit von Arbeitslosigkeit
 - 3.3 Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung
 - 3.4 Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebezug
4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Vorbemerkung

Vor allem im Bereich der sozialen Sicherung hat die seit nunmehr gut einem Jahrzehnt und allen Prognosen zufolge wohl auch die kommenden Jahre über fortdauernde hohe Arbeitslosigkeit zu folgenreichen *Finanzierungsproblemen* geführt. Nach Schätzungen des *Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)* beliefen sich die Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit für die sozialen Sicherungsträger¹⁾ allein im Jahre 1984 in der Bundesrepublik Deutschland auf rund 40 Mrd. DM, wovon etwa 60% (24 Mrd. DM) auf arbeitslosigkeitsbedingte Mehrausgaben und 40% (16 Mrd. DM) auf Mindereinnahmen infolge von Beitragsausfällen zurückzuführen sind. Die Hauptlast trägt die *Arbeitslosenversicherung*, auf die 1984 hierzulande annähernd zwei Drittel der Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit im Sozialbereich entfielen²⁾. Die fortgesetzten Finanzierungsprobleme und insbesondere die angesichts dessen während der vergangenen Jahre – nicht nur hierzulande – erfolgten *Leistungseinschränkungen* in der Arbeitslosenversicherung haben in letzter Zeit zunehmend Zweifel aufkommen lassen, ob herkömmliche (beitragsfinanzierte) Arbeitslosenversicherungssysteme den Herausforderungen anhaltender Massenarbeitslosigkeit gewachsen sind: So stellt die *OECD* 1984 auf der Grundlage einer aktuellen internationalen Bestandsaufnahme wachsende Funktionsdefizite der bestehenden Arbeitslosenversicherungssysteme fest und folgert daraus „the need for a reconsideration of the unemployment insurance Systems in terms of their basic function, target groups, and levels and duration of benefit“³⁾. Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist unter dem umstrittenen Begriff der „Neuen

*) Dr. phil., MA (pol. Wiss.) Christoph F. Büchtemann war von 1983 bis 1985 Mitglied der Projektgruppe „Sozio-ökonomisches Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Verfassers.

¹⁾ Arbeitslosen-, Kranken-, Rentenversicherung sowie Sozialhilfeträger.

²⁾ Siehe Spitznagel, E., Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: MittAB 1/1985, S. 20.

³⁾ OECD (Hrsg.), High Unemployment: A Challenge for Income Support Policies, Paris 1984, S. 13.

Armut“ in den letzten Jahren eine heftig geführte Debatte über soziale Sicherungsdefizite im Bereich der Arbeitslosenversicherung entbrannt: Galt Armut hierzulande lange Zeit als „Randgruppenproblem“ einer kleinen Minderheit „armer Rentner“, so bestünde das „Neue“ an der „Neuen Armut“ vor allem darin,

- daß sie unmittelbar *arbeitsmarktinduziert* sei, d. h. in besonderem Maße Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen Alter von ihr betroffen seien, bei denen Einkommensarmut in Vollbeschäftigungszeiten so gut wie keine Rolle (mehr) spielte,

- und daß sie zugleich Folge der mit einschneidenden Leistungseinschränkungen bei der Arbeitslosenversicherung einhergehenden Haushalts-Konsolidierungspolitik der vergangenen Jahre, d. h. weitgehend *politisch (mit-)verursacht* sei⁴⁾.

Markantes Kennzeichen der Debatte ist, daß aufgrund hierzulande nach wie vor bestehender Datendefizite eine exakte Abgrenzung und Quantifizierung arbeitslosigkeitsbedingter Verarmungsprozesse auf große Schwierigkeiten stößt und mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Über Umfang und Struktur der „Neuen Armut“ lassen die verfügbaren Statistiken bislang bestenfalls Vermutungen, aber keine schlüssigen Aussagen zu. Im vorliegenden Beitrag werden

- zunächst die in der Debatte um die „Neue Armut“ meistgebrauchten Indikatoren zur sozialen Sicherung Arbeitsloser einer kritischen Analyse unterzogen,

- und daran schließend Befunde einer neueren Untersuchung dargestellt, die erstmals für die Bundesrepublik Deutschland exaktere Aussagen über den spezifischen Zusammenhang von Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung und Verarmungsprozessen im Sinne des Unterschreitens der Sozialhilfeschwelle ermöglicht.

2. Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Datenlage und Datendefizite

Bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre kamen verschiedene Untersuchungen in der Bundesrepublik Deutschland zu dem Ergebnis, daß Arbeitslosigkeit trotz des gegenüber

der „Weltwirtschaftskrise“ verbesserten „sozialen Netzes“ für einen großen Teil der Betroffenen nach wie vor mit erheblichen finanziellen Einbußen und Belastungen verbunden ist: Sowohl die Untersuchung von *Saterdag*⁵⁾ wie auch diejenige von *Brinkmann*⁶⁾ aus dem Jahre 1975 ergaben, daß Arbeitslosigkeit für große Teile der Betroffenen trotz mehrheitlichen Bezugs von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung einschneidende Einschränkungen der persönlichen bzw. familiären Lebensführung (73%), Zurückstellen geplanter Anschaffungen (53%), Verbrauch von Ersparnissen (44%), Verschuldung (15%) und Schwierigkeiten mit laufenden Zahlungsverpflichtungen (35%) zur Folge hatte⁷⁾; ähnliche Befunde erbrachte auch die auf Nordrhein-Westfalen begrenzte Studie von *Möller*⁸⁾ aus dem Jahre 1976. Eine 1977/78 im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums durchgeführte Längsschnittstudie bei Arbeitslosen und Abgängen aus Arbeitslosigkeit⁹⁾ ergab überdies, daß die im Vergleich zu den (Wieder-)Beschäftigten ungünstige finanzielle Lebenssituation vieler Arbeitsloser neben den mit Arbeitslosigkeit stets verbundenen, durch die Arbeitslosenversicherung nur partiell kompensierten Einkommenseinbußen vor allem auf das *kumulative* Zusammenwirken von drei Faktoren zurückzuführen ist:

- *Erstens* kommen Arbeitnehmer, die sich arbeitslos melden, mehrheitlich aus den niedrigeren Verdienstgruppen und weisen auch bereits *vor* der Arbeitslosigkeit ein im Vergleich zu allen Arbeitnehmern unterdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen auf, – selbst wenn man das niedrigere Lebensalter und Qualifikationsniveau der Arbeitslosen in Rechnung stellt.

- *Zweitens* wirken sich die im Arbeitsmarktgeschehen wirksamen sozialen Selektionsprozesse dahingehend aus, daß die individuelle Arbeitslosigkeit um so länger dauert, je ungünstiger die finanzielle Ausgangssituation *vor* und *zu* Beginn der Arbeitslosigkeit ohnehin schon war: Arbeitslose aus finanziell schlecht gestellten (vielfach Einpersonen-)Haushalten bleiben deutlich länger arbeitslos und weisen auch ein höheres Mehrfach-Arbeitslosigkeitsrisiko auf als Arbeitslose mit günstigerer materieller Ausgangssituation.

- *Drittens* hat das bestehende abgestufte Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung zur Folge, daß mit zunehmender „Schwere“, sprich Dauer der Arbeitslosigkeit, das Leistungsniveau noch einmal empfindlich abgesenkt (Übergang zu Arbeitslosenhilfe bei Bedürftigkeit) bzw. – bei fehlender Bedürftigkeit – die Einkommenseinbußen infolge von Arbeitslosigkeit gänzlich „privatisiert“ werden.

Bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre lautete die Schlußfolgerung, daß angesichts der feststellbaren sozialen Ungleichverteilung von Arbeitslosigkeitsrisiken zu Lasten finanziell ohnehin benachteiligter Arbeitnehmer ein System der sozialen Sicherung im Arbeitslosigkeitsfalle, welches sein Leistungsniveau am Äquivalenzprinzip bemißt und das Leistungsniveau mit anhaltender Dauer der Arbeitslosigkeit reduziert, mehr oder minder zwangsläufig die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommensgefährdungen in vielen Fällen nicht ausreichend abzufedern vermag¹⁰⁾. Zugleich stimmen alle zitierten Untersuchungen jedoch darin überein, daß Arbeitslosigkeit nur in wenigen Fällen akute Verarmung im Sinne des Unterschreitens der Sozialhilfeschwelle zur Folge hatte, d. h. ihre – nicht durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung kompensierten – finanziellen Auswirkungen von den betroffenen Haushalten weitgehend „privat“ bewältigt werden konnten¹¹⁾.

Vieles spricht dafür, daß sich die finanzielle Absicherung

⁴⁾ Siehe Balsen, W., u. a., Die neue Armut: Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung, Köln 1984; Bäcker, G., Ausgrenzung und Verarmung als Ergebnis von Politik und Ideologie des Neokonservatismus, in: Soziale Sicherheit 5, 1985, S. 130 f.; Muhr, G., Immer mehr werden an den Rand der Gesellschaft gedrängt, in: Frankfurter Rundschau vom 18./19. 9. 1985; vgl. auch die Gegenargumente: Frankfurter Rundschau vom 5. 10. 1985, S. 1 „Blüm bezichtigt den DGB der Unwahrheit: Arbeitsminister sieht keine neue Armut im Land“; Vogt, W., (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium), Arbeitslosigkeit und ‚neue Armut‘, Bonn Dezember 1984.

⁵⁾ Saterdag, H., Situationsmerkmale von Arbeitslosen 1975 und Voraussetzungen für die Aufnahme einer Beschäftigung, in: MittAB 2/1975, S. 141 f.

⁶⁾ Brinkmann, G., Finanzielle und psychosoziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 4/1976, S. 400;

⁷⁾ Die Anteilswerte in Klammern stammen aus Brinkmann, C., Finanzielle und psychosoziale Belastungen . . . , a. a. O., und beziehen sich auf den Arbeitslosenbestand vom Herbst 1974.

⁸⁾ Möller, C., Finanzielle Auswirkungen der Erwerbslosigkeit auf die Erwerbslosen und ihre Haushalte, Köln 1979, S. 119 ff.

⁹⁾ Siehe Büchtemann, C. F., B. v. Rosenblatt, Arbeitslose 1978: Die Situation in der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 1/1981, S. 23 ff.

¹⁰⁾ Siehe ebenda, S. 27.

¹¹⁾ Siehe Cremer-Schäfer, H., Arbeitslosigkeit, Einkommensverlust und Armut, Sfb-3 Arbeitspapier Nr. 54, Frankfurt/Mannheim 1981, S. 1 ff.; Furmaniak, K., West Germany: Poverty, Unemployment and Social Insurance, in: Walker, R., u. a. (Hrsg.), Responses to Poverty: Lessons from Europe, London 1984, S. 136 ff.

und materielle Gesamtsituation der Betroffenen seither (noch einmal) deutlich verschlechtert hat:

Trotz Verdoppelung der Arbeitslosenzahlen läßt sich seit 1981 zugleich eine zunehmende gesellschaftliche Ungleichverteilung und Konzentration von Arbeitslosigkeitsrisiken beobachten; so hat sich die durchschnittliche *Dauer der Arbeitslosigkeit* zwischen 1981 und 1984 sehr viel stärker erhöht als die Zahl der jährlich betroffenen Personen¹²⁾. Gleichzeitig zeichnet sich eine erhebliche Zunahme der *Mehrfach-Arbeitslosigkeit* ab: Ein wachsender Anteil des jährlichen Arbeitslosen-Neuzugangs rekrutiert sich aus Personen, die in den vorangegangenen Jahren bereits (mehrmals) Arbeitslosigkeitserfahrungen machen mußten¹³⁾. Dies hat zur Folge, daß sich auch die mit Arbeitslosigkeit verbundenen finanziellen Einbußen zunehmend bei einem Teil der Erwerbspersonen konzentrieren, in deren Erwerbsbiographien sich mehrmalige und/oder langanhaltende Arbeitslosigkeitsperioden zu einer hohen zeitlichen und finanziellen Gesamtbelastung kumulieren: Von den rund 2,3 Millionen Arbeitslosen des Jahres 1984 hatten seit Beginn der Arbeitsmarktkrise vor gut zehn Jahren 60% alles in allem bereits mindestens ein Jahr und jeder dritte sogar bereits mehr als zwei Jahre in Arbeitslosigkeit zugebracht¹⁴⁾.

Parallel zu dieser Entwicklung wurden in der *Arbeitslosenversicherung* im Zuge der „Sparoperationen“ der Jahre 1981-1983 zur Konsolidierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit sukzessive

- das *Leistungsniveau* von Arbeitslosengeld und -hilfe durch Ausklammerung von Mehrarbeitszuschlägen und sonstigen Sonderleistungen bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage abgesenkt (1981/82),

- die *Mindestanwartschaft* zum Bezug von Arbeitslosengeld auf 360 Kalendertage verdoppelt, wodurch Personen mit weniger als einjähriger beitragspflichtiger Beschäftigung in den der Arbeitslosigkeit vorausgegangen drei Jahren vom Arbeitslosengeld-Anspruch *von vornherein* ausgeschlossen wurden (1981/82),

- sodann bei gleichbleibenden Anwartschaftsfristen die *Dauer des Arbeitslosengeld-Anspruchs* um ein Drittel

¹²⁾ Siehe Arbeitsmarktanalyse 1984 anhand ausgewählter Bestands- und Bewegungsdaten, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) 3-1985, S. 292 ff. sowie Kühlewind, G., Struktur und Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Arbeit und Beruf 8, 1985, S. 229 ff.

¹³⁾ Siehe Büchtemann, C. F., U. Brasche, Recurrent Unemployment: Longitudinal Evidence for the Federal Republic of Germany, Report prepared for the OECD, Arbeitspapier 5-1985 des Arbeitskreises „Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF)“, Paderborn 1985; Brinkmann, C., Unemployment in the Federal Republic of Germany: Recent Empirical Evidence, Ms., Nürnberg 1985, S. 10 f.

¹⁴⁾ Siehe Büchtemann, C. F., Was heißt Massenarbeitslosigkeit? Gesellschaftliche Verteilungsmuster von Betroffenheit und sozialen Folgekosten, Ms., Wissenschaftszentrum Berlin 1985; vgl. Büchtemann, C. F., B. v. Rosenblatt, Kumulative Arbeitslosigkeit: Wiedereingliederungsprobleme Arbeitsloser bei anhaltender Beschäftigungskrise, in: MittAB 3/1983, S. 271 ff.

¹⁵⁾ Im März 1985 bezogen 64,4% der Arbeitslosengeld- und 74,5% der Arbeitslosenhilfe-Empfänger nur noch den reduzierten Leistungssatz für Kinderlose: siehe ANBA 5, 1985, S. 749; gleichzeitig hat sich der Anteil der betrieblichen Berufsausbildungs-Absolventen im Arbeitslosenzugang in den letzten Jahren deutlich erhöht: siehe Schober, K., Jugend im Wartestand: Zur aktuellen Situation der Jugendlichen auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt, in: MittAB 2/1985, S. 258 ff.

¹⁶⁾ Zur „Chronik“ der Haushaltskonsolidierungs-Maßnahmen in der Arbeitslosenversicherung siehe Hauser, R., u. a., Verarmung durch Arbeitslosigkeit?, in: Leibfried, S., F. Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/M. 1985, S. 223 f.

¹⁷⁾ So der Untertitel der vielzitierten, im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung angefertigten Studie „Die Neue Armut“ von Bähren, W., u. a. (a. a. O.).

¹⁸⁾ Siehe hierzu auch die Kritik von Cramer, U., W. Karr, Zur Interpretation der Leistungsempfängerquote in der Arbeitslosenstatistik, IAB-Kurzbericht vom 24. 7. 1984, S. 1 f.

gekürzt, wodurch in vielen Fällen der Prozeß der Aussteuerung in die niedriger bemessene und zudem Bedürftigkeit voraussetzende (Anschluß-)Arbeitslosenhilfe bzw. – bei fehlender Bedürftigkeit – aus dem Leistungsbezug insgesamt beschleunigt wurde (1982/83),

- und schließlich für Kinderlose die *Leistungssätze* beim Arbeitslosengeld von 68% auf 63% und bei der Arbeitslosenhilfe von 58% auf 56% herabgesetzt sowie zugleich das Arbeitslosengeld im Anschluß an die betriebliche Berufsausbildung von ehemals 75% auf 50% des erwartbaren (Facharbeiter-)Einstiegslohns reduziert, wodurch sich für einen erheblichen Teil der Arbeitslosen¹⁵⁾ das Leistungsniveau noch einmal verringert hat (1983/84)¹⁶⁾.

Beide Entwicklungstendenzen, die fortschreitende Konzentration und Chronifizierung der Arbeitslosigkeit sowie die erfolgten Leistungseinschränkungen in der Arbeitslosenversicherung, werden in der gegenwärtigen sozialpolitischen Debatte hauptsächlich für die Entstehung der „Neuen Armut“ verantwortlich gemacht: Ihr Zusammenwirken habe zu einer fortschreitenden „Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung“¹⁷⁾ und dadurch zu einer Erhöhung des Verarmungsrisikos infolge von Arbeitslosigkeit geführt. Als empirischer Beleg für die „Neue Armut“ werden in der sozialpolitischen Debatte so gut wie ausschließlich zwei Datenquellen herangezogen, die Leistungsempfängerstatistik der *Bundesanstalt für Arbeit* und die Sozialhilfe-Statistik des *Statistischen Bundesamtes*.

2.1 Arbeitslosen- bzw. Leistungsempfängerstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

Laut *Leistungsempfängerstatistik* der Bundesanstalt für Arbeit hat sich der Anteil der Leistungsempfänger (Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe) im Arbeitslosenbestand bei gleichzeitig steigender Gesamtarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren kontinuierlich von 66,5% (Juni 1981) auf mittlerweile 62,3% (Juni 1985) verringert; von den knapp 2,2 Millionen im Juni 1985 registrierten Arbeitslosen erhielten 814 000 bzw. knapp 38% *keinerlei* Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (mehr). Zugleich zeichnet sich unter den *Leistungsempfängern* eine fortschreitende Umschichtung vom Arbeitslosengeld in die geringer bemessene, Bedürftigkeit voraussetzende *Arbeitslosenhilfe* ab: Bezog im Juni 1981 noch die überwiegende Mehrheit (78%) der Leistungsempfänger (bzw. 52% aller Arbeitslosen) Arbeitslosengeld, so waren es im Juni 1985 nur noch rd. die Hälfte (54%) der Leistungsempfänger (bzw. 34% aller Arbeitslosen): Mitte 1985 erhielt knapp die Hälfte der Leistungsempfänger bereits nur noch Arbeitslosenhilfe (Tabelle 1).

In der sozialpolitischen Debatte um die „Neue Armut“ wird aus diesen stichtagsbezogenen Leistungsempfängerzahlen vielfach (voreilig) der Schluß gezogen, nur noch weniger als zwei Drittel aller Arbeitslosen seien *überhaupt* durch die Arbeitslosenversicherung abgesichert¹⁸⁾. Diese häufig anzutreffende Interpretation der stichtagsgebundenen Leistungsempfänger-Zahlen ist indes aus mehreren Gründen irreführend:

- Tatsächlich sind unter den zum Stichtag ausgewiesenen Nicht-Leistungsempfängern auch solche Fälle enthalten, die zwar Leistungen beantragt, über deren Leistungsantrag aber bis zum Stichtag noch nicht entschieden war: Von den für Ende September 1984 ausgewiesenen knapp 850 000 (bzw. rd. 40% aller) Arbeitslosen, die zum Erhebungsstichtag

Tabelle 1: Leistungsbezug beim Arbeitslosenbestand, in %

	Ende Juni 1981	Ende Juni 1982	Ende Juni 1983	Ende Juni 1984	Ende Juni 1985
Bezieher von Arbeitslosengeld	51,9	47,4	42,4	35,0	33,7
Bezieher von Arbeitslosenhilfe	14,6	16,7	22,8	28,4	28,6
keine Leistungen	33,5	35,9	34,8	36,6	37,7
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, lfd. Jg.

keine Leistungen erhielten, hatte mehr als jeder vierte (27%) einen noch laufenden Leistungsantrag gestellt¹⁹⁾. Aus der Leistungsbewilligungsstatistik der BA ist bekannt, daß nur rd. 10% (1984) der Leistungsanträge abgelehnt werden²⁰⁾. Addiert man zu den Leistungsbeziehern jene 90% der Antragsteller, deren noch laufender Antrag voraussichtlich bewilligt wird, so errechnet sich für Ende September 1984 ein Anteil *Leistungsberechtigter* an den Arbeitslosen in Höhe von 70%. Mit anderen Worten: Der tatsächliche Umfang *Leistungsberechtigter* im Arbeitslosen-Bestand liegt deutlich über der stichtagsbezogenen *Leistungsempfängerquote* (1984: 60%). Allerdings hat sich der Anteil *Nicht-Leistungsberechtigter* im Arbeitslosen-Bestand zwischen September 1981 und September 1984 von 24,8% auf 30,1% erhöht.

- Neben Antragstellern enthält die Zahl der Nicht-Leistungsempfänger unter den Arbeitslosen aber auch Personen, die ihren Leistungsbezug – überwiegend aufgrund fehlender Bedürftigkeit (!) bei Auslaufen des Arbeitslosenge/d-Anspruchs – vor dem Stichtag bereits beendet haben (ebenfalls 27% der Nicht-Leistungsempfänger von Ende September 1984), oder deren Leistungsanspruch – vorrangig wegen Verhängung einer Sperrfrist (nach § 119 AFG) – vorübergehend ruhte (1,3% der Nichtleistungsempfänger von Ende September 1984). Dies bedeutet zugleich, daß – Antragsteller und Personen mit ruhendem bzw. bereits beendetem Leistungsanspruch zusammengenommen – mehr als die Hälfte (52,6%) aller Nicht-Leistungsempfänger unter den

Arbeitslosen vom September 1984 *zumindest zeitweise* einen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hatten. Bezogen auf alle zum Stichtag registrierten Arbeitslosen waren somit gut 81% zumindest vorübergehend (*vor, zum oder nach dem Stichtag*) im Rahmen der Arbeitslosenversicherung finanziell abgesichert; im Vergleich zu September 1981 (83%) hat sich dieser Anteil nur geringfügig verringert²¹⁾. Freilich ist hiermit nichts über die für die materielle Absicherung Arbeitsloser entscheidenden Komponenten *Dauer* und *Niveau* der Leistungen ausgesagt.

Dasselbe Bild eines relativ hohen Absicherungsgrades Arbeitsloser im Sinne des zumindest zeitweisen Bezugs von Arbeitslosengeld oder -hilfe zeigt sich auch in den von der Bundesanstalt für Arbeit jährlich durchgeführten Strukturanalysen der *Abgänge aus Arbeitslosigkeit*. Gegenüber den Bestandsdaten haben die Abgangsdaten den Vorteil, daß sie

a) Aussagen über den Absicherungsgrad *aller* innerhalb eines Jahres betroffenen Arbeitslosen ermöglichen, weil unter den Abgängen nicht – wie im Arbeitslosen-Bestand – Langfrist-Arbeitslose mit eher unterdurchschnittlichem Leistungsbezug überrepräsentiert sind²²⁾;

b) und sie zugleich Aufschlüsse über die Art des Leistungsbezugs *bei Beendigung der Arbeitslosigkeit* geben, also auch über denjenigen Teil der Betroffenen, die bis zum Ende ihrer Arbeitslosigkeit Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen²³⁾.

Die Abgangsdaten vermitteln deshalb ein weitaus vollständigeres Bild des relativen Absicherungsgrads Arbeitsloser im Rahmen der Arbeitslosenversicherung als die meist herangezogenen Bestandsdaten.

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, hatten gut 87% aller Personen, die im Mai/Juni 1984 ihre Arbeitslosigkeit (vorübergehend) beendeten, *zumindest zeitweise* Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezogen (bzw. mit Bewilligungsaussicht Leistungen beantragt); auch bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit hat sich dieser Anteil in den vergangenen Jahren nur geringfügig von knapp 90% (1982) auf 87% (1984) verringert; bei mehr als drei Viertel (78,8%) der Arbeitslosen bestand 1984 *bis zur Beendigung der Arbeitslosigkeit* ein Leistungsanspruch; auch dieser Anteil an allen Abgängen aus Arbeitslosigkeit hat sich gegenüber 1982 (82,7%) nur geringfügig abgeflacht.

Mit anderen Worten: Trotz der einschneidenden Leistungseinschränkungen der vergangenen Jahre wird nach wie vor die überwiegende Mehrheit der von Arbeitslosigkeit Betroffenen von der Arbeitslosenversicherung in Form *zumindest temporärer* Leistungsansprüche erfaßt, und es bestehen in den meisten Fällen auch bis zur Beendigung der Arbeitslosigkeit Leistungsansprüche. Dieses Ergebnis sollte indes

¹⁹⁾ Siehe ANBA 3, 1985, S. 309.

²⁰⁾ Siehe ANBA Arbeitsstatistik 1984 -Jahreszahlen, Nürnberg 1985, S. 228; eigene Berechnungen; die Bewilligungsquote schwankt geringfügig von Jahr zu Jahr; 1981 betrug sie 87,2%, 1984 89,7%.

²¹⁾ Eigene Berechnungen anhand ANBA, lfd. Jg.

²²⁾ Seit einem Jahr oder länger arbeitslos waren 1984 32,8% der Personen im Arbeitslosen-Bestand (September), aber „nur“ 18,1% der Abgänge aus Arbeitslosigkeit (Mai/Juni); vor allem infolge von Aussteuerung aus dem Leistungsbezug aufgrund fehlender Bedürftigkeit („Bezug beendet“) liegt der Anteil der Leistungsempfänger (bzw. Leistungsberechtigten) im Arbeitslosen-Bestand mit 56% (bzw. 58%) niedriger als bei den Arbeitslosen insgesamt (60% bzw. 70% im September 1984); jeder vierte (24,5%) der Langfrist-Arbeitslosen vom September 1984 bzw. gut jeder zweite der Nicht-Leistungsempfänger unter ihnen hatten den Leistungsbezug vor dem Stichtag bereits beendet; eigene Berechnungen anhand ANBA 3-1985, S. 309; vgl. auch Karr, W., Überlegungen zur Verwendung von Bestands- und Bewegungsdaten in der Arbeitslosenstatistik, in: Buttler, G., u. a., Statistik zwischen Theorie und Praxis, Göttingen 1985, S. 131 ff.

²³⁾ Cramer, U., W. Karr, a. a. O., S. 3 f., stützen sich in ihrem Kurzbericht vom 24. 7. 1984 auf den Anteil der bewilligten (bzw. abgelehnten) Leistungsanträge am jährlichen Zugang in Arbeitslosigkeit; dieser Anteil betrug 1984 76,1%; anders als die Abgangsdaten, die sich auf Personen beziehen, enthalten die Jahreszahlen der Leistungsbewilligungs- und der Arbeitslosen-Zugangsstatisik auch Fälle mehrmaliger Leistungsbewilligung bzw. mehrmaligen Zugangs in Arbeitslosigkeit; die gegenüber der Leistungsberechtigtenquote bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit (Mai/Juni 1984: 87,4%) niedrigere Leistungsbewilligungsquote bei den jährlichen Zugängen in Arbeitslosigkeit (1984 76,1%) verweist darauf, daß wiederholte Arbeitslosigkeitsperioden derselben Personen in geringerem Maße durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung abgedeckt sind.

nicht die Tatsache verdecken, daß sich sowohl infolge veränderter Betroffenheitsmuster von Arbeitslosigkeit²⁴⁾ sowie der gestiegenen Mehrfach- und Langfrist-Arbeitslosigkeit als auch aufgrund der seit 1982 erfolgten Leistungseinschränkungen die Zahl Arbeitsloser,

- die mangels Anspruchsvoraussetzungen (vor allem wegen Nicht-Erfüllens der verlängerten Mindestanwartschaftszeiten beim Arbeitslosengeld) von vornherein keine Leistungsansprüche haben („Ausgegrenzte“: 1982 8,8%; 1984 11,2%),

- und die – aufgrund fehlender Bedürftigkeit – ihren Leistungsbezug trotz fortdauernder Arbeitslosigkeit vorzeitig beenden („Ausgesteuerte“: 1982 6,6%; 1984 8,2%),

absolut wie relativ erhöht hat; der Anteil beider Gruppen, deren Arbeitslosigkeit gar nicht oder nur teilweise durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung abgedeckt ist, belief sich Mitte 1984 auf rd. 19% aller Abgänge aus Arbeitslosigkeit (siehe Tabelle 2). Allerdings dürften die 1985 in Kraft getretene Verlängerung des Arbeitslosengeld-Anspruchs für ältere Arbeitslose (auf maximal 18 Monate und die mit der 7. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz für 1986 geplante weitere Ausdehnung bis auf maximal zwei Jahre (bei entsprechend langer Anwartschaftszeit)^{24a)} diesen Trend zumindest im Hinblick auf diejenigen Arbeitslosen, die mangels Bedürftigkeit keinerlei Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, stoppen oder gegebenenfalls sogar umkehren. In jedem Fall jedoch läßt die – auch im Arbeitslosen-Abgang beobachtbare – starke Zunahme der Arbeitslosenhilfe-Bezieher unter den Leistungsempfängern (1982 14,4%; 1984 28,9%) eine *Verschlechterung des durchschnittlichen Absicherungsniveaus* bei Arbeitslosigkeit erkennen²⁵⁾.

²⁴⁾ So läßt sich in den vergangenen Jahren vor allem eine zunehmende Betroffenheit von Berufsanfängern und Personen, die ihre Erwerbstätigkeit zuvor unterbrochen hatten, beobachten. Ihr Anteil am Arbeitslosenzugang hat sich zwischen Mai/Juni 1981 und Mai/Juni 1984 von 18,6% auf 28,0% erhöht; aufgrund der – durch die Haushalts-Konsolidierungsmaßnahmen 1981/83 verschärften – Leistungsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung haben diese Personengruppen in vielen Fällen von vornherein keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe; vgl. Büchtemann, C. F., Massenarbeitslosigkeit und „aktive Arbeitsmarktpolitik“, in: WSI-Mitteilungen 10, 1984, S. 589 ff.

^{24a)} Siehe: BMA (Hrsg.), Sozialpolitische Informationen vom 4. 10. 1985, S. 1: „Arbeitsförderungsgesetz: Siebte Novelle begünstigt ältere Arbeitnehmer“. Nach bislang unveröffentlichten Daten der Arbeitslosen-Abgangserhebung vom Mai/Juni 1985 hat sich der Anteil Arbeitsloser mit Leistungsanspruch bis zur Beendigung ihrer Arbeitslosigkeit von 78,8% 1984 auf 83,0% 1985 und damit wieder auf das Niveau von 1982 erhöht. Trotzdem zeichnet sich auch 1984/85 eine weitere Zunahme des Anteils der Arbeitslosenhilfe-Bezieher unter den Abgängen aus Arbeitslosigkeit ab (1984: 19,0%; 1985: 19,5%).

²⁵⁾ Ebenso verweist der nur geringfügig gestiegene Anteil Arbeitsloser, die den Leistungsbezug mangels Bedürftigkeit vorzeitig beenden, auf die in vielen Fällen ungünstige finanzielle Haushaltssituation der Betroffenen: Nach Berechnungen von Cramer und Karr, a. a. O., S. 3, erhalten mehr als die Hälfte (56,5%) derjenigen Arbeitslosen, die ihren Arbeitslosengeld-Bezug trotz fortdauernder Arbeitslosigkeit vorzeitig beenden, danach Bedürftigkeit voraussetzende Anschluß-Arbeitslosenhilfe.

²⁶⁾ Siehe hierzu auch Bedau, K.-D., Gedrückte Realeinkommen dämpfen private Sparneigung, in: DIW-Wochenbericht 31, 1983; demnach sank das – 1981 bereits nur 60% des Haushaltseinkommens Erwerbstätiger betragende – durchschnittliche Realeinkommen in Arbeitslosenhaushalten zwischen 1981 und 1983 noch einmal um mindestens 9%, während die Haushalte beschäftigter Arbeitnehmer im selben Zeitraum reale Einkommensverluste in Höhe von „nur“ 3% hinnehmen mußten.

²⁷⁾ Siehe hierzu Büchtemann, C. F., Bewältigung der Arbeitsmarktkrise? Zehn Jahre Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 4/85, S. 33 ff.

²⁸⁾ Zur Entwicklung der – aufgrund von Leistungseriffen in den vergangenen Jahren auch real rückläufigen – Regelsätze in der Sozialhilfe siehe: Adamy, W., G. Naegele, Armenpolitik in der Krise: Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends, in: Lewfried, S., F. Tennstedt, (Hrsg.), Politik der Armut, a. a. O., S. 114 ff.

Tabelle 2: Leistungsbezug beim Abgang aus Arbeitslosigkeit (jeweils Mai/Juni), in %

	1982	1983	1984
1) Arbeitslosengeld	56,0	56,5	46,8
2) Arbeitslosenhilfe	9,4	14,4	19,0
3) keine Leistungen	34,6	29,1	34,2
4) – Leistungen beantragt	19,2	12,8	14,5
5) – Ruhen des Anspruchs	0,4	0,4	0,4
6) – Bezug beendet	6,6	6,4	8,2
7) – von vornherein keine Leistungen	6,9	8,1	9,7
8) – sonstige Fälle	1,5	1,4	1,2
Summe aller Abgänge aus Arbeitslosigkeit	100,0	100,0	100,0
9) Summe Arbeitslosigkeit ganz durch Leistungen abgedeckt (1)+(2)+90% von (4)	82,7	82,4	78,8
10) Summe zumindest zeitweise Bezug von Leistungen (5)+(6)+(9)	89,7	89,2	87,4
11) Summe „Ausgegrenzte“/von vornherein kein Bezug (7)+10% von (4)	8,8	9,4	11,2
12) „Ausgesteuerte“/Bezug beendet	6,6	6,4	8,2
13) Summe (11)+(12)	15,4	15,8	19,4

Quelle: Eigene Berechnungen nach ANBA 3-1985, S. 397 und ANBA Arbeitsstatistik/Jahreszahlen, Jg. 1982–1984.

Verschlechterungen im durchschnittlichen Leistungsniveau lassen sich nicht nur an der fortschreitenden Umschichtung vom Arbeitslosengeld in die niedriger bemessene Arbeitslosenhilfe ablesen; sie zeigen sich auch, wenn man – für beide Leistungsarten getrennt – die Entwicklung der durchschnittlichen *Zahlbeträge* während der letzten Jahre betrachtet:

- Das durchschnittlich ausgezahlte Arbeitslosengeld hat sich zwischen 1982 und 1984 nominell um annähernd 4% von 975 DM auf 937 DM verringert,

- und bei der Arbeitslosenhilfe zeichnet sich eine Stagnation der durchschnittlichen Nominal-Beträge auf noch einmal deutlich niedrigerem Niveau (1984 800 DM) ab,

während im selben Zeitraum die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten um 5,8% und das durchschnittliche Netto-Arbeitseinkommen der beschäftigten Arbeitnehmer um 9,2% angestiegen sind. Damit hat sich die Kluft zwischen den Lohnersatzleistungen für Arbeitslose und den Arbeitnehmerinkommen in den vergangenen Jahren weiter vertieft²⁶⁾. Unter Berücksichtigung des gestiegenen Anteils Betroffener, deren Arbeitslosigkeit gar nicht oder nur partiell durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung „abgedeckt“ ist, läßt sich trotz des insgesamt nach wie vor hohen Erfassungsgrades durch die Arbeitslosenversicherung mit fortdauernder Massenarbeitslosigkeit für den Zeitraum 1982-1984 eine – zur zunehmenden Spaltung des Arbeitsmarktes in „Betroffene“ und „Nicht-Betroffene“²⁷⁾ analoge – zunehmende Abkoppelung der materiellen Lebenssituation Arbeitsloser von der Lebenssituation der beschäftigten Mehrheit diagnostizieren.

Inwieweit hiermit auch eine Zunahme arbeitslosigkeitsbedingter *Verarmungsrisiken* im Sinne des – Sozialhilfe-Ansprüche begründenden – Unterschreitens des sozialstaatlich garantierten Existenzminimums²⁸⁾ verbunden ist, läßt sich aus der Arbeitslosen- und Leistungsempfänger-Statistik der Bundesanstalt für Arbeit indes *nicht* ableiten: Sie enthält

Tabelle 3: Durchschnittlicher Betrag von Arbeitslosengeld und -hilfe und durchschnittliche Netto-Arbeitseinkommen der beschäftigten Arbeitnehmer 1982–1984

	(1)	(2)	(3)	Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr			(7)	(8)
	Arbeitslosengeld (Alg) in DM	Arbeitslosenhilfe ¹⁾ (Alhi) in DM	Netto-Arbeitseinkommen je besch. Arbeitnehmer in DM	Alg	Alhi	Arbeitnehmerverdienst	Alg in % des Arbeitnehmerverdienstes	Alhi in % des Arbeitnehmerverdienstes
1982	975	793	1891	+2,8	+3,4	+2,9	51,6	41,9
1983	959	802	1938	-1,6	+1,0	+2,5	49,5	41,4
1984	937	800	1971	-2,3	-0,2	+1,7	47,5	40,6

¹⁾ Nicht enthalten sind hierin durchschnittlich etwa 75 DM pro Leistungsempfänger, die nach der Bedürftigkeitsprüfung von den aufgeführten Beträgen abgezogen werden.

Quelle: Welz Müller, R., Ungleichheit der Einkommensverteilung gewachsen, in: WSI-Mitteilungen 6/1985, S. 321 ff.

weder ausreichende Daten zur Haushaltssituation noch Angaben zum verfügbaren Haushaltseinkommen der Betroffenen²⁹⁾. Auch die personen- und haushaltsbezogene Informationen umfassenden – Daten des *Mikrozensus* des Statistischen Bundesamts sind hierzu ungeeignet, da zum einen die dort erfaßten *Erwerbslosen* mit den vom Arbeitsamt registrierten *Arbeitslosen* nur teilidentisch sind³⁰⁾, und zum anderen im Rahmen des Mikrozensus bislang weder Angaben über Arbeitslos-Meldung noch Angaben über den Bezug von Sozialhilfe-Leistungen erhoben wurden³¹⁾.

2.2 Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts

Die in der Diskussion um die „Neue Armut“ neben der Leistungsempfänger-Statistik der Bundesanstalt für Arbeit meist herangezogene zweite Datenquelle ist die *Sozialhilfe-Statistik des Statistischen Bundesamts*. Auch sie erlaubt

jedoch keine exakten Aussagen über Ausmaß und Umfang der mit Arbeitslosigkeit einhergehenden Verarmungsrisiken, weil in ihr die Meldung beim Arbeitsamt nur indirekt in Form des Bezugs anrechenbarer Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhoben wird³²⁾. Trotzdem zeichnen sich in der Sozialhilfe-Statistik während der letzten Jahre Entwicklungstrends ab, die auf ein, parallel zur Arbeitslosenzahl ebenfalls gewachsenes Armutspotential unter den Arbeitslosen schließen lassen:

Tabelle 4: Indikatoren der amtlichen Statistik zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) 1980–1983

	(1) Haushalte mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) abs.	(2) davon: Hauptursache der Hilfgewährung: Verlust des Arbeitsplatzes in %	(3) davon: mit angerechneten Leistungen aus der Arbeitsversicherung (Alg/Alhi) in %
1980	759 916	8,8	8,1
1981	756 485	12,3	9,9
1982	908 104	17,4	13,3
1983	991 910	19,3	15,2

Quelle: Statistisches Bundesamt

- Die Zahl der (Privat-)Haushalte, die *laufende Hilfe zum Lebensunterhalt* vom Sozialamt erhalten, hat sich seit Beginn der Arbeitsmarktkrise vor gut zehn Jahren von 505 000 (1973) auf rund 992 000 (1983) annähernd verdoppelt, während sich bis Anfang der 70er Jahre noch ein kontinuierlicher Rückgang der Sozialhilfe-Empfängerzahlen abzeichnete; im Jahre 1983 bezogen mehr als 1,7 Millionen Personen außerhalb von Einrichtungen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (1975 | 1 900 000; 1981 | 2 910 000)³³⁾;

- gleichzeitig hat sich die *Altersstruktur* der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt deutlich zu Lasten von Personen im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre), und darunter besonders zuungunsten der 18- bis unter 50jährigen verschoben³⁴⁾: Ihr Anteil an allen Hilfeempfängern außerhalb

²⁹⁾ Die deutsche Arbeitslosenstatistik enthält lediglich Daten über Familienstand und (neuerdings) Angaben über Zahl der Kinder sowie die anhand der Steuerklasse definierten Leistungsgruppen der Arbeitslosen, aus welchen sich jedoch keine exakten Aussagen über die finanzielle Haushaltssituation ableiten lassen: Siehe Brinkmann, C., Zur finanziellen Absicherung der Arbeitslosen durch Arbeitslosengeld (Alg) und Arbeitslosenhilfe (Alhi), IAB-Kurzbericht vom 2. 8. 1984; Schober, K., Arbeitslose mit Kindern und Kinder von Arbeitslosen, IAB-Kurzbericht vom 15. 4. 1985. Wegen der Nachrangigkeit der Leistung wird der Bezug von Sozialhilfe bei Arbeitslosen von den Arbeitsämtern nicht systematisch erhoben; vgl. Brinkmann, C., Strukturmerkmale bei Arbeitslosen, die Sozialhilfe beziehen, IAB-Kurzbericht vom 20. 3. 1985.

³⁰⁾ Siehe Mayer, H.-L., Zur Abgrenzung und Struktur der Erwerbslosigkeit, in: *Wirtschaft und Statistik (WiSta)* I, 1979, S. 22 ff.; Brinkmann, C., Zum Unterschied in der Erfassung von Arbeitslosen durch die Bundesanstalt für Arbeit und von Erwerbslosen im Mikrozensus, in: *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB)* 44, 1980, S. 172 ff.

³¹⁾ Nach ‚Arbeitslosigkeit‘ sowie Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe als überwiegende Quelle des Lebensunterhalts wurde erstmals im Rahmen des Mikrozensus 1985 gefragt, aus dem Ergebnisse jedoch nicht vor 1986 vorliegen werden. Siehe zur finanziellen Situation der Erwerbslosen Mayer, H.-L., Erwerbslosigkeit im Haushaltszusammenhang, in: *WiSta* 9, 1981, S. 657 ff.; o. V., Die Einkommenssituation von Erwerbslosen 1981/82, in: ANBA 2, 1983, S. 73 ff.; Breuer, W., u. a., Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Situation der betroffenen Familien. Statistikauswertung und Literaturstudie i. A. des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG), Köln 1984, S. 16 ff.

³²⁾ Siehe hierzu auch Hauser, R., u. a., Verarmung durch Arbeitslosigkeit?, a. a. O., S. 237 f.; Scholz, W., Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, in: *Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 12, 1983, S. 423 ff.; Heimelt, H., M. Pesliak, Arbeitslose als Sozialhilfeempfänger, Diskussionspapier aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik Nr. 3, Universität Hannover 1984.

³³⁾ Siehe Philipps, K., Sozialhilfeempfänger 1983, in: *WiSta* 4, 1985, S. 321 ff.; sowie Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Fachserie 13: Sozialleistungen*, Reihe 2: Sozialhilfe, Wiesbaden, lfd. Jg.

³⁴⁾ Siehe Philipps, K., Sozialhilfeempfänger ..., a. a. O., S. 324; Klanberg, F., A. Prinz, Anatomie der Sozialhilfe, in: *Finanzarchiv* 2, 1984, S. 292.

von Einrichtungen betrug 1983 55% (1972 36%), der Anteil der 18- bis unter 49jährigen 45% (1972 26%);

- stark angewachsen ist in den vergangenen Jahren auch die Zahl der Empfängerhaushalte von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, für die die Sozialhilfe-Statistik den „*Verlust des Arbeitsplatzes*“ als Hauptgrund der Hilfestellung ausweist: Dies traf 1983 auf insgesamt 203 000 bzw. gut jeden fünften (20,5%; zum Vergleich 1981 12,3%) aller Haushalte zu, die im Laufe des Jahres zumindest vorübergehend auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) angewiesen waren; zu beachten ist jedoch, daß der Hilfegrund „Verlust des Arbeitsplatzes“ nicht mit dem Merkmal Arbeitslosigkeit gleichzusetzen ist, da unter den Arbeitslosen, und vor allem unter den im Rahmen der Arbeitslosenversicherung schlechter Abgesicherten, in wachsendem Umfang auch Berufsanfänger und Personen mit vorheriger Unterbrechung der Erwerbstätigkeit vertreten sind, auf deren Situation die Kategorie „Verlust des Arbeitsplatzes“ nicht zutrifft;

- auf die ungünstige materielle Situation auch vieler *Leistungsempfänger* unter den Arbeitslosen verweist die ebenfalls deutlich angestiegene Zahl von Sozialhilfeempfängerhaushalten, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt *zusätzlich* zu (angerechneten) Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld oder -hilfe) beziehen: Ihre Zahl betrug 1983 rd. 116 000 (zum Vergleich 1981 58 000) bzw. 15,2% (1981 9,9%) aller Empfängerhaushalte. Nach Ergebnissen einer Sondererhebung vom Herbst 1981 sind es - erwartungsgemäß - überwiegend (zu zwei Drittel) Haushalte mit Arbeitslosengeld-Empfängern, die zusätzlich auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen waren³⁵). Vergleicht man für den Zeitraum 1981-1983 den relativen Zuwachs der im Jahresdurchschnitt gemeldeten Arbeitslosen (+78%; darunter Empfänger von Arbeitslosengeld oder -hilfe: +73%) mit der Zuwachsrate der Zahl von (Privat-) Haushalten (!), die zusätzlich zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung Hilfe zum Lebensunterhalt vom Sozialamt erhielten (+100%), so läßt sich hieraus zumindest für die Gruppe der *Leistungsempfänger* unter den Arbeitslosen seit 1981 eine Erhöhung ihres relativen Verarmungsrisikos durch Arbeitslosigkeit folgern.

Allerdings enthält die *Sozialhilfe-Statistik* keine Angaben über den Sozialhilfe-Bezug der - in den vergangenen Jahren angewachsenen - Gruppe der „*ausgegrenzten*“, bzw. „*ausgesteuerten*“ Arbeitslosen, die von vornherein oder zumindest zeitweise weder Arbeitslosengeld noch -hilfe aus der Arbeitslosenversicherung erhalten: Während die Zahl der Sozialhilfeempfänger unter denjenigen Arbeitslosen, die ihren Leistungsbezug aufgrund fehlender Bedürftigkeit (!) *vorzeitig* beenden („Ausgesteuerte“), trotz unterschiedlicher „Bedürftigkeits“-Kriterien in der Arbeitslosenversicherung und bei den Sozialämtern³⁶), eher gering sein dürfte, liegen über das Verarmungsrisiko derjenigen Arbeitslosen, die aufgrund nicht erfüllter Mindestanwartschaft von vornherein keine Leistungen erhalten, in der Bundesrepublik Deutschland keine gesicherten Informationen vor. Damit sind bislang weder Aussagen über den Gesamtumfang arbeitslosigkeitsbedingter Armut im Sinne von Sozialhilfebedürftigkeit noch Schlußfolgerungen hinsichtlich der *Erhöhung* von Armutrisiken Arbeitsloser infolge verstärkter „Ausgrenzung“ aus der Arbeitslosenversicherung möglich³⁷). Aus diesem Grunde führen die kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit derzeit eine Sondererhebung bei den Sozialhilfeempfängern vom September 1985 durch. Vorliegende Schätzungen³⁸) beziffern den Anteil der Sozialhilfeempfänger bei den Arbeitslosen *ohne* Leistungsbezug auf 10-20%, nicht ohne jedoch zugleich auf die „großen Unsicherheiten hin(zuweisen), die durch die nicht genaue Abgrenzung der Daten und die Zusammenführung verschiedener Statistiken entstehen“³⁹). Die *Gesamtzahl* arbeitsloser Sozialhilfeempfänger schätzt der *Deutsche Städtetag* für 1983 auf der Grundlage von Daten aus 25 Mitgliedstädten auf bundesweit 345 000⁴⁰), wobei der Anteil arbeitsloser Sozialhilfeempfänger an allen Hilfeempfängern in einer Reihe besonders von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit betroffener Städte (Dortmund, Duisburg, Essen, Hannover u. a.) deutlich über dem Bundesdurchschnitt (geschätzt: 23%) liegen dürfte⁴¹): Nach einer von C. *Brinkmann* Mitte 1983 durchgeführten (bundesweiten Repräsentativ-)Befragung von 1600 25jährigen und älteren deutschen Arbeitslosen bezogen rd. 12% der 1/2 Jahre nach dem (Erst-)Zugang in Arbeitslosigkeit immer noch oder erneut arbeitslos Gemeldeten Sozialhilfe; bei denjenigen unter ihnen, die *keine* Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (mehr) bezogen, belief sich dieser Anteil auf knapp 22%⁴²). Hieraus läßt sich vorerst die Schlußfolgerung ableiten, daß die - durch die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre verstärkte - „Ausgrenzung“ Arbeitsloser aus der Arbeitslosenversicherung zwar mit erhöhter Wahrscheinlichkeit, keineswegs jedoch mehrheitlich oder gar in allen Fällen zu Verarmungsprozessen im Sinne des Unterschreitens der Sozialhilfeschwelle führt, wie dies in der Debatte um die „neue Armut“ vielfach unterstellt wird.

3. Arbeitsmarktrisiko und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit 1983: Neue Befunde

In Ergänzung zur bisherigen Datenlage werden im folgenden Befunde zum Zusammenhang von Arbeitsmarktrisiken, sozialer Sicherung durch die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebedürftigkeit aus einer neuen breitangelegten Repräsentativuntersuchung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung dargestellt. Anders als die bisher verfügbaren Statistiken ermöglichen die im Rahmen der Untersuchung erhobenen und in die vorliegende Analyse einbezogenen Daten erstmals eine systematische Verknüpfung

³⁵) Siehe Deininger, D., Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im September 1981, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV) 7,1983, S. 210; Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 13, Reihe S. 6 „Laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt/September 1981“, Wiesbaden 1983, S. 36 f.; Hauser, R., u. a., Verarmung durch Arbeitslosigkeit?, a. a. O., S. 237 f., ziehen hieraus den Schluß, daß hochgerechnet auf Jahresbasis 1981 nur etwa jeder 36. Arbeitslosengeld, aber jeder vierte bis fünfte Arbeitslosengeld-Empfänger in einem Sozialhilfe-Haushalt lebe.

³⁶) Siehe u. a. Hummel-Liljegren, H., Meine Rechte und Pflichten als Arbeitsloser, München, Beck Verlag, 1983, S. 142 ff.

³⁷) Die in der Studie von Bähren u. a., Die neue Armut, a.a.O., S. 144 ff., diesbezüglich vorgenommenen Schätzungen beruhen auf falschen Annahmen über die jährliche Gesamtzahl von Arbeitslosigkeit betroffener Personen und Haushalte und ergeben deshalb ein falsches Bild des Verarmungsrisikos infolge von Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug.

³⁸) Siehe Balsen, W., u. a., Die Neue Armut, a. a. O., S. 145 ff.; Scholz W., Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit, a. a. O., S. 425; Hauser, R., u. a., Verarmung durch Arbeitslosigkeit?, a. a. O., S. 236.

³⁹) Hauser, R., u. a., Verarmung durch Arbeitslosigkeit?, a. a. O., S. 247, Anmerkung 5; vgl. Scholz, W., Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit, a. a. O., S. 424.

⁴⁰) Persönliche Mitteilung an den Verfasser.

⁴¹) Siehe Karrenberg, H., E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1985, in: Der Städtetag 2, 1985, S. 97 f.; Heinelt, H., M. Pesliak, Arbeitslose als Sozialhilfeempfänger, a. a. O., S. 8 ff.

⁴²) Siehe Brinkmann, C., Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit: Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung, in: MittAB 4/1984, S. 471.

fung von Informationen über Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung, Haushaltssituation der Betroffenen und Sozialhilfebezug.

3.1 Datenbasis und Anlage der Untersuchung

Datenbasis der folgenden Analyse ist eine im ersten Halbjahr 1984 durchgeführte bevölkerungsweite Repräsentativbefragung, die erste Befragungswelle des „Sozio-ökonomischen Panels“, einer von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten und auf mehrere Jahre hin angelegten Längsschnittuntersuchung, welche gemeinsam vom *Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim*, dem *Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)* und *Infratest Sozialforschung* durchgeführt wird. Aus der im Sommer 1984 abgeschlossenen Erstbefragung liegen umfangreiche haushalts- und personenbezogene Daten von insgesamt 12 358 16jährigen und älteren Personen aus 5969 systematisch ausgewählten, deutschen und ausländischen Privathaushalten vor. Zum Ausgleich stichprobenausschöpfungsbedingter Strukturverzerrungen wurden die Daten mit Hilfe eines speziellen Gewichtungsprogramms den Strukturverteilungen aus der amtlichen Statistik angepaßt und können somit als repräsentativ gelten für die deutsche und ausländische Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland⁴³⁾.

Die folgende Analyse, in welche aus dem umfangreichen Datenmaterial Informationen über sozio-ökonomischen Status, Arbeitsmarkterfahrungen, Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung, Haushaltssituation und Sozialhilfebezug einbezogen wurden, gliedert sich in drei Teile:

- 1) Zunächst werden anhand der Daten für das Jahr 1983 spezifische *Risikogruppen* identifiziert, die unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiken ausgesetzt sind;
- 2) daran anschließend werden wiederum für den Referenzzeitraum 1983 Daten zur sozialen Absicherung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung dargestellt, wobei zwischen drei Leistungsgruppen, Beziehern von Arbeitslosengeld, Beziehern von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosen ohne Leistungsbezug, unterschieden wird; hierbei geht es vornehmlich um die Frage, in welchem Umfang gerade die spezifischen „Risikogruppen“ am Arbeitsmarkt durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung abgesichert sind;

⁴³⁾ Eine genaue Beschreibung der Gesamtuntersuchung findet sich in: Sonderforschungsbereich 3/ Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Teilprojekt B 5: Das Sozio-ökonomische Panel. Bericht über die Forschungstätigkeit 1983-1985 / Antrag auf Förderung der Forschungsphase 1986-1988, Frankfurt/Mannheim/Berlin 1985. Aufgrund erneuter Datenprüfungen nach Abschluß der vorliegenden Analyse hat sich die hier angegebene Gesamtzahl befragter Haushalte mit auswertbaren Angaben lt. Auskunft des DIW um 47 Haushalte (0,8%) verringert, was jedoch innerhalb der Fehlertoleranz liegt und die Ergebnisse der vorliegenden Analyse nicht beeinträchtigt.

⁴⁴⁾ D. h. zumindest zeitweise (vollzeit- oder teilzeit-)erwerbstätig, in betrieblicher Berufsausbildung oder arbeitslos gemeldet war.

⁴⁵⁾ Nach der neuesten IAB-Prognose ist nicht auszuschließen, daß das globale Arbeitsplatzdefizit in der Bundesrepublik Deutschland auch im Jahre 2000 noch bei gut 3 Millionen liegen und die Zahl der registrierten Arbeitslosen die Zwei-Millionen-Schwelle kaum unterschreiten wird. Siehe: Klauder, W., u. a., Arbeitsmarktperspektiven der 80er und der 90er Jahre, in: MittAB 1/1985, S. 41 ff.

⁴⁶⁾ Definiert als Personen, die zwischen Januar 1983 und Dezember 1983 zumindest zeitweise (vollzeit- oder teilzeit-)erwerbstätig, in betrieblicher Berufsausbildung oder arbeitslos gemeldet waren; dies sind 59% der Gesamtbevölkerung ab 16 Jahren. Da es sich hier um zeitraum-bezogene Erwerbsbeteiligungs- bzw. Arbeitslosenquoten handelt, sind sie mit den offiziellen, stichtagsbezogenen Erwerbs- bzw. Arbeitslosenquoten nur bedingt vergleichbar.

3) schließlich werden für die verschiedenen Risiko- und Leistungsgruppen Daten zum Sozialhilfebezug 1983 herangezogen; hierbei stehen die Fragen im Mittelpunkt, inwieweit unterschiedliche Absicherungsniveaus im Rahmen der Arbeitslosenversicherung mit Verarmungsrisiken (im Sinne der Inanspruchnahme laufender Hilfe zum Lebensunterhalt) verbunden sind, und in welcher Hinsicht sich Arbeitslosen-Haushalte mit Sozialhilfebezug von den Arbeitslosen-Haushalten insgesamt unterscheiden.

3.2 Betroffenheit von Arbeitslosigkeit

Angaben zur Betroffenheit von Arbeitslosigkeit wurden im Rahmen der Befragung retrospektiv für das zurückliegende Jahr anhand eines Kalenders erhoben, in welchem für jeden Monat der jeweilige Erwerbsstatus erfragt wurde. Aus den Angaben läßt sich – für verschiedene soziodemographische und sozioökonomische Gruppen – der jeweilige Anteil derer ableiten, die 1983 mindestens einmal (d. h. mindestens in einem Monat) beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren. Da sich alle Personenangaben den jeweiligen Haushalten, zu denen die Personen gehören, zuordnen lassen, ermöglichen die Daten – anders als die rein personenbezogenen Arbeitslosenstatistik – eine Analyse des relativen Betroffenheitsrisikos sowohl auf der Haushalts- wie auf der Personenebene.

Bei rd. 2,26 Millionen registrierten Arbeitslosen und einer offiziellen Arbeitslosenquote von 9,1% im Jahresdurchschnitt war 1983 nach der vorliegenden Untersuchung in gut jedem zehnten Privathaushalt mindestens eine Person vorübergehend arbeitslos gemeldet. Umgekehrt lebten 1983 rd. 12% der Bevölkerung ab 16 Jahre, das sind hochgerechnet gut 6 Millionen Personen, in einem Haushalt, in dem mindestens eine Person arbeitslos gemeldet war. Betrachtet man nur die *Erwerbspersonenhaushalte*, in denen zumindest eine Person 1983 am Erwerbsleben teilgenommen hat⁴⁴⁾ (72% aller Privathaushalte), so beträgt der Anteil mit mindestens einem Arbeitslosen 14%; d. h. rund jeder siebte Erwerbspersonenhaushalt war im Laufe des Jahres 1983 einmal oder mehrmals direkt von Arbeitslosigkeit betroffen; in jedem neunten Arbeitslosen-Mehrpersonen-Haushalt waren es sogar zwei oder mehr Personen, die 1983 persönliche Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit machen mußten. Hierin wird deutlich, daß Arbeitslosigkeit unter den gegebenen und aller Voraussicht weiter anhaltenden⁴⁵⁾ ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen nicht mehr „Randgruppenschicksal“, sondern zur Massenerfahrung geworden ist, und den mit Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommenseinbußen und ihrer „Abfederung“ im Rahmen der Arbeitslosenversicherung infolgedessen gesamtwirtschaftlich keine geringe Bedeutung beizumessen ist (Tabelle 5).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man nicht Haushalte, sondern *Personen* betrachtet: Eigenen Angaben zufolge war rund jede zehnte Erwerbsperson⁴⁶⁾ im Laufe des Jahres 1983 zumindest zeitweise beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet. Dabei zeichnen sich zwischen verschiedenen Personengruppen jedoch deutliche Unterschiede ab, die zugleich einen nicht geringen Grad an sozialer Ungleichverteilung von Arbeitsmarktrisiken sichtbar werden lassen: Besondere Risikogruppen im Sinne eines überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisikos sind unter den derzeit vorherrschenden Arbeitsmarktverhältnissen vor allem

- junge Erwerbspersonen bis 25 Jahre (16%), deren Arbeitsmarktchancen sich in den vergangenen Jahren deutlich verschlechtert haben,
- un- und angelernte Arbeiter (20% bzw. 16%), von denen

Tabelle 5: Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1984 nach ausgewählten Indikatoren zur Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation 1983

(Prozentwerte senkrecht)	(1) Privat- haushalte gesamt ¹⁾	(2) Erwerbs- personen- haushalte gesamt ²⁾	(3) Haushalte mit Arbeits- losigkeit 1983 ³⁾	(4) Haushalte mit Sozial- hilfebezug 1983 gesamt ⁴⁾	(5) Arbeits- losen- haushalte mit Sozial- hilfebezug 1983 ⁵⁾
<i>Fallzahl (Basis)</i>					
– ungewichtet	5 969	4 838	746	137	48
– gewichtet	6 299	4 501	639	149	47
<i>Zahl der Personen ab 16 Jahre im Haushalt</i>					
– eine Person	33	21	19	57	41
– zwei Personen	48	53	51	36	43
– drei Personen	13	17	19	} 7	} 16
– vier Personen	5	6	8		
– fünf und mehr Personen	1	2	3		
<i>Anteil Erwerbspersonenhaushalte (mit mindestens einer Erwerbsperson 1983)</i>					
– mit mindestens einem Arbeitslosen 1983	72	100	100	48	100
– mit zwei und mehr Arbeitslosen 1983	10	14	100	31	100
– in % der Mehrpersonenhaushalte ⁶⁾	1	2	11	6	13
<i>Anteil Haushalte ohne Erwerbseinkommens- bezieher 1983</i>					
	31	4	19	71	58
<i>Anteil Haushalte mit mindestens einem Erwerbseinkommensbezieher 1983</i>					
	69	96	81	29	42
<i>Anteil Haushalte mit zwei und mehr Erwerbseinkommensbeziehern 1983</i>					
– in % der Mehrpersonenhaushalte ⁶⁾	31	43	44	6	10
	46	55	54	17	16
<i>Anteil Haushalte mit Sozialhilfe-Bezug 1983</i>					
	3	2	7	100	100

Anmerkungen: ¹⁾ Haushalte mit deutschem und ausländischem Haushaltsvorstand; ausländische Haushalte waren in der Stichprobe disproportional vertreten und wurden mittels des Gewichtungsprogramms ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung angepaßt. – ²⁾ Alle Haushalte, in denen 1983 mindestens eine Person erwerbstätig, in betrieblicher Berufsausbildung oder arbeitslos gemeldet war. – ³⁾ Alle Haushalte, in denen 1983 mindestens eine Person zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet war. – ⁴⁾ Haushalte, die nach Auskunft des Haushaltsvorstands 1983 zumindest zeitweise Sozialhilfe vom Sozialamt bezogen haben. – ⁵⁾ Haushalte mit mindestens einem Arbeitslosen 1983, in denen 1983 zugleich Sozialhilfe vom Sozialamt bezogen wurde. – ⁶⁾ Haushalte mit mindestens zwei Personen im Alter von 16 oder mehr Jahren.

Quelle: Das Sozio-ökonomische Panel/Welle I 1984. (Datenauswertungen durch das DIW).

1983 eigenen Angaben zufolge jeder fünfte bis sechste mindestens einmal arbeitslos gemeldet war,

- ferner alleinstehende bzw. getrennt lebende Personen aus Einpersonenhaushalten (12-15%)
- sowie Personen aus Haushalten mit niedrigem Netto-Pro-Kopf-Einkommen⁴⁷⁾ (Tabelle 6).

⁴⁷⁾ Bei den Einkommensangaben handelt es sich um Angaben des Haushaltsvorstands zum Zeitpunkt der Befragung, im ersten Halbjahr 1984, in welchen sich u. a. auch die Effekte der in vielen Fällen noch anhaltenden Arbeitslosigkeit von 1983 niederschlagen; trotz sich überlagernder Effekte zeigen die Ergebnisse, daß Arbeitslosigkeit besonders häufig solche Haushalte trifft, bei welchen der Verlust des Arbeitsplatzes einen rasch in die Nähe des Existenzminimums führenden Einkommensverlust bedeutet.

⁴⁸⁾ Nach Ergebnissen einer Sonderauswertung der Arbeitslosenstatistik durch Balsen, W., u. a., Die neue Armut: Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung, Köln 1983, S. 97 ff. erhielten 35% der unter 20jährigen Arbeitslosen vom September 1982 und 87% der Berufsanfänger unter ihnen mangels Anspruchsvoraussetzungen von vornherein keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

Hiermit wird deutlich, daß von Arbeitsmarktrisiken überdurchschnittlich solche Personengruppen betroffen sind, die zugleich im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aufgrund der ihr zugrundeliegenden Konstruktionsprinzipien in geringerem Maße abgesichert sind und bei denen der Verlust des Erwerbseinkommens rascher als bei anderen Gruppen in die Nähe des Existenzminimums führt:

- Jüngere Arbeitnehmer, vor allem Berufsanfänger, erfüllen häufig nicht die – durch das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz 1981/82 noch einmal verschärften – Mindestanwartschafts-Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe; ein weit überdurchschnittlicher Anteil unter ihnen erhält von vornherein keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung⁴⁸⁾.

- Bei un- und angelernten Arbeitern wirkt sich das *Äquivalenzprinzip* dahingehend aus, daß im Falle von Arbeitslosigkeit das verfügbare Haushaltseinkommen auch bei Leistungsbezug vielfach auf ein bedrohlich niedriges Niveau sinkt; dies gilt besonders für die – in dieser Gruppe über-

Tabelle 6: Betroffenheit von registrierter Arbeitslosigkeit 1983
(Basis: Personen, die 1983 zumindest zeitweise am Erwerbsleben teilgenommen haben)

	Basis: Erwerbs- personen (gewichtet)	davon (in %) Personen, die 1983 zu- mindest zeit- weise arbeits- los gemeldet waren
<i>Erwerbspersonen gesamt</i>	7 231	10
Männer	4 339	9
Frauen	2 892	11
Deutsche	6 639	9
Ausländer	592	13
15-24 Jahre	1 467	16
25-34 Jahre	1 742	11
35-44 Jahre	1 675	7
45-54 Jahre	1 477	6
55 Jahre und älter	870	7
<i>Männer</i>		
ledig	1 210	15
verheiratet zusammenlebend	2 825	7
verheiratet getrennt lebend	89	14
geschieden, verwitwet	206	11
<i>Frauen</i>		
ledig	906	10
verheiratet zusammenlebend	1 630	10
verheiratet getrennt lebend	52	15
geschieden, verwitwet	301	12
<i>Stellung im Beruf</i>		
Arbeiter	2 667	15
ungelernte Arbeiter	446	20
angelernte Arbeiter	1 011	16
Facharbeiter, Vorarbeiter, Meister	1 211	13
Angestellte	2 788	8
einfache Angestellte	728	10
qualifizierte Angestellte	2 060	7
Sonstige	1 701	3
<i>Haushaltsgröße</i>		
1-Personen-Haushalt	882	12
2-Personen-Haushalt	1 925	10
3-Personen-Haushalt	1 814	10
4-Personen-Haushalt	1 700	8
5-Personen-Haushalt	620	10
6-Personen-Haushalt	170	12
7- und mehr Pers.-Haushalt	120	12
<i>Personen in Haushalten</i>		
ohne Kinder	3 001	10
mit Kindern	4 230	10
<i>Netto-Pro-Kopf-Einkommen des Haushalts</i>		
unter 500 DM	466	24
500 bis 750 DM	1 285	15
750 bis 1000 DM	1 373	11
1000 bis 1250 DM	1 232	8
1250 bis 1500 DM	721	6
1500 DM und mehr	1 736	5
<i>1983 Sozialhilfe im Haushalt bezogen</i>	97	53

Quelle: Das Sozio-ökonomische Panel/Welle I 1984. (Datenauswertungen durch das DIW).

durchschnittlich vertretenen – längerfristig Arbeitslosen, die nur noch (Anschluß-)Arbeitslosenhilfe in Höhe von 56% bzw. 58% ihres letzten monatlichen Nettoverdienstes erhalten.

- Auch bei alleinstehenden Personen ohne weitere Einkommensbezieher im Haushalt hat die in den starren Leistungssätzen der Arbeitslosenversicherung angelegte *Teilprivatisierung des Einkommensverlusts* ein überdurchschnittliches Verarmungsrisiko zur Folge, welches durch die weitere Verringerung der Leistungssätze beim Übergang zur Arbeitslosenhilfe noch einmal verstärkt wird.

Damit läßt sich an dieser Stelle die Hypothese formulieren, daß sich bei den betrachteten Gruppen ein *überdurchschnittliches* Arbeitslosigkeitsrisiko und ein *unterdurchschnittlicher* Grad an Absicherung gegen die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommensverluste im Sinne einer Erhöhung ihres Verarmungsrisikos kumulativ verstärken.

3.3 Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung

Bei allen Befragten mit Arbeitslosigkeitserfahrungen 1983 wurden – ebenfalls für das Kalenderjahr 1983 – zusätzlich Angaben zum Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung erhoben. Zur Überprüfung der Hypothese eines unterdurchschnittlichen Absicherungsgrads derjenigen Personengruppen, die unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiken ausgesetzt sind, werden im folgenden vereinfachend drei „*Absicherungsniveaus*“ unterschieden, die jeweils unterschiedliche Kompensationsgrade der mit Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommenseinbußen bezeichnen; damit lassen sich die Befragten mit Arbeitslosigkeitserfahrungen 1983 in drei Gruppen einteilen:

- Personen, die 1983 zumindest zeitweise *Arbeitslosengeld* (ggfls. mit darauffolgender Anschluß-Arbeitslosenhilfe) bezogen haben (Arbeitslosengeld-Bezieher);
- Personen, die 1983 *ausschließlich Arbeitslosenhilfe* bezogen haben (Arbeitslosenhilfe-Bezieher);
- Personen, die 1983 zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet waren, gleichwohl *weder Arbeitslosengeld noch -hilfe* bezogen haben (Nicht-Leistungsbezieher).

Bei der Interpretation der anschließend dargestellten Befunde bleibt zu berücksichtigen, daß sich alle Angaben sowohl zur Arbeitslosigkeit wie auch zum Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung ausschließlich auf das Kalenderjahr 1983 beziehen, – unabhängig davon, ob die Arbeitslosigkeit bereits vor 1983 begonnen und/oder noch über 1983 hinaus fortgedauert hat.

Von allen erfaßten Personen mit Arbeitslosigkeitserfahrungen im Jahre 1983 haben im selben Jahr

- zwei Drittel (67%) *Arbeitslosengeld*, darunter 8% daran anschließend auch Arbeitslosenhilfe,
- 15% *ausschließlich* Bedürftigkeit voraussetzende Arbeitslosenhilfe
- und annähernd jede(r) fünfte (18%) trotz Arbeitslosigkeit *keinerlei Leistungen* aus der Arbeitslosenversicherung

erhalten. (Tabelle 7). Bei der Differenzierung nach Personengruppen zeigt sich erwartungsgemäß, daß es wiederum vor allem

- Arbeitslose bis 25 Jahre (Arbeitslosengeld-Bezieher-Anteil 63%),

Tabelle 7: Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung bei Personen, die 1983 zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet waren

	Arbeitslosengeld (ggfls. mit Anschluß-Arbeitslosenhilfe)	aus-schließ-lich Arbeitslosenhilfe	weder Arbeitslosengeld noch -hilfe	Basis: Fallzahl (unge-wichtet)
<i>Arbeitslose 1983 gesamt</i>	67	15	18	834
<i>Männer</i>	72	14	14	484
<i>Frauen</i>	61	17	22	350
<i>verheiratet</i>	69	8	23	192
<i>alleinstehend</i>	53	27	20	158
<i>Alter 1984</i>				
16–25 Jahre	63	13	24	275
26–35 Jahre	70	15	15	234
36–45 Jahre	67	14	19	150
46–55 Jahre	67	22	11	108
56 Jahre und älter	67	17	16	67
<i>Stellung im Beruf</i> (ohne Befragte ohne bisherige Berufstätigkeit)				
ungelernte Arbeiter	50	27	23	104
angelernte Arbeiter	63	22	15	192
Fach-/Vorarbeiter	80	10	10	184
einfache Angestellte	65	20	15	88
qualifizierte Angestellte	69	10	21	168
<i>Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit 1974–1984</i>				
24 Monate und länger	53	30	17	192
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit 1983</i>				
1–3 Monate	74	9	17	250
4–6 Monate	75	11	14	200
7–9 Monate	77	11	12	125
10–12 Monate	51	26	23	259
<i>Zahl der Personen ab 16 Jahre im Haushalt</i>				
1 Person	55	32	13	142
2 Personen	72	12	16	417
3 Personen	71	8	21	158
4 und mehr Personen	62	20	18	117
<i>Personen in Haushalten mit Sozialhilfe 1983</i>	24	33	43	58

Quelle: Das Sozio-ökonomische Panel/Welle I 1984. (Datenauswertungen durch das DIW).

- un- (50%) und angelernte (63%) Arbeiter,
- alleinstehende Frauen (53%),
- ferner Arbeitslose aus Einpersonen- (55%), aber auch aus großen Haushalten mit vier und mehr erwachsenen Personen (62%),
- sowie längerfristig Arbeitslose (51%) mit häufig bereits extensiven Arbeitslosigkeitserfahrungen in der Vergangenheit (53%)

⁴⁹⁾ Siehe hierzu die ähnlichen Befunde und Schlußfolgerungen für Frankreich und Großbritannien Bouillaguet-Bernard, P., J. L. Outin, Indemnisation du chômage, fonctionnement du marché de l'emploi et Systeme de protection sociale, Seminaire d'Economie du Travail, Paris 1984; Disney, R., Unemployment Insurance in Britain, in: Creedy, J. (Hrsg.), The Economics of Unemployment in Britain, London 1981, S. 150 ff.

sind, die einen unterdurchschnittlichen Anteil von Arbeitslosengeld-Empfängern und damit zugleich ein geringeres Absicherungsniveau im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aufweisen: All diese Gruppen haben überdurchschnittlich häufig nur noch – Bedürftigkeit voraussetzende – Arbeitslosenhilfe oder – mit Ausnahme der Personen in Einpersonenhaushalten – das ganze Jahr über keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (mehr) bezogen. Hierin wird deutlich, daß die besonderen Risikogruppen am Arbeitsmarkt zugleich besondere Risikogruppen im Hinblick auf die soziale Absicherung der mit Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommenseinbußen darstellen: Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeitsrisiken gehen bei ihnen einher mit einem eher unterdurchschnittlichen Absicherungsgrad im Rahmen der Arbeitslosenversicherung. Bestehende Segmentationslinien im Arbeitsmarkt und die aus ihnen resultierende soziale Ungleichverteilung von Beschäftigungs- und Einkommensrisiken werden somit durch die Arbeitslosenversicherung in Form unterschiedlicher Absicherungsniveaus noch einmal reproduziert und verstärkt⁴⁹⁾. Damit trägt die Arbeitslosenversicherung selbst zu einer zunehmenden Ungleichverteilung und Konzentration der finanziellen Folgelasten von Arbeitslosigkeit und den dadurch erhöhten Verarmungsrisiken eines Teils der Betroffenen bei.

Die enge Verknüpfung von hohem Arbeitslosigkeitsrisiko und geringerem Grad an sozialer Absicherung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zeigt sich noch einmal deutlich bei einem Strukturvergleich der verschiedenen Leistungsgruppen mit den Erwerbspersonen insgesamt (Tabelle 8): So sind *Jugendliche* bis 25 Jahre unter den Erwerbspersonen insgesamt mit 20%, unter den Erwerbspersonen mit Arbeitslosigkeitserfahrungen 1983 hingegen mit 33% und unter den Nicht-Leistungsbeziehern mit 45% vertreten. Ähnliches gilt für die *Alleinstehenden* (Ledige und getrennt Lebende): Auf sie entfallen rd. ein Drittel (32%) aller Erwerbspersonen, aber 40% derjenigen mit Arbeitslosigkeitserfahrungen sowie annähernd die Hälfte der Arbeitslosen, die nur (noch) Arbeitslosenhilfe (52%) oder keinerlei Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (mehr) beziehen (45%). Daß Arbeitslosigkeit bei Alleinstehenden überdurchschnittlich häufig an bzw. unter das sozialstaatlich festgelegte Existenzminimum führt, zeigt sich bei den Einpersonenhaushalten: In Einpersonenhaushalten lebten 1983 13% der Erwerbspersonen insgesamt, 17% der Erwerbspersonen mit Arbeitslosigkeit und 36% derjenigen unter ihnen, die im selben Zeitraum ausschließlich Arbeitslosenhilfe vom Arbeitsamt bezogen; desgleichen machen *un- und angelernte Arbeiter* ein Fünftel (20%) der Erwerbspersonen insgesamt aus, bei den Arbeitslosen des Jahres 1983 sind sie jedoch mit mehr als einem Drittel (37%), bei den Arbeitslosenhilfe-Empfängern unter ihnen sogar mit mehr als der Hälfte (53%) deutlich überrepräsentiert. Quasi spiegelbildlich verhält es sich bei qualifizierten verheirateten Männern in den mittleren Lebensjahren. Im Vergleich zu ihrem Anteil an den Erwerbspersonen insgesamt sind sie unter den Arbeitslosen deutlich unterrepräsentiert, und im Arbeitslosigkeitsfalle zählt die große Mehrheit (87%) von ihnen zu den Arbeitslosengeld-Empfängern; obgleich sie von allen Gruppen das geringste Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen, entsprechen sie am ehesten demjenigen Arbeitnehmertypus, auf den die der Arbeitslosenversicherung und ihren Konstruktionsprinzipien (Anwartschaftsprinzip; Äquivalenzprinzip; Teilprivatisierung von Einkommensverlusten; Absenkung des Leistungsniveaus mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit) immanente „Risikophilosophie“ zugeschnitten ist: Den durch (potentielle) Mitverdiener im Haus-

Tabelle 8: Strukturdaten zu Arbeitslosigkeit und Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung 1983

	(1) Bevölkerung ab 16 Jahre insgesamt	(2) Erwerbs- personen insgesamt ¹⁾	(3) darunter ohne Arbeitslosigkeit	(4) mit Arbeitslosigkeit 1983	Arbeitslose 1983 nach Einkommensarten/Leistungsarten					
					mit Arbeits- losen- geld ²⁾	nur Arbeits- losen- hilfe ³⁾	Keine Leistun- gen ⁴⁾	ohne ⁵⁾ eigenem Erwerbs- einkommen 1983	mit ⁶⁾ Erwerbs- einkommen 1983	in Haus- halten mit Sozial- hilfe- bezug ⁷⁾
<i>Fallzahl</i>										
ungewichtet	12 358	8015	7181	834	557	116	161	320	514	58
gewichtet	12 339	7231	6530	703	473	107	123	269	434	51
<i>Alter 1984</i>										
16-25	18	20	19	33	31	28	45	31	34	29
26-35	17	24	24	28	29	27	23	26	29	37
36-45	17	23	24	18	18	17	16	21	16	16
46-55	16	20	21	13	13	19	10	12	14	13
55 u. älter	32	12	13	9	9	10	7	10	8	6
<i>Geschlecht - Familienstand</i>										
<i>Männer</i>										
verheiratet, zusammenlebend	29	39	41	27	30	22	17	21	30	30
verheiratet, getrennt lebend	1	1	1	2	2	1	2	3	1	2
ledig	14	17	16	26	25	26	26	22	28	18
verwitwet, geschieden	3	3	3	3	3	6	2	5	2	4
<i>Frauen</i>										
verheiratet, zusammenlebend	30	23	23	23	24	12	30	24	23	5
verheiratet, getrennt lebend	1	1	1	1	1	1	3	2	1	4
ledig	11	13	13	13	11	24	14	16	12	28
verwitwet, geschieden	12	4	4	5	4	9	8	8	4	9
<i>Nationalität</i>										
Deutsche	95	94	94	92	92	94	91	92	93	94
Ausländer	5	6	6	8	8	6	9	8	7	6
<i>Erwerbstätig (derzeit oder früher)</i> (= 100%)	87	99	99	96	98	98	89	93	99	94
ungelernte Arbeiter	8	6	6	13	10	23	19	16	12	22
angelernte Arbeiter	16	14	13	24	25	30	17	27	22	19
Facharbeiter, Meister, Vorarbeiter	16	17	16	23	27	14	14	17	26	17
einfache Angestellte	13	10	10	11	10	13	10	10	11	4
qualifizierte Angestellte	26	29	30	21	21	13	27	20	21	27
Auszubildende	5	6	7	4	3	3	9	4	4	8
Beamte	7	8	9	0	0	1	2	0	1	0
Selbständige	9	9	10	4	4	3	3	4	4	4
<i>Arbeitslosigkeit zwischen 1974 und 1984</i>	16	22	14	100	100	100	100	100	100	100
einmal	72	70	78	59	56	62	69	68	54	57
zweimal und häufiger	28	30	22	41	44	38	31	32	46	43
Gesamtdauer 12 bis 23 Monate	26	23	16	33	35	22	34	37	30	39
Gesamtdauer 24 Monate und länger	11	12	4	23	17	46	21	41	11	12
Summe: 12 Monate und länger	37	35	20	56	52	68	55	78	41	51
<i>Arbeitslosigkeit 1983</i>										
nicht arbeitslos gewesen	94	90	100	-	-	-	-	-	-	-
arbeitslos gewesen	6	10	-	100	100	100	100	100	100	100
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit 1983</i>										
1 bis 3 Monate	2	3	-	30	34	17	29	8	44	13
4 bis 6 Monate	1	2	-	24	26	18	19	10	32	15
7 bis 9 Monate	1	1	-	15	17	11	10	8	18	17
10 bis 12 Monate	2	3	-	31	24	54	42	73	6	56
<i>Leistungsbezug 1983</i>										
Arbeitslosengeld (u. ggf. -hilfe ³⁾)	4	7	-	67	100	-	-	49	79	24
nur Arbeitslosenhilfe ⁴⁾)	1	1	-	15	-	100	-	26	9	33
kein Leistungsbezug ⁵⁾)	1	2	-	18	-	-	100	25	12	43
trifft nicht zu (nicht arbeitslos gewesen)	94	90	100	-	-	-	-	-	-	-
<i>Zahl der Personen (ab 16 J.) im Haushalt 1984</i>										
1 Person im Haushalt	17	13	13	17	14	36	14	25	12	38
2 Personen im Haushalt	50	51	51	50	54	37	49	47	52	44
3 Personen im Haushalt	20	22	22	19	20	10	24	16	21	8
4 Personen im Haushalt	10	10	10	9	9	10	11	8	10	9
5 u. mehr Pers. im Haushalt	4	4	4	4	3	7	2	4	5	0
<i>Kinder (unter 16 J.) im Haushalt: Ja</i>	35	42	42	40	41	38	42	45	38	43

noch Tabelle 8

	(1) Bevölkerung ab 16 Jahre insgesamt	(2) Erwerbs- personen insgesamt ¹⁾	(3) darunter ohne Arbeitslosigkeit	(4) mit Arbeitslosigkeit 1983	Arbeitslose 1983 nach Einkommensarten/Leistungsarten					
					mit Arbeits- losengeld ²⁾	nur Arbeits- losenhilfe ³⁾	Keine Leistun- gen ⁴⁾	ohne ⁵⁾ eigenem Erwerbs- einkommen 1983	mit ⁶⁾	in Haus- halten mit Sozial- hilfe- bezug ⁷⁾
<i>Zahl der Verdiener im Haushalt⁹⁾</i>										
keiner	22	2	1	18	11	46	20	47	—	56
einer	35	36	36	37	38	25	43	40	35	34
zwei	32	46	47	33	38	21	27	10	48	6
drei und mehr	11	16	16	12	13	8	10	3	17	4
<i>Mehr als ein Verdiener (in % der Personen in Mehr-Personen-Haushalten)</i>										
	52	71	72	54	59	45	43	17	74	16
<i>Zahl der Arbeitslosen im Haushalt¹⁰⁾</i>										
keiner	88	84	93	—	—	—	—	—	—	—
einer	11	14	7	83	83	82	86	82	84	85
zwei und mehr	1	2	—	17	17	18	14	18	16	15
<i>mehr als ein Arbeitsloser (in % der Personen in Mehr-Personen-Haushalten)</i>										
	1	2	0	20	20	28	16	24	18	24
<i>Sozial-Transfers 1983</i>										
Sozialhilfe	2	1	1	7	3	16	18	14	3	100
dar.: Hilfe zum Lebensunterhalt	2	1	1	7	2	15	17	13	3	92
Wohngeld	5	4	3	14	9	32	19	24	8	67
Sozialhilfe und Wohngeld	1	1	0	5	2	11	11	10	2	67
<i>Erwerbsstatus im 1. HJ. 1984</i>										
Vollzeit erwerbstätig	41	69	72	38	43	30	26	12	54	14
Teilzeit erwerbstätig	6	9	10	4	4	3	3	2	5	0
betriebliche Berufsausbildung	4	6	6	2	1	1	5	2	1	2
zusammen: erwerbstätig, in Ausbildung	51	84	88	44	48	34	34	16	60	16
geringfügig erwerbstätig	3	5	5	3	3	2	4	2	3	2
arbeitslos gemeldet	3	5	1	36	36	44	28	54	25	53
Zivil-, Wehrdienst	0	0	0	1	1	2	1	1	1	0
nicht erwerbstätig	44	6	5	18	14	18	33	29	11	27
<i>Monatliches Pro-Kopf-Haushaltsnettoeinkommen 1984</i>										
bis unter 300 DM	1	1	1	3	2	5	5	5	2	14
300 bis unter 500 DM	6	6	5	14	12	21	13	22	8	44
500 bis unter 750 DM	20	19	18	29	29	32	25	32	27	18
750 bis unter 1000 DM	21	20	20	22	19	21	32	19	24	24
1000 bis unter 1250 DM	19	18	19	15	17	4	13	11	17	0
1250 bis unter 1500 DM	10	11	11	6	7	5	4	4	8	0
1500 bis unter 1750 DM	8	9	10	6	7	6	3	5	7	0
1750 bis unter 2000 DM	4	5	6	2	2	3	1	1	3	0
2000 DM und mehr	9	11	12	4	4	3	4	2	5	0
Summe: unter 500 DM	8	7	6	17	14	26	18	27	10	44
Summe: unter 750 DM	28	26	24	45	43	58	43	59	37	62
Summe: unter 1000 DM	49	46	44	67	62	79	75	78	61	100
Summe: 1000 DM und mehr	51	54	56	33	38	21	25	22	39	0
<i>Eigene Einschätzung der wirtschaftl. Situation des Haushalts im 1. HJ. 1984</i>										
große Sorgen mit dem eigenen Einkommen	18	19	17	41	38	48	47	52	34	67
sehr unzufrieden mit dem Einkommen (Werte 0–2 auf vorgegebener 11er Skala)	10	9	8	27	24	46	24	38	21	47

¹⁾ Befragte, die im Jahre 1983 – zumindest zeitweise – am Erwerbsleben teilgenommen haben (d. h. erwerbstätig, arbeitslos oder in betrieblicher Berufsausbildung waren);

²⁾ Befragte, die 1983 zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet waren und *Arbeitslosengeld* (ggf. mit Anschluß-Arbeitslosenhilfe) bezogen haben;

³⁾ Befragte, die 1983 zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet waren und ausschließlich *Arbeitslosenhilfe* aus der Arbeitslosenversicherung bezogen haben;

⁴⁾ Befragte, die 1983 zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet waren, aber weder Arbeitslosengeld noch -hilfe bezogen haben;

⁵⁾ Befragte, die 1983 arbeitslos gemeldet waren und im gesamten Zeitraum 1983 kein eigenes Arbeitseinkommen hatten;

⁶⁾ Befragte, die 1983 arbeitslos gemeldet waren und zumindest zeitweise ein eigenes Arbeitseinkommen hatten;

⁷⁾ Befragte, die 1983 zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet waren und deren Haushalt 1983 Sozialhilfe bezog;

⁸⁾ ohne Befragte, die bis zum Erhebungszeitpunkt (1. HJ. 1984) noch nie erwerbstätig (einschl. betriebliche Berufsausbildung) waren; Angaben zur Stellung im Beruf beziehen sich auf den letzten (Nicht-Erwerbstätige) bzw. den derzeitigen (Erwerbstätige) Arbeitsplatz;

⁹⁾ Gesamtzahl der Personen ab 16 Jahre im Haushalt, die 1983 zumindest zeitweise ein eigenes Arbeitseinkommen hatten;

¹⁰⁾ Gesamtzahl der Personen im Haushalt, die 1983 zumindest zeitweise arbeitslos gemeldet waren.

Quelle: Das Sozio-ökonomische Panel/Welle I 1984. (Datenauswertungen durch das DIW).

halt auch „privat“ abgesicherten Arbeitnehmer aus höherqualifizierten, d. h. relativ gut bezahlten Berufspositionen, für den Arbeitslosigkeit nicht mehr als eine quasi „zufällige“, d. h. einmalige und vor allem kurzfristige Unterbrechung einer ansonsten kontinuierlichen und stabilen Erwerbsbiographie bedeutet.

Daß dieses Bild zunehmend an der gewandelten Struktur und Lebenssituation vieler Betroffenen vorbeizieht, zeigt sich auch auf der Haushaltsebene: Im Vergleich zu den Erwerbspersonen insgesamt leben die Arbeitslosen überdurchschnittlich häufig in Haushalten, in welchen auch keine Ressourcen zur „privaten“ Kompensation der mit Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommenseinbußen zur Verfügung stehen; dies gilt nicht nur im Hinblick auf den überproportionalen Anteil Arbeitsloser in Einpersonenhaushalten, sondern auch für die Mehrpersonenhaushalte: Hatten in den Mehrpersonenhaushalten⁵⁰⁾ Erwerbspersonen ohne eigene Arbeitslosigkeits Erfahrungen 1983 zu annähernd drei Viertel (72%) gleichzeitig mindestens einen weiteren Verdiener im Haushalt, so traf dies bei der Vergleichsgruppe der Arbeitslosen und auch bei denjenigen unter ihnen, die selbst *das ganze Jahr 1983* kein eigenes Erwerbseinkommen erzielten, nur auf rund jeden zweiten (54%) zu. Zugleich zeigt sich, daß sich Arbeitsmarktrisiken auch – im Sinne der Betroffenheit gleich mehrerer Haushaltsmitglieder – im Haushalt *kumulieren*: Während von den Erwerbspersonen *ohne* persönliche Arbeitslosigkeits Erfahrung 1983 nur 7% in Haushalten lebten, in denen im selben Jahr eine andere Person zeitweise arbeitslos gemeldet war, lebte bei Befragten mit eigener Arbeitslosigkeit mehr als doppelt so häufig mindestens ein *weiterer* Arbeitsloser im Haushalt⁵¹⁾.

Für die materielle Situation der Betroffenen und ihrer Haushalte mindestens ebenso gravierend ist schließlich die Kumulation von Arbeitslosigkeitsrisiken bei den betroffenen Personen selbst: Frühere Befunde bestätigend⁵²⁾ gelingt es unter den derzeitigen ungünstigen Arbeitsbedingungen nur noch einem – vermutlich weiter abnehmenden – Teil der Betroffenen, die Arbeitslosigkeit und die mit ihr verbundenen Einkommenseinbußen durch eine baldige und dauer-

hafte Reintegration in den Erwerbsprozeß zu bewältigen. Von den Arbeitslosen des Jahres 1983 hatten zum Befragungszeitpunkt im ersten Halbjahr 1984 nicht einmal die Hälfte (44%) wieder eine Beschäftigung (einschl. betrieblicher Berufsausbildung) aufgenommen; mehr als jeder dritte (36%) von ihnen war auch 1984 immer noch oder schon wieder arbeitslos gemeldet; bei den Erwerbspersonen *ohne* Arbeitslosigkeits Erfahrungen im Vorjahr traf dies nur auf jeden hundertsten (1%) zu. Zugleich zeigen sich auch unter den Arbeitslosen von 1983 Unterschiede hinsichtlich ihres Verbleibs im ersten Halbjahr 1984: Den höchsten Anteil Wiederbeschäftigter weisen diejenigen Arbeitslosen auf, die im Vorjahr Arbeitslosengeld bezogen hatten (48%), während die Wiederbeschäftigungsquote derjenigen, die bereits 1983 nur noch Arbeitslosenhilfe oder gar keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (mehr) erhielten, mit jeweils 34% deutlich darunter liegt. Für die *Arbeitslosenhilfe-Empfänger* bestätigt sich dabei der frühere Befund, wonach die Arbeitslosigkeit tendenziell um so länger fort-dauert, je ungünstiger die finanzielle Lage der Betroffenen ohnehin schon ist: Annähernd jeder zweite (44%) von ihnen ist auch im ersten Halbjahr 1984 immer noch arbeitslos gemeldet. Demgegenüber zeigt sich bei den *Nicht-Leistungsempfängern* des Jahres 1983, daß die „Aussteuerung“ aus dem Leistungsbezug in vielen Fällen nur die *Vorstufe* zur endgültigen „Aussteuerung“ aus dem Arbeitsmarkt markiert: Jede(r) dritte (33%) von ihnen ist im ersten Halbjahr 1984 aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Durch die Arbeitslosenversicherung werden die vom Arbeitsmarkt ausgehenden Marginalisierungsprozesse somit tendenziell verstärkt.

3.4 Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfebezug

Zur Beantwortung der – im Kontext der sozialpolitischen Debatte um Stellenwert und Umfang der „Neuen Armut“ zentralen – Frage, inwieweit die unterschiedlichen Absicherungsniveaus in der Arbeitslosenversicherung Verarmungsprozesse im Sinne des Unterschreitens des gesetzlich festgelegten Subsistenzminimums zur Folge haben, wurden zusätzlich Angaben zum *Sozialhilfe-Bezug* im Jahre 1983 herangezogen. Hierbei bleibt zu berücksichtigen, daß mit dem Indikator Sozialhilfe-Bezug nicht der gesamte Umfang akuter Verarmung durch Arbeitslosigkeit erfaßt wird, sondern darüber hinaus eine nicht unbedeutende *Dunkelziffer* potentiell Anspruchsberechtigter existiert, die ihre Ansprüche nicht geltend machen und die deshalb aus der vorliegenden Analyse ausgeklammert bleiben; eine Abschätzung des Umfangs dieser Gruppe ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, doch dürfte er bei der Gruppe der Arbeitslosen wegen des bei ihnen ohnehin gegebenen Ämterkontakts geringer sein als in der Gesamtbevölkerung⁵³⁾. Zudem erlauben die hier verwendeten Daten keine Aussagen darüber, ob die Inanspruchnahme von Sozialhilfe *ursächlich* auf die Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist⁵⁴⁾; Kriterium der Zuordnung im Rahmen der vorliegenden Analyse war lediglich, daß der Haushalt im Jahre 1983 laut Auskunft des Haushaltsvorstands zumindest vorübergehend Sozialhilfe bezogen hat.

Insgesamt enthält das Datenmaterial Angaben von 228 Personen aus 157 Haushalten, die 1983 Sozialhilfe erhalten haben; bezogen auf alle befragten Haushalte entspricht dies einer Sozialhilfe-Quote von rd. 2,5%; trotz der geringen Fallzahlen stimmt diese Quote relativ genau mit derjenigen überein, die sich für 1983 anhand amtlicher Daten berechnen läßt⁵⁵⁾.

⁵⁰⁾ Haushalte mit zwei und mehr Personen im erwerbsfähigen Alter.

⁵¹⁾ Die Tendenz zur Kumulation von Arbeitslosigkeit auf der Haushaltsebene stellte kürzlich auch Brinkmann bei Langfrist-Arbeitslosen fest: Siehe Brinkmann, C., Unemployment in the Federal Republic of Germany . . . , a. a. O., S. 17 ff.; vgl. auch Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Erwerbslosigkeit im Familienzusammenhang: Ergebnisse einer Sonderauswertung des Mikrozensus 1982, Köln 1984, S. 15 ff.

⁵²⁾ Siehe Büchtemann, C. F., B. v. Rosenblatt, Kumulative Arbeitslosigkeit . . . , a. a. O., S. 267 ff.

⁵³⁾ Siehe hierzu u. a. Hartmann, H., Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut“, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) 1981; Cremer-Schäfer, H., Arbeitslosigkeit . . . , a. a. O. Grunow, D., u. a., Die Bedeutung örtlicher Interorganisationsbeziehungen für die Umsetzung des Bundessozialhilfegesetzes, in: Projektverbund „Bürgernähe der Sozialhilfeverwaltung“, Schriftenreihe des BMJFG, Stuttgart 1985, S. 168 ff.

⁵⁴⁾ So ermittelte Brinkmann, Strukturmerkmale von Arbeitslosen, die Sozialhilfe beziehen, IAB-Kurzbericht vom 20. 3. 1985, S. 4, daß ca. jeder sechste der Arbeitslosen in Sozialhilfe-Haushalten bereits vor der Arbeitslosigkeit Sozialhilfe bezog.

⁵⁵⁾ Philipps, K., Sozialhilfeempfänger 1983, a. a. O., S. 325, weist für 1982 einen Anteil von Sozialhilfeempfänger-Haushalten an allen (Privat-)Haushalten in Höhe von 3,6% aus; dieser Anteil ist jedoch überhöht, da sich die Daten der Sozialhilfe-Statistik auf Bezugsfälle im Gesamtjahr beziehen und Haushalte mit mehrmaligem Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in ihnen mehrfach gezählt sind, bei den im Nenner der Quotenberechnung verwendeten Mikrozensusdaten es sich jedoch um den (zeitpunktbezogenen) Privathaushalts-Bestand handelt; nach Berechnungen von Klanberg und Prinz, Anatomie der Sozialhilfe, a.a.O., S. 291, beträgt die Differenz zwischen jährlicher (Mehrfachbezug derselben Personen mitenthaltender) und stichtagsbezogener Empfängerzahl rd. 40%.

Betrachtet man zunächst *Haushalte* (Tabelle 5), so zeigt sich, daß von allen Erwerbspersonenhaushalten knapp jeder 60. (1,6%), von den *Arbeitslosenhaushalten* unter ihnen hingegen jeder 14. (7,3%) 1983 Sozialhilfe (bzw. laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) bezogen hat. Umgekehrt war in rund jedem dritten (31%) *Sozialhilfeempfänger-Haushalt* 1983 mindestens eine Person zeitweise arbeitslos gemeldet. Trotz des im vorangegangenen dargestellten hohen Erfassungsgrads im Rahmen der Arbeitslosenversicherung sind Arbeitsmarkt- und Verarmungsrisiken nach wie vor relativ eng miteinander verknüpft.

Dieses Bild einer – bei jährlich rund 3,2 Millionen von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen – allerdings nicht zu vernachlässigenden – Minderheit von Sozialhilfe-Empfängern in den Arbeitslosen-Haushalten reproduziert sich auch auf der *Personenebene* (Tabelle 8): Insgesamt 7% der Befragten mit Arbeitslosigkeitserfahrungen 1983 lebten in einem Haushalt mit Sozialhilfebezug, – ein Anteil, der im Vergleich zu den Erwerbspersonen *ohne* Arbeitslosigkeitserfahrungen (1%) um das Siebenfache höher liegt. Dabei treten jedoch enorme Unterschiede zwischen Arbeitslosen mit verschiedenen Absicherungsniveaus in der Arbeitslosenversicherung hervor: Während von den Arbeitslosengeld-Empfängern nur knapp jeder 33. (3%) in einem Sozialhilfe-Haushalt lebte, traf dies auf rd. jeden sechsten (16%) der Arbeitslosenhilfe-Empfängern sowie annähernd jeden fünften (18%) Arbeitslosen *ohne* Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu; hierin zeigt sich, daß die unterschiedlichen Leistungsgruppen in der Tat Gruppen mit stark unterschiedlichen Absicherungsniveaus und infolgedessen stark unterschiedlichen Verarmungsrisiken repräsentieren: Während der Bezug von *Arbeitslosengeld* für die überwiegende Mehrheit der Betroffenen eine ausreichende Absicherung gegen Armutsrisiken gewährleistet, findet sich sowohl unter den Arbeitslosenhilfe- wie unter den *Nicht-Leistungsempfängern* jeweils eine substantielle Minderheit, die auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Zugleich wird deutlich, daß es sich bei der – in den vergangenen Jahren kontinuierlich angewachsenen – Gruppe der Nicht-Leistungsempfänger um eine recht heterogene Population handelt: Während einerseits fast jeder fünfte unter ihnen Sozialhilfe-Bezieher ist, lebt andererseits ein gutes Drittel (37%) von ihnen in Mehrpersonen-Haushalten, in denen 1983 zwei und mehr Verdienner zum Haushaltseinkommen beitrugen. Hierin zeigt sich, daß die Nicht-Leistungsempfänger unter den Arbeitslosen sowohl diejenigen umfassen, die *mangels Bedürftigkeit* von vornherein bzw. nach Beendigung des Arbeitslosengeld-Anspruchs keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben, als auch jene Gruppen, die aufgrund nicht erfüllter Mindestanwartschaft *von* Anfang an vom Leistungsbezug ausgeschlossen sind. Hier von deutlich unterschieden ist die Situation *der Arbeitslosenhilfe-Empfänger*: Obgleich der Anteil der Sozialhilfe-Bezieher bei ihnen sogar etwas niedriger liegt als bei den Nicht-Leistungsempfängern, lebt ein Drittel (36%) von ihnen in Einpersonenhaushalten und die Hälfte (46%) in Haushalten, in denen 1983 überhaupt kein Erwerbseinkommen erzielt wurde; bei Arbeitslosenhilfe-Empfängern in Mehrpersonen-Haushalten waren in mehr als einem Viertel der Fälle (28%) 1983 zwei oder mehr Personen arbeitslos gemeldet. Festzuhalten bleibt, daß sich beide Gruppen, Arbeitslosenhilfewie Nicht-Leistungsbezieher hinsichtlich aller einbezogenen Einkommensindikatoren negativ von der dritten und zugleich größten Gruppe der *Arbeitslosengeld-Empfänger* abheben: Letztere leben mehrheitlich (86%) in Mehrperso-

nen-Haushalten und weisen den höchsten Anteil von Personen mit zwei und mehr Verdienern im Haushalt (51%) auf.

Ein Strukturvergleich der – fallzahlmäßig in der Stichprobe allerdings nur sehr schwach (n = 58) vertretenen – Arbeitslosen in Sozialhilfeempfänger-Haushalten mit den Arbeitslosen insgesamt erlaubt vorsichtige Rückschlüsse auf Faktoren, die bei Arbeitslosen Verarmungsrisiken verstärken. Erneut treten dabei unter den arbeitslosen Sozialhilfe-Empfängern deutlich jene Gruppen hervor, die im vorangegangenen bereits als besondere Risikogruppen sowohl im Hinblick auf ihr hohes Arbeitslosigkeitsrisiko wie auch im Hinblick auf ihren geringeren Absicherungsgrad durch die Arbeitslosenversicherung identifiziert wurden: Wiederum handelt es sich bei den arbeitslosen Sozialhilfe-Empfängern überproportional um

- jüngere Arbeitslose der Altersgruppe 16-35 Jahre (66%),
- ferner alleinstehende (d. h. ledige, getrennt lebende bzw. geschiedene) Frauen (41%) und Personen in Einpersonenhaushalten (38%), in denen keine anderen Einkommensbezieher die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Einkommensverluste „abzufedern“ vermögen,
- sowie ungelernete Arbeiter (22%), bei denen ein – u. a. aufgrund des Äquivalenzprinzips – niedriges Absicherungsniveau zusammen mit einer in der Regel überdurchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhte Verarmungsrisiken zur Folge haben.

Damit unterscheiden sich die *arbeitslosen* Sozialhilfe-Empfänger in struktureller Hinsicht deutlich von den *nicht-arbeitslosen* Sozialhilfe-Empfängern, unter denen vor allem nicht-erwerbstätige, ältere Frauen mit Niedrigst-Renten überrepräsentiert sind.

Zugleich wird deutlich, daß Verarmung durch Arbeitslosigkeit für die Betroffenen häufig mehr oder minder *chronische* Züge annimmt; wer einmal infolge von Arbeitslosigkeit bis in die Sozialhilfe „abgerutscht“ ist, hat unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen nur geringe Chancen, den fatalen Zirkel von hohem Arbeitsmarktrisiko, lang während der Arbeitslosigkeit, niedrigem Absicherungsgrad durch die Arbeitslosenversicherung und Armut zu entkommen: Nicht einmal jeder sechste (16%) arbeitslose Sozialhilfeempfänger von 1983 hatte im ersten Halbjahr 1984 wieder eine Beschäftigung gefunden, über die Hälfte (56%) war immer noch oder erneut arbeitslos gemeldet und mehr als ein Viertel (27%) hatte sich inzwischen ganz vom Arbeitsmarkt zurückgezogen.

Bei einer abschließenden *Hochrechnung* des in der Bundesrepublik Deutschland bislang unbekanntes Gesamtvolumens arbeitslosigkeitsbedingter „neuer“ Armut, sprich Sozialhilfebedürftigkeit, anhand der Befunde sind in jedem Fall die mit den geringen Fallzahlen verbundenen Unsicherheiten zu berücksichtigen. Für eine Hochrechnung spricht jedoch die Tatsache, daß nicht nur die für alle Haushalte errechnete Sozialhilfequote, sondern – trotz leicht unterschiedlicher Stichprobendesigns beider Datenquellen – auch die vorgefundene Verteilung der Arbeitslosen auf die unterschiedlichen Leistungsgruppen bzw. Absicherungsniveaus relativ genau mit denen der amtlichen Statistik übereinstimmt: Laut Abgangsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit war 1983 für rund 82% der Betroffenen die Arbeitslosigkeit bis zu ihrer Beendigung mit Leistungen (Arbeitslosengeld oder -hilfe einschl. 90% der Antragsteller) abgedeckt (siehe oben Tabelle 2): dieser Anteil entspricht exakt dem Anteil von Leistungsempfängern, wie er im Rahmen der vorliegenden

Untersuchung ermittelt wurde: Rund 18% der befragten Arbeitslosen des Jahres 1983 haben keinerlei Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten (Tabelle 7).

In Anbetracht der nach wie vor bestehenden Datendefizite stützt sich die Hochrechnung auf folgende Annahmen:

- Grundgesamtheit der im Rahmen unserer Untersuchung erfaßten Arbeitslosen sind alle Personen, die im Laufe des Jahres 1983 einmal oder mehrmals zumindest zeitweise beim Arbeitsamt gemeldet waren. Diese (statistisch ausgedrückt: „Anwesenheits-“) Gesamtheit umfaßt alle Personen, die das Jahr 1983 mit einer bereits früher eingetretenen Arbeitslosigkeitsphase begonnen haben (Jahresanfangsbestand 1983: 2,223 Mio. Personen) zuzüglich all derjenigen Personen, die im Laufe des Jahres 1983 eine oder mehrere Arbeitslosigkeitsphasen begonnen haben (Arbeitslosenzugang abzüglich Fälle mehrmaligen Zugangs derselben Person: 1983 ca. 3,200 Mio. Personen). Von der Summe aus Jahresanfangsbestand 1983 und Arbeitslosen-Zugang 1983 sind sodann jene Personen zu subtrahieren, die sowohl am Anfang des Jahres 1983 arbeitslos gemeldet waren, als auch im Laufe der daran anschließenden 12 Monate einmal oder mehrmals erneut als Zugang in Arbeitslosigkeit registriert wurden; schätzt man diese Personengruppe auf ca. 25 vH des Jahresanfangsbestands an Arbeitslosen (ca. 556 Tsd. Personen), so errechnet sich für 1983 eine *Gesamtzahl arbeitslos gemeldeter Personen in Höhe von rd. 4,867 Mio.*; d. h. annähernd 5 Millionen verschiedene Personen waren 1983 zumindest zeitweise beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet.
- Im Hinblick auf den Anteil der Nicht-Leistungsberechtigten bestehen leichte Unterschiede zwischen Arbeitslosen-Bestand und allen Personen, die im Laufe des Jahres von Arbeitslosigkeit betroffen sind: Weil im Arbeitslosen-Bestand Langfrist-arbeitslose mit niedrigerer Leistungsbe-rechtigtenquote tendenziell überrepräsentiert sind, liegt der Anteil Nicht-Leistungsberechtigter im Bestand mit ca. 30 vH (1983) niedriger als bei den jährlichen Zugängen in Arbeitslosigkeit (1983 rd. 16 vH). Bezieht man den jeweiligen Anteil Nichtleistungsberechtigter auf den Jahresanfangsbestand an Arbeitslosen (2,223 Mio. x 30 vH) und die Zahl der (um Mehrfach-Arbeitslosigkeitsfälle bereinigten) Zugänge in Arbeitslosigkeit (2,644 Mio. X 16 vH), so läßt sich für 1983 eine *Gesamtzahl Arbeitsloser ohne Leistungsbezug in Höhe von rd. 1,1 Mio. errechnen.*

Unsere Befunde haben gezeigt, daß der Anteil der Sozialhilfeempfänger unter den Arbeitslosen des Jahres 1983, die *keine* Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezogen haben, 18 vH beträgt (Tabelle 7 oben). Bezieht man diesen Anteil nun auf die errechneten rd. 1,1 Mio. Arbeitslosen des Jahres 1983, die laut amtlicher Statistik keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten haben, so lassen sich für das Jahr 1983 etwa 200 000 *arbeitslose Sozialhilfebezieher unter den Nicht-Leistungsempfängern* errechnen. Über die Zahl der zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesenen Leistungsbezieher liegen Angaben aus der amtlichen Sozialhilfestatistik vor: Ihre Zahl betrug 1983 rd. 116000; beide Zahlen zusammengenommen ist für 1983 somit von einer *Gesamtzahl arbeitsloser Sozialhilfe-Empfänger* in Höhe von 300 000 – 320 000 Personen auszugehen, was sich im übrigen weitgehend mit entsprechenden Schätzungen des Deutschen Städtetages für 1983 deckt. Trotzdem sei hier noch-

mals auf vergleichsweise große Unsicherheiten (geringe Fallzahlen in der Stichprobe) bei dieser Hochrechnung hingewiesen.

4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die im vorangegangenen berichteten Befunde machen deutlich, daß es trotz fortdauernder Massenarbeitslosigkeit und der erfolgten Leistungseinschränkungen im Bereich der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor nur eine Minderheit von 7% der Arbeitslosen ist, die - im Sinne des Bezugs von Sozialhilfe - von akuter Armut betroffen sind. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß - entgegen Vorstellungen, wie sie in der Debatte um die „neue Armut“ verbreitet sind - bislang die große Mehrheit der Betroffenen durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung finanziell abgesichert ist. Gleichwohl verdeutlichen sowohl die - parallel zum Anstieg der Arbeitslosenzahlen - absolut gewachsene Zahl von Sozialhilfe-Empfängern wie auch der überproportionale Anteil Arbeitsloser unter ihnen, daß trotz Arbeitslosenversicherung auch hierzulande nach wie vor eine enge Assoziation von Arbeitsmarkt- und Armutsrisiken besteht. Der geringe Anteil Arbeitsloser, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihre *absolute* Zahl mittlerweile knapp eine Dreitmillion erreicht hat. Zusätzlich sollte nicht vergessen werden, daß auch Armut im Sinne des Unterschreitens der offiziellen Sozialhilfe-Schwelle kein absoluter Maßstab für Verarmungsrisiken ist: Infolge der unterbliebenen Warenkorb-Reform in der Sozialhilfe, wie sie der Deutsche Verein für Öffentliche und Private Fürsorge bereits 1981 vorgeschlagen hatte, liegt der Anteil der Sozialhilfe-Berechtigten unter den Arbeitslosen heute deutlich niedriger, als dies nach der längst überfälligen Reform des Warenkorb der Fall gewesen wäre; das heutige Niveau der Regelsätze in der Sozialhilfe dürfte real deutlich unter dem Bedarfsprofil des Warenkorbs von 1970 liegen⁵⁶); zum Teil ist der niedrige Anteil von Sozialhilfe-Empfängern unter den Arbeitslosen somit auch auf die in den vergangenen Jahren erfolgte weitere relative Absenkung des letzten „Auffangnetzes“ im Bereich der sozialen Sicherung zurückzuführen. Zugleich deuten eine Reihe von Indikatoren darauf hin, daß sich die Assoziation von Arbeitsmarkt- und Verarmungsrisiken in den vergangenen Jahren verstärkt hat und mit anhaltender Arbeitsmarktkrise und vor allem wachsender Langfrist-Arbeitslosigkeit in den kommenden Jahren weiter verstärken wird:

- Infolge der seit 1981 erfolgten Leistungskürzungen sowie infolge der mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit fortschreitenden Umschichtung der Leistungsempfänger in die niedriger bemessene Arbeitslosenhilfe hat sich das durchschnittliche *Leistungsniveau* in der Arbeitslosenversicherung deutlich verschlechtert; vor allem die wachsende Zahl der Arbeitslosenhilfe-Empfänger dürfte damit *zunehmend* in die Nähe des Existenzminimums geraten: Der hohe Anteil Arbeitsloser, die nach Auslaufen des Arbeitslosengeld-Anspruchs die Bedürftigkeit voraussetzende Anschluß-Arbeitslosenhilfe erhalten, ist Indiz dafür, daß den meisten Arbeitslosen nur in geringem Umfang *private* Ressourcen zur Verfügung stehen, die den Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit zumindest partiell kompensieren könnten. Der mit 16% im Vergleich zu allen Arbeitslosen (7%) weit überdurchschnittliche Anteil von Sozialhilfe-Empfängern unter den Arbeitslosenhilfe-Beziehern macht deutlich, daß die von ihren Anspruchsvoraussetzungen her bedarfsorientierte, in ihrem Leistungsniveau jedoch am Äquivalenzprin-

⁵⁶) Siehe Adamy, W., G. Naegel, Armenpolitik in der Krise: Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends, in: Leibfried, S., F. Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut, a. a. O., S. 114 ff.

zip bemessene Arbeitslosenhilfe vielfach das sozialstaatliche Existenzminimum nicht mehr zu gewährleisten vermag.

- Obgleich nach wie vor die große Mehrheit der Arbeitslosen durch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung finanziell abgesichert ist, läßt sich in den letzten Jahren eine absolute wie relative Zunahme von Personen unter den Arbeitslosen beobachten, die gar keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten; 1984 traf dies auf annähernd jeden fünften (19%) aller Arbeitslosen zu. Nur der kleinere Teil davon (8%) erhält wegen fehlender Bedürftigkeit keine Leistungen mehr, die Mehrheit (11%) ist unabhängig von Bedarfsgesichtspunkten wegen Nicht-Erfüllens der Mindest-Anwartschaft von vornherein vom Leistungsbezug ausgeschlossen; besonders die Zahl von vornherein Ausgegrenzter hat sich in den letzten Jahren absolut wie relativ deutlich erhöht. Der mit rd. einem Fünftel hohe Sozialhilfe-Empfänger-Anteil unter den Nicht-Leistungsbeziehern dürfte so gut wie ausschließlich auf diese Gruppe zurückzuführen sein, deren Verarmungsrisiko damit noch einmal deutlich höher (bei schätzungsweise einem Drittel) liegen dürfte, als dies die Sozialhilfequote aller Nicht-Leistungsempfänger ausdrückt.

— Schließlich hat die vorangegangene Analyse gezeigt, daß vor allem solche Arbeitnehmergruppen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung schlechter abgesichert und infolgedessen erhöhten Verarmungsrisiken ausgesetzt sind, die unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen zugleich in überdurchschnittlichem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die im Arbeitsmarktgeschehen vorfindlichen Segmentationslinien werden von der Arbeitslosenversicherung aufgrund der ihren Leistungskriterien immanenten sozialen Selektivität reproduziert und verstärkt. In dem Maße, in dem sich Arbeitsmarktrisiken zunehmend bei bestimmten Personengruppen wie Jugendlichen, Alleinstehenden und Geringqualifizierten konzentrieren, steht bei unveränderten Leistungskriterien in der Arbeitslosenversicherung in Zukunft eine weitere Zunahme arbeitslosigkeitsbedingter Verarmungsprozesse zu erwarten.

Die Anfang 1985 in Kraft getretene Verlängerung des Arbeitslosengeld-Anspruchs und die für 1986 von der Bundesregierung beschlossene weitere Ausdehnung auf maximal zwei Jahre für ältere Arbeitslose mit entsprechend langen Anwartschaftszeiten ist angesichts dessen sicherlich als *ein* „Schritt in die richtige Richtung“ zu werten, indem dadurch für einen Teil der Betroffenen das Abgleiten in die niedrigere Arbeitslosenhilfe und die damit verbundenen erhöhten Verarmungsrisiken zumindest zeitlich hinausgezögert werden. Mit ihrer selektiven Einschränkung auf *ältere* Arbeitslose

mit mehrjährigen Anwartschaftszeiten zielen die Neueregulungen jedoch an den besonders von „neuer Armut“ betroffenen Risikogruppen unter den Arbeitslosen vorbei und tendieren überdies, die ohnehin bestehende Ungleichverteilung sozialer Sicherungsleistungen zugunsten der sog. Kerngruppen am Arbeitsmarkt weiter zu verfestigen.

Um der zunehmenden Entkoppelung der materiellen Lebenssituation Arbeitsloser von der Lebenssituation der beschäftigten Mehrheit entgegenzutreten, ist im Bereich der Arbeitslosenversicherung zusätzlich vor allem eine stärkere Bedarfsorientierung (bei gleichzeitigem Festhalten am Äquivalenzprinzip) erforderlich:

- Vorrangig sollten all jene Arbeitslosen, die unter derzeit geltenden Regelungen unabhängig von Bedarfsgesichtspunkten von vornherein keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung haben, in den Kreis derjenigen einbezogen werden, die *bei Bedürftigkeit* zumindest Arbeitslosenhilfe vom Arbeitsamt erhalten; d. h. die – ohnehin aus dem Bundeshaushalt und nicht aus Versicherungsbeiträgen bezahlte – Arbeitslosenhilfe sollte zu einer *bedarfsorientierten, aber zugleich beitragsunabhängigen Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit* ausgebaut werden;

- ferner sollte durch eine *Mindest-Sockelung der Arbeitslosenhilfe-Beträge* auf dem Niveau der geltenden Regelsätze bei der Sozialhilfe, wie sie u. a. bereits von der Transfer-Enquete-Kommission 1981 vorgeschlagen wurde⁵⁷⁾, zugleich sichergestellt werden, daß das Leistungsniveau der Arbeitslosenhilfe nicht das sozialstaatlich garantierte Existenzminimum unterschreitet und somit den gleichzeitigen Bezug von Arbeitslosenhilfe vom Arbeitsamt und laufender Hilfe zum Lebensunterhalt vom Sozialamt erforderlich macht. Hierbei darf allerdings die Frage nicht ausgeklammert bleiben, inwieweit die derzeit geltenden Regelsätze in der Sozialhilfe tatsächlich noch eine menschenwürdige Lebensführung in einer Wohlstandsgesellschaft wie der der Bundesrepublik Deutschland gewährleisten.

Damit würde unter denjenigen Arbeitslosen, die Versicherungsansprüche erworben haben und/oder zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf Leistungen angewiesen sind, ein 100%iger Erfassungsgrad im Rahmen der Arbeitslosenversicherung sichergestellt, und zugleich eine Abwälzung der mit Arbeitslosigkeit verbundenen finanziellen Folgekosten auf Soziale Sicherungsträger, die – wie die überwiegend von den Kommunen finanzierte Sozialhilfe – nicht auf die Absicherung von Kollektivrisiken wie Arbeitslosigkeit ausgerichtet sind, in Zukunft vermieden werden⁵⁸⁾. Eine derartige Reform des Leistungsrechts in der Arbeitslosenversicherung scheint in jedem Falle sinnvoller als die zunehmende *sozialpolitische Funktionalisierung* von Maßnahmen *aktiver* Arbeitsmarktpolitik, wie sie sich derzeit in Form der vorübergehenden Unterbringung Arbeitsloser in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit dem bloßen Ziel des Erwerbs neuer Leistungsansprüche beobachten läßt⁵⁹⁾. Aktive Arbeitsmarktpolitik und speziell Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen könnten und sollten dann wieder verstärkt auf ihre originäre Zielsetzung, die möglichst *dauerhafte* Reintegration Arbeitsloser in den Erwerbsprozeß, ausgerichtet werden.

⁵⁷⁾ Siehe Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1981, S. 176 ff.

⁵⁸⁾ Siehe hierzu auch die Überlegungen von Schmid, G., Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, erscheint in: Bieback, K.J. (Hrsg.), Perspektiven der Sozialversicherung und ihrer Finanzierung, Tagungsbericht, Hamburg 1986.

⁵⁹⁾ Siehe Reissert, B., „Zweiter Arbeitsmarkt“ – Begriff, Umfang, Erfahrungen, Konflikte, Perspektiven, Ms., Berlin 1985.