

Arbeitsmarkt aktuell

Deutscher
Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abteilung
Arbeitsmarktpolitik und
Internationale
Sozialpolitik

November 2005

Mehrkosten bei Hartz IV: Fehlkalkulation oder Missbrauch?



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Postfach 11 03 73
10833 Berlin

Verantwortlich:
Dr. Ursula Engelen-Kefer

Rückfragen an:
Dr. Wilhelm Adamy
Ingo Kolf

Telefon 030/240 60 754
Telefax 030/240 60 771
Mail: ais@dgb.de

Bündel von Ursachen für Ausgabenanstieg verantwortlich

In der öffentlichen Diskussion um Hartz IV stehen in den letzten Wochen nicht die unzureichende Eingliederungsförderung für Langzeitarbeitslose oder die andauernden organisatorischen Probleme in der Praxis im Vordergrund sondern die vermeintlich explodierenden Kosten. Teilweise wird sogar der Eindruck erweckt, das Gesetz habe eine Ausweitung des Sozialstaats bewirkt. Damit seien die bisherigen Kritikpunkte der Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände, die bei Hartz IV ein Armutsrisiko sehen, überholt.

Parallel hat der scheidende Wirtschaftsminister eine Missbrauchsdiskussion losgetreten, die durch pauschale Behauptungen Stimmung gegen Arbeitslose macht. Es zeichnet sich ab, dass mit dem Kostenargument und der „Missbrauchsdebatte“ der Boden für Leistungskürzungen bei Hartz IV bereitet werden soll. In den Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Union werden bereits Verschlechterungen z.B. hinsichtlich des Rückgriffs auf Unterhaltsverpflichtete konkret beraten.

Die Behauptung, bei Hartz IV seien die Ausgaben „explodiert“, ist in dieser Simplizität nicht richtig. Richtig ist vielmehr, dass die Finanzkalkulation im Bundesetat 2005 unrealistisch niedrig war und jetzt von der Realität eingeholt wird. Die in der Presse stetig auftauchenden Mehrkosten von 10 bis 12 Mrd. Euro beziehen sich (nur) auf die Ausgaben für ALGII/Sozialgeld im Vergleich zum Etatansatz 2005. Der Bund kalkulierte bei diesen passiven Leistungen für den Lebensunterhalt einschließlich den Sozialversicherungsbeiträgen mit 14,6 Mrd. Euro. Bis Ende September 2005 sind aber bereits knapp 19 Mrd. Euro ausgegeben worden. Der Bund rechnet bis zum Jahresende mit Gesamtausgaben in diesem Bereich von bis zu 25,6 Mrd. Euro.

Diese fiskalische Betrachtung ist aber gleich in mehrfacher Hinsicht verkürzt. Die Ursachen für diese Mehrausgaben sind vielfältig. Den Mehrausgaben im passiven Bereich stehen Minder Ausgaben bei den aktiven Leistungen (Eingliederungszuschüsse, Qualifizierungsmaßnahmen etc.) von voraussichtlich 3 Mrd. Euro in diesem Jahr gegenüber. Aufgrund der vielfältigen Organisationsmängeln bei Hartz IV haben sich die Träger (BA und Kommunen) auf den Behördenaufbau und die Abwicklung

der passiven Leistungen konzentriert. Die Eingliederungsförderung kam viel zu kurz. Deshalb wird das Eingliederungsbudget von 6,6 Mrd. Euro in diesem Jahr nur gut zur Hälfte genutzt. Der Rest fließt in den Bundeshaushalt zurück. Mit diesen Minderausgaben korrespondieren aber die Mehrausgaben bei den passiven Leistungen unmittelbar: Der Bund bezahlt (passiv) die Arbeitslosigkeit auch deshalb, weil zur Verfügung stehende aktive Eingliederungshilfen nicht genutzt werden.

Bei einem aussagekräftigen Kostenvergleich müssen die Gesamtaufwendungen für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vor Inkrafttreten von Hartz IV mit den Gesamtausgaben für Hartz IV bei Bund, Ländern, Kommunen einschließlich der Einspareffekte (z.B. beim Wohngeld) berücksichtigt werden und die angestiegene (Langzeit-)Arbeitslosigkeit eingerechnet werden. Auch bei einer Fortsetzung des „alten“ Systems lägen die Kosten in der heutigen Arbeitsmarktsituation höher.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es für genaue Berechnungen und Kostenvergleiche zu früh ist. Außerdem stammen alle vorliegenden Zahlen von Beteiligten mit starkem finanziellem Eigeninteresse. All zu oft werden „Äpfel mit Birnen verglichen“, wenn es den eigenen politischen Zielen dient. Die Einsparungen beim Wohngeld durch Hartz IV werden von Ländersseite teilweise klein gerechnet oder die zuvor getätigten Ausgaben für aktive Maßnahmen und/oder Personalaufwand nicht mit berücksichtigt. Der Endlosstreit allein um die Unterkunftskosten für ALG II-Empfänger und die reale Be- bzw. Entlastung der Kommunen beweist, wie interessen geleitet Kostenrechnungen schnell sind.

Das Land Niedersachsen, das für die unionsregierten Bundesländer Hartz IV „koordiniert“, geht von Mehrkosten des neuen Hartz IV-Systems im Vergleich zu Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe in Höhe von 6,5 Mrd. Euro bei einem Gesamtaufwand von rund 43 Mrd. Euro aus. Aber auch diese Zahl ist zumindest hinsichtlich des sehr gering kalkulierten Einspareffekts beim Wohngeld fragwürdig. Das bisher für Arbeitslosenhilfeempfänger von Bund und Ländern gezahlte Wohngeld ist mit Hartz IV komplett entfallen.

Die Mehrkosten im Vergleich zur Kalkulation im Jahr 2004 erklären sich wesentlich aus der um 1,2 Mio. höheren Zahl von Bedarfsgemeinschaften, der gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit, einer hohen Zahl von erwerbsfähig

deklarierten Sozialhilfeempfängern sowie einer zuvor unterschätzten „verdeckten“ Arbeitslosigkeit und Armut.

- Unerwartet hohe Fallzahlen: Während der Gesetzgeber vor dem Start von Hartz IV von 2,5 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit 3,4 Mio. Alg II-Empfängern (Jahresdurchschnitt 2005) ausging, sind es mittlerweile knapp 3,7 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit 4,9 Mio. Alg II-Empfängern. Die 1,7 Mio. nicht erwerbsfähigen Sozialgeldempfänger kommen noch hinzu. Die Bundesregierung hat teilweise veraltete Daten zur Grundlage ihrer Kalkulation gemacht. Noch schwerwiegender hat sich ausgewirkt, dass die Kommunen rund 90% der bisherigen Sozialhilfeempfänger als erwerbsfähig in das neue ALG II „entlassen“ haben und nicht 75% wie vom Bund kalkuliert.
- Verdeckte Armut offen gelegt: Neben den bisherigen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern sind auch Menschen neu im Hartz IV-System, die bisher keine Sozialhilfe bezogen haben. Sie haben bisher Sozialhilfeansprüche aus Unwissenheit oder „verschämter“ Armut nicht realisiert oder weil sie einen Unterhaltsrückgriff auf ihre Verwandten befürchteten. Die Bundesregierung weist im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht (2005) selbst darauf hin, dass auf 3 Sozialhilfeempfänger/innen 1,5 bis 2 „verdeckte“ Arme kommen, die mit einem Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle leben. Diese Menschen in das System zu integrieren ist sozialpolitisch sinnvoll.
- Die Langzeitarbeitslosigkeit steigt seit 2001 kontinuierlich an. Im Hartz IV-Planungsjahr 2003 gab es im Jahresdurchschnitt 1,53 Mio. Langzeitarbeitslose, 2004 waren es 1,68 und in diesem Jahr werden es voraussichtlich rund 1,8 Mio. sein.
- Die personelle Ausstattung in den Arbeitsgemeinschaften (Argen) von BA und Kommunen sowie die Schulung des Personals waren auf diese zusätzliche Belastung durch höhere

Fallzahlen in keiner Weise eingestellt.

- Die Hartz IV-Reform wurde zum 01.01.2005 ohne ausreichende Vorbereitung umgesetzt. Die Fehler in der Aufbauorganisation, die hohe Fehlerquote bei den Leistungsbescheiden, die Anfälligkeit des EDV-Systems und die schwerpunktmäßige Befassung mit den passiven Leistungen haben sämtlich dazu geführt, dass die Komponente des „Förderns“ bis heute unterentwickelt ist. Viele Job-Center haben erst zum Jahresende ein „Arbeitsmarktprogramm 2005“ zur Eingliederungsförderung vorgelegt; teilweise fehlt es noch immer.
- Auch die Kompliziertheit des Gesetzes hat dazu geführt, dass die Job-Center den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Leistungsbescheide gelegt haben. Trotzdem wurden bei der Einkommensanrechnung und der Prüfung von Unterhaltsverpflichtungen vielfach Fehler gemacht. Eine Überprüfung der Arge Köln durch die BA-Revision ergab, dass jede zweite Akte fehlerhaft oder unvollständig war.

Zwei weitere Kostentreiber sind bedeutsam, ohne hingegen in der öffentlichen Diskussion eine Rolle zu spielen:

- Niedriglöhne treiben Kosten - ALG II als Kombilohn.

ALG II bekommt auch, wer – ohne arbeitslos zu sein – ein zur Deckung des eigenen und des Lebensunterhalts seiner Familie nicht ausreichendes Einkommen hat. Von 4,9 Mio. ALG II-Empfängern sind „nur“ 60% arbeitslos. Immerhin 650.000 ALG II Empfänger erhalten die Fürsorgeleistung neben einem nicht existenzsichernden Erwerbseinkommen. Mit der zum 01. Oktober 2005 erfolgten Ausweitung der Hinzuverdienstgrenzen steigt diese Zahl noch an. Damit wirkt ALG II ökonomisch als Kombilohn: Unzureichendes Erwerbseinkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle wird durch ALG II bis zur Bedürftigkeitsschwelle aufgestockt.

Hier rächt sich volkswirtschaftlich die seit Jahren zu beobachtende Zunahme von Jobs im Niedriglohnsektor. Betriebe zahlen niedrigere Löhne, der Staat muss als

Ausfallbürge einspringen; eine sowohl sozial-, wie fiskal- und ordnungspolitisch negative Entwicklung.

- Die so genannten 1-Euro Jobs

Rund 250.000 ALG II Empfänger arbeiten in Zusatzjobs (1-Euro Jobs). Dafür erhalten sie neben einer Aufwandsentschädigung von meist 1 Euro pro Stunde weiterhin ihr ALG II. Dies bedeutet fiskalisch eine hohe Gesamtbelastung des Etats, ohne dass mit diesen Arbeitsgelegenheiten Einnahmen bei Steuern oder Sozialversicherung verbunden wären. Dies hebt 1-Euro-Jobs negativ von anderen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung ab. Noch schlimmer: Die Eingliederungschancen nach Abschluss einer solchen Maßnahme sind äußerst schlecht. Die 1-Euro Jobs drohen zur kostspieligen Warteschleife zu werden, die einer Beschäftigungstherapie ähnelt.

Die Gewerkschaften haben auf diesen Umstand frühzeitig hingewiesen und gefordert, andere, Erfolg versprechendere Eingliederungshilfen (insbesondere Qualifizierung) zu nutzen. Auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im gemeinnützigen Bereich sind gesamtwirtschaftlich günstiger als 1-Euro Jobs. Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel werden jedoch in diesem Jahr bei weitem nicht ausgeschöpft. Voraussichtlich werden von dem 6,6 Milliarden umfassenden Eingliederungsbudget für ALG II-Empfänger rund 3 Milliarden zurück an den Bund fließen.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Kostentreiber kann nicht von einer spürbaren Ausweitung von Sozialleistungen durch Hartz IV oder einem massenhaften Missbrauch von Leistungen gesprochen werden. Das ALG II liegt mit 345 Euro (Ost 331 Euro) plus angemessene Miete auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe, wobei bisher gezahlte einmalige Beihilfen (Bekleidungsgehalt, Winterbeihilfe etc.) durch pauschalierte Leistungen in den Monatsregelsatz einbezogen wurden. Wer also jetzt das ALG II-Niveau senken will, will dies unterhalb des bis Ende 2004 geltenden Sozialhilfeniveaus tun. Wo Hartz IV für die bisherigen Sozialhilfeempfänger mit Verbesserungen verbunden ist (größzügigere Vermögensfreibeträge plus Einbeziehung in die Sozialversicherung) ist die Wirkung begrenzt bzw. hinsichtlich des

Erwerbs von eigenen (geringen) Rentenansprüchen mit späteren Minderausgaben des Staates für Altersarmut verbunden.

Welche Arbeitslosenhilfeempfänger sind wie von Hartz IV betroffen?

Bei Einführung des ALG II war klar, dass die Hauptverlierer Arbeitslose mit relativ hoher Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosenhilfeempfänger/innen mit verdienendem Partner sein würden. Auch Haushalte mit zwei Arbeitslosenhilfebeziehern – wie dies insbesondere in Ostdeutschland häufiger der Fall ist – zählten zu den großen Verlierern.

Nach einer neuen Auswertung des IAB (Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit) haben sich diese Erwartungen bestätigt. Die Auswertungen müssen mit einer Simulationsrechnung erfolgen, da die exakten Auswirkungen von Hartz IV noch nicht repräsentativ erfasst sind.

Ende 2004 gab es 2,26 Millionen Arbeitslosenhilfeempfänger. Von diesen sind nach einer realistischen Simulationsrechnung des IAB 17% - mit unterschiedlicher Ost-West-Gewichtung - nicht mehr bedürftig im Sinne von Hartz IV. Das heißt, sie erhalten weder ALG II noch Sozialhilfe. In diesen Haushalten gibt es nach Maßgabe des Gesetzes ausreichend Einkommen und/oder Vermögen, um Fürsorgebedürftigkeit zu verneinen.

Da es in Paarhaushalten häufiger der Fall ist, dass die Frau Arbeitslosenhilfe bezog und der Mann ein Erwerbseinkommen hatte, als umgekehrt, sind weibliche Arbeitslosenhilfebezieher von der Einführung von Hartz IV stärker betroffen als männliche.

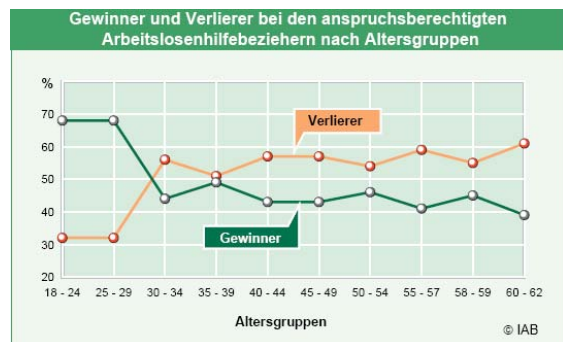
	AIHi Dez. 2004	ALG Bedürftig- keitsquote II-
WEST	1.272.806	83,40%
OST	988.855	82,30%
GESAMT	2.261.661	

Quellen: BA, IAB

Neben den komplett ausgesteuerten Arbeitslosenhilfebeziehern gibt es laut IAB knapp eine Million Haushalte mit einem geringeren Einkommen als zuvor. Das ALG II ist in diesen Fällen geringer als die bisherige Arbeitslosenhilfe. Das IAB weist aber auch auf „Gewinner“

unter den 83% bedürftigen Arbeitslosehilfeempfängern hin. Diese verteilten sich stärker auf Westdeutschland (57%) als auf Ostdeutschland (35%). Dort, wo sich bisherige Arbeitslosehilfeempfänger mit ALG II besser stehen, beruht dies darauf, dass sie in der Vergangenheit einen ergänzenden Sozialhilfespruch nicht realisiert haben. Dies kann aus Unwissenheit, verschämter Armut oder aus der Angst vor einem Unterhaltsrückgriff auf Verwandte geschehen sein. Teilweise wurden auch Wohngeldansprüche nicht realisiert.

Bei einer Verteilung von Gewinn bzw. Verlust auf die Altersgruppen wird deutlich, dass überwiegend jüngere Arbeitslosehilfeempfänger zu den „Gewinnern“ von Hartz IV zählen. Auf Grund durchschnittlich geringerer Einkommen hatten sie auch niedrigere Arbeitslosehilfezahlungen. Auch scheiden sie relativ seltener auf Grund anrechenbaren Partnereinkommens aus der Bedürftigkeit aus.



Quelle: IAB-Kurzbericht 17/2005 vom 07.10.2005

Die nachstehende Tabelle zeigt, dass die Verteilung der Bedürftigkeitsraten stark von den Personengruppen abhängt. Paare ohne Kinder gelten am häufigsten als nicht bedürftig. In ostdeutschen Paarhaushalten führt oft die (frühere) Erwerbstätigkeit beider Partner dazu, dass der Haushalt nicht als bedürftig im Sinne von Hartz IV gilt.

Die Bedürftigkeitsquote der Haushalte hängt von den in der Simulation getroffenen Annahmen hinsichtlich der Einkommens- und Vermögenssituation ab und wird deshalb in einer Bandbreite dargestellt. In der rechten Spalte ist die „realistischste“ Variante abgebildet.

Welche Haushalte erhalten weiterhin Leistungen beim Übergang zum SGB II ?			
– Anteile der bedürftigen Haushalte nach Haushaltstyp, in % –			
Haushalts-Typ	Bedürftigkeit		anspruchsberechtigt bei Variante 1 der IAB-Simulation
	von	bis	
West			
Alleinstehende(r)	91,3	94,2	92,5
Alleinerziehende(r)	87,4	89,7	87,4
Paar ohne Kinder	63,0	68,1	64,9
Paar mit Kindern	65,2	78,2	74,9
Gesamt	79,9	85,8	83,4
Ost			
Alleinstehende(r)	93,4	98,3	93,6
Alleinerziehende(r)	92,8	94,3	92,8
Paar ohne Kinder	49,9	65,9	61,4
Paar mit Kindern	50,8	71,4	68,0
Gesamt	76,4	86,2	82,3
Bund			
Alleinstehende(r)	92,2	95,9	93,0
Alleinerziehende(r)	90,5	92,3	90,5
Paar ohne Kinder	56,9	67,1	63,3
Paar mit Kindern	59,4	75,5	72,2
Gesamt	78,4	86,0	82,9

Quelle: IAB-Kurzbericht 17/2005 vom 07.10.2005

Die Ablehnung von ALG II-Anträgen ist kein einmaliges Phänomen zum Inkrafttreten von Hartz IV, sondern besteht grundsätzlich fort. Im September 2005 wurden z.B. knapp 47.000 Neu- bzw. Weiterbewilligungsanträge abgelehnt, bei 511.000 Bewilligungsbescheiden.¹ Die Ablehnungsquote betrug 7,2 % in Westdeutschland bzw. 12,3 %, in Ostdeutschland. Verantwortlich hierfür waren in den weitaus meisten Fällen die Einkommensverhältnisse der Bedarfsgemeinschaft.

¹ Nur über die BA-Software A2LL erfasste Bescheide; hinzu kommen manuelle Bescheide sowie die Optionskommunen, für die noch keine zentrale Auswertung vorliegt.