



Alexandra Wagner

## Zur angeblichen Kostenexplosion durch Hartz IV

Die Fakten sagen Anderes

Beitrag zum Monitor Arbeitsmarktpolitik

---

### Auf einen Blick ...

- Entgegen der in den Medien kolportierten Meinung sind die Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige in 2005 im Vergleich zum alten System kaum angestiegen.
- Höhere Kosten ergeben sich nicht aus dem Systemwechsel, sondern aus der steigenden Zahl von Bedarfsgemeinschaften. Entscheidend dafür sind die Entwicklungen am Arbeitsmarkt: wachsende Erwerbslosigkeit und ein zunehmendes Segment prekärer Beschäftigung mit nicht existenzsichernden Einkommen.
- Die Gesamtausgaben im Bereich der arbeitsmarktnahen sozialen Sicherung verändern sich wenig: Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung stehen höhere Ausgaben im Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige gegenüber.
- Auf repräsentativen Befragungen beruhende Schätzungen legen nahe, dass die Zahl der Anspruchsberechtigten für Arbeitslosengeld II immer noch höher ist als die Zahl der Alg II-Beziehenden.

## **Inhalt**

<b>1 Die politische Diskussion</b>	<b>3</b>
<b>2 Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach neuem und altem Recht</b>	<b>3</b>
<b>3 Zahl der anspruchsberechtigten Personen für Arbeitslosengeld II</b>	<b>5</b>
<b>4 Gründe für die im Zeitverlauf zunehmende der Zahl der Hilfebedürftigen</b>	<b>7</b>
<b>5 Prognosen zur Ausgabenentwicklung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende für 2006</b>	<b>8</b>
<b>6 Ein Problem – zwei Systeme</b>	<b>9</b>
<b>7 Fazit: Kostenentwicklung war vorhersehbar</b>	<b>10</b>
<b>8 Zum Weiterlesen</b>	<b>11</b>

## 1 Die politische Diskussion

Die öffentliche Debatte zu den Wirkungen von Hartz IV wird derzeit vor allem durch zwei Argumente geprägt - die Thesen von einer angeblichen Explosion der Kosten durch den Systemwechsel und die Behauptung, dass zu einem großen Teil Missbrauchsfälle für diese Kostensteigerung ursächlich seien. Beide Argumente sollen eine stärkere Disziplinierung und Kontrolle der Hilfebedürftigen und eine (weitere) Kürzung der Leistungen begründen.

Bei sachlicher Betrachtung der Fakten kann nicht nur keines der beiden Argumente belegt werden; vielmehr kommt man zu dem Schluss, dass sich die Kosten für Hartz IV schlicht aus dem Umfang der (wachsenden) Arbeitslosigkeit und den teilweise (zu) niedrigen Erwerbs- und Transfereinkommen ergeben. Diese Kosten wären auch ohne den Systemwechsel in etwa dem gleichen Umfang angefallen.

In der aktuellen Debatte bleibt darüber hinaus außerhalb des Blicks, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im wesentlichen auf dem (niedrigeren) Niveau der Sozialhilfe erfolgte und für eine nicht geringe Zahl von Arbeitslosenhilfebeziehenden eine Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation eingetreten ist.

Im folgenden Beitrag werden einige **Fakten** zusammengefasst, die zur Versachlichung der Diskussion beitragen sollen:

## 2 Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach neuem und altem Recht

Gerd Andres, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, hat in einer Unterrichtung durch das BMAS den Ausschuss für Arbeit und Soziales (vgl. Ausschussdrucksache 16(11)197) darüber in Kenntnis gesetzt, dass sich die Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige aufgrund der ungünstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes auch ohne den Systemwechsel erhöht hätten.

Bei Weitergeltung des alten Systems lägen die Kosten für erwerbslose Sozialhilfeempfänger, Wohngeld für Erwerbslose und Arbeitslosenhilfe im Jahr 2005 bei **35,5 Mrd. Euro**. Tatsächlich wurden 2005 für ALG II und Kosten der Unterkunft

mit **37,3 Mrd. Euro** nur geringfügig mehr Mittel ausgegeben. Der Vergleich der Ausgabeposten stellt sich im einzelnen wie folgt dar:

<b>Transfers für erwerbsfähige Hilfebedürftige (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge)</b>	
<b>Hochrechnung für 2005 auf Basis des alten Rechts</b>	<b>Ist 2005 (neues Recht)</b>
<b>22,9 Mrd. Euro</b> Arbeitslosenhilfe	<b>25,0 Mrd. Euro</b> Arbeitslosengeld II (Inklusive ca. 4,2 Mrd. Euro an Beiträgen an die Rentenversicherung <sup>1</sup> )
<b>8,4 Mrd. Euro</b> Sozialhilfe für Erwerbsfähige (Hilfe zum Lebensunterhalt und Krankenhilfe)	
	<b>0,10 Mrd. Euro</b> Kinderzuschlag
	<b>0,09 Mrd. Euro</b> einmalige Leistungen
<b>4,2 Mrd. Euro</b> Wohngeld für Erwerbsfähige	<b>12,1 Mrd. Euro</b> Kosten der Unterkunft
TRANSFERS INSGESAMT	
<b>35,5 Mrd. Euro</b>	<b>37,3 Mrd. Euro</b>
<b>Eingliederungsleistungen</b>	
<b>Ist 2004 (vor Systemwechsel)</b>	<b>Ist 2005 (neues Recht)</b>
<b>4,2 Mrd. Euro</b> Bundesagentur für Arbeit	<b>3,6 Mrd. Euro</b> Eingliederungsleistungen
<b>1,3 Mrd. Euro</b> Kommunen	
EINGLIEDERUNGSLEISTUNGEN INSGESAMT	
<b>5,5 Mrd. Euro</b>	<b>3,6 Mrd. Euro</b>
Verwaltungskosten	
<b>Ist 2004 (vor Systemwechsel)</b>	<b>Ist 2005 (neues Recht)</b>
<b>1,2 Mrd. Euro</b> (Bundesagentur für Arbeit)	<b>3,1 Mrd. Euro</b> Verwaltungskosten (Bund)
<b>1,3 Mrd. Euro</b> Kommunen	<b>0,4 Mrd. Euro</b> Verwaltungskosten kommunale Leistungen
VERWALTUNGSKOSTEN INSGESAMT	
<b>2,5 Mrd. Euro</b>	<b>3,5 Mrd. Euro</b>
<sup>1</sup> Die alten Systeme haben im Vergleich dazu nur ca. 2,8 Mrd. an Beiträgen an die Rentenversicherung aufgebracht.	
Quelle: Ausschussdrucksache 16(11)197, S. 2	

Vom realen Anstieg bei den Ausgaben für Transferleistungen von 1,8 Mrd. Euro sind allein 1,4 Mrd. Euro auf Veränderungen bei den **Rentenversicherungsbeiträgen** zurück zu führen, die im alten System niedriger waren als im neuen System.

Dies bedeutet, dass der tatsächliche Anstieg der Transferkosten bei ca. 0,4 Mrd. Euro liegt – ein Betrag, der es nicht rechtfertigt, von einer „Kostenexplosion“ zu sprechen.

Hinzu kommt ein Anstieg bei den **Verwaltungskosten**, die im Jahr 2004 insgesamt (Bundesagentur für Arbeit und Kommunen) bei 2,5 Mrd. Euro lagen, im Jahr 2005 jedoch auf 3,5 Mrd. Euro angestiegen sind.

Demgegenüber sind die Ausgaben für **Eingliederungsleistungen** sogar deutlich gesunken: von ca. 5,5 Mrd. Euro in 2004 (Bundesagentur für Arbeit und Ausgaben der Länder/ Kommunen für Hilfen zur Arbeit für Erwerbsfähige) auf 3,6 Mrd. Euro in 2005.

Insgesamt (Transferleistungen, Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten) stehen für 2005 hochgerechneten **43,5 Mrd. Euro** auf Basis des alten Systems in 2004 real verausgabte **44,4 Mrd. Euro** im neuen System gegenüber.

### **3 Zahl der anspruchsberechtigten Personen für Arbeitslosengeld II**

Die (hohen) Zahlen der Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen sind keineswegs so überraschend, wie es in den Medien häufig dargestellt wird. Aktuell (Mai 2006 nach vorläufigen Daten der BA) beträgt die Zahl der Arbeitslosengeld II- und Sozialgeldempfänger/innen nach SGB II 7,12 Mio.

Nach Berechnungen von Irene Becker (vgl. unten stehende Tabelle) muss davon ausgegangen werden, dass Ende des Jahres 2004 – also vor dem Systemwechsel – die Zahl der Anspruchsberechtigten bereits bei 7,6 Mio. Personen lag und damit deutlich *über* dem Stand der aktuell Hilfe Beziehenden. Geht man davon aus, dass seither die Erwerbslosigkeit weiter gestiegen ist und sich der Niedriglohnbereich weiter ausgeweitet hat, dürfte die Zahl der Anspruchsberechtigten heute deutlich über der für Ende 2004 ermittelten Zahl von 7,6 Mio. liegen.

<b>Anspruchsberechtigte nach dem SGB II – Schätzungen<sup>1</sup> für Ende 2004</b>	
	<b>Personenzahl in Mio.</b>
Empfänger/innen von <b>Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)</b> Ende 2004	2,91
<i>Abziehen:</i> nicht erwerbsfähige HLU-Empfänger/innen, die nach der Hartz IV-Reform im System der Sozialhilfe verblieben sind	- 0,10
<i>Zu addieren:</i> <b>Arbeitslosenhilfeempfänger/innen (Alh)</b> im Dezember 2004	+ 2,26
<i>Zu addieren:</i> Zahl der Angehörigen der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen	+ 2,26
<i>Abziehen:</i> Alh-Empfänger/innen einschließlich ihrer Angehörigen, die gleichzeitig ergänzende HLU empfangen haben (Ausschluss von Doppelzählungen)	- 0,40
<i>Abziehen:</i> Alh-Empfänger/innen einschließlich ihrer Angehörigen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II (Alg II) haben (aufgrund engerer Zugangsbedingungen durch Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen)	- 1,13
Anspruchsberechtigte insgesamt ohne verdeckte Armut Ende 2004	= 5,80
<i>Zu addieren:</i> Zahl der verdeckt armen Personen in der Zielgruppe von Alg II	+ 1,80
<b>= Anspruchsberechtigte insgesamt einschließlich verdeckter Armut Ende 2004</b>	<b>= 7,60</b>
<sup>1</sup> Die Schätzungen basieren u. a. auf Auswertungen der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe-statistik, Simulationsanalysen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 und des Sozio-oekonomischen Panels 2003.	
Quelle: Irene Becker (2006)	

Die aktuelle Inanspruchnahme der Leistungen der Grundsicherung für Erwerbsfähige liegt mit 7,12 Mio. folglich sogar deutlich *niedriger* als die auf repräsentative Statistiken gestützte Schätzung der Anspruchsberechtigung. Dies bedeutet, dass es weiterhin ein größeres Ausmaß verdeckter Armut gibt. Anders formuliert: Nicht alle Personen, die aufgrund ihrer Lebenssituation unterhalb des Grundsicherungsniveaus leben, nehmen die ihnen rechtmäßig zustehende Grundsicherungsleistung in Anspruch.

Angesichts dieser Zahlen ist davon auszugehen, dass nicht ein breit praktizierter Missbrauch<sup>1</sup>, sondern vielmehr ein **Fortbestehen verdeckter Armut** die charakteristische Begleiterscheinung der Nutzung des SGB II ist.

#### **4 Gründe für die im Zeitverlauf zunehmende der Zahl der Hilfebedürftigen**

Wenn seit Beginn des Jahres 2005 eine Steigerung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der hilfebedürftigen Personen nach SGB II zu verzeichnen ist, so hat dies verschiedene Gründe:

- 1) die wachsende Erwerbslosigkeit,
- 2) der Übergang von ALG I-Beziehenden aus dem Versicherungs- in das Fürsorgesystem, der infolge der Kürzungen bei den Anspruchsdauern auf die Versicherungsleistung teilweise schneller erfolgt als vor dem Systemwechsel<sup>2</sup>,
- 3) die Ausweitung des Niedriglohnssektors und die Zunahme prekärer Beschäftigungsformen mit nicht existenzsichernden Einkommen, wodurch die Grundsicherungsleistungen für Erwerbsfähige aufstockend in Anspruch genommen werden müssen<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Die Bundesagentur für Arbeit schätzt die Missbrauchsquote auf etwa 5 Prozent (Handelsblatt, 3.6.2006); eine Telefonbefragung der BA im Oktober 2005 hat mit 26 Mio. Euro eine sehr geringe Summe tatsächlich unberechtigt gezahlter Leistungen ermittelt. Missbräuchlich erhaltene Leistungen müssen zurückgezahlt werden, die Betroffenen erhalten darüber hinaus eine Strafanzeige.

<sup>2</sup> Relativ zum Gesamtanstieg war der Zuwachs bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die zuvor oder zeitgleich Arbeitslosengeld I bezogen haben oder beziehen, stärker als bei Personen ohne vorherigen ALG I-Bezug. So hat sich ihr Anteil an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Jahresverlauf 2005 von 23 auf 27 Prozent erhöht.

<sup>3</sup> Nach Angaben der BA wurden im September 2005 für etwa 900.000 Personen Leistungen der Grundsicherung aufstockend zum Erwerbseinkommen gezahlt. Aufgrund der zum 1. Oktober 2005 verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten dürfte die Zahl seither noch angestiegen sein.

- 4) der Fakt, dass Selbstständige mit nicht existenzsichernden Gewinneinkommen Grundsicherungsleistungen beantragen und dadurch gleichzeitig Schutz in der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten<sup>4</sup>,
- 5) der Fakt, dass ehemalige Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe (und andere erwerbslose Personen) ihre Ersparnisse, von denen sie zunächst leben mussten, aufgebraucht haben und nunmehr anspruchsberechtigt im SGB II werden,
- 6) der Fakt, dass ein Teil der bisher existierenden „verschämten Armut“ verschwindet, indem Anspruchsberechtigte nicht aus Scham oder Unwissenheit auf ihre Leistungen verzichten, sondern Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld tatsächlich beantragen.

Die genannten Gründe verweisen darauf, dass die Zunahme der Bedarfsgemeinschaften letztlich auf Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen sind, der für eine wachsende Zahl von Personen – ob arbeitslos oder gering verdienend – keine existenzsichernde Beschäftigung anbietet.

Im Sinne des gesellschaftlichen Ziels der Armutsbekämpfung ist eine Abnahme verdeckter Armut ausdrücklich zu begrüßen.

## **5 Prognosen zur Ausgabenentwicklung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende für 2006**

Für das Jahr 2006 belaufen sich die geplanten Ausgaben im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf ca. 47,8 Mrd. Euro. Die Ausgabensteigerung im Vergleich zum Vorjahr (44,4 Mrd. Euro) ist darauf zurückzuführen, dass im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowohl für die Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen als auch für die Betreuung und Beratung ca. 3,6 Mrd. Euro mehr zur Verfügung stehen.

Das bedeutet: Die prognostizierte Ausgabensteigerung in 2006 ist durch die Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen begründet und geht *nicht* auf eine Erhöhung der Transfers an Hilfebedürftige zurück. Anders formuliert, die

---

<sup>4</sup> Es ist bekannt, dass ein Teil der Selbständigen aufgrund eines niedrigen und unsteten Einkommens überhaupt nicht krankenversichert ist. Der Bezug von (aufstockenden) Grundsicherungsleistungen durch gering verdienende Selbständige ist aus diesem Grund eine wichtige sozialpolitische Verbesserung.

Erhöhung der geplanten Ausgaben zielt auf die langfristige Senkung der Kosten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

## **6 Ein Problem – zwei Systeme**

Das System der arbeitsmarktnahen sozialen Sicherung in der Bundesrepublik besteht aus zwei Teilen: dem beitragsfinanzierten Versicherungssystem (Arbeitslosenversicherung) und dem steuerfinanzierten Fürsorgesystem (Grundsicherung für Erwerbsfähige). Beide Systeme dienen der sozialen Sicherung von Arbeitslosen, das Grundsicherungssystem sichert darüber hinaus bei Bedarf auch Erwerbstätige und deren Familienangehörige auf dem Niveau des gesellschaftlich definierten Existenzminimums ab.

Beide Systeme sind insofern miteinander verbunden, als das (nachrangige) Fürsorgesystem jene arbeitslose Personen aufnimmt, die im (besser ausgestatteten) Versicherungssystem ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld (I) ausgeschöpft haben, aber weiter arbeitslos sind. Daraus ergibt sich: Je enger die Zugangsvoraussetzungen und je kürzer die maximalen Bezugszeiten für Transfers im Versicherungssystem sind, desto stärker wird notwendigerweise das Fürsorgesystem in Anspruch genommen. Außerdem muss das Fürsorgesystem dann einspringen, wenn das Arbeitslosengeld aufgrund niedriger vorheriger Erwerbseinkommen für die Existenzsicherung nicht hoch genug ist.

Betrachtet man beide Systeme der arbeitsmarktnahen Sicherung zusammen, dann ist weniger eine allgemeine Ausgabensteigerung als vielmehr eine Verschiebung der Ausgaben zwischen den Systemen zu beobachten: Einsparungen im Versicherungssystem stehen höhere Ausgaben im Fürsorgesystem gegenüber. Das Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) prognostiziert für 2006 aufgrund von Überschüssen im Versicherungssystem der BA von ca. 4 Mrd. Euro sogar, dass die tatsächlichen Ausgaben beider Systeme um 0,8 Mrd. Euro unter den geplanten liegen werden – Mehrausgaben im Fürsorgesystem folglich durch Minderausgaben im Versicherungssystem sogar überkompensiert werden.

Die Minderausgaben im Versicherungssystem sind zu einem großen Teil auf die politische Entscheidung für Minderausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik

(Eingliederungsleistungen) zurückzuführen. Dies ist arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv und bedeutet letztlich, dass Langzeitarbeitslosigkeit und der Übergang von Arbeitslosen in das Fürsorgesystem billigend in Kauf genommen werden.

## 7 Fazit: Kostenentwicklung war vorhersehbar

Die Ergebnisse zeigen: Die kolportierte Kostenexplosion bei Hartz IV gibt es nicht. Weder hat der Systemwechsel steigende Kosten verursacht<sup>5</sup> noch sind nennenswerte Missbrauchstatbestände nachweisbar. Die tatsächliche Kostenentwicklung widerspiegelt vielmehr real wachsende Bedarfe. Diese ergeben sich zum einen aus der zunehmenden Erwerbslosigkeit und zum anderen aus dem Umfang nicht existenzsichernder Erwerbseinkommen. Hinzu kommt eine erwünschte Reduzierung der verdeckten Armut.

Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die **Annahmen** der alten Bundesregierung über mögliche Kosteneinsparungen durch Hartz IV von vornherein **irreal** waren: Obwohl in 2004 rund 18 Mrd. Euro für die Arbeitslosenhilfe ausgegeben worden waren, wurden für das Arbeitslosengeld II der ehemaligen Alh-Beziehenden nur 14 Mrd. Euro eingeplant. Obwohl für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammen in 2004 27,6 Mrd. Euro ausgegeben wurden, sollten die Kosten nach Zusammenlegung nur bei 26 Mrd. Euro liegen. Diese Planungen sind vor allem deshalb kaum nachvollziehbar, weil bereits unter der alten Arbeitslosenhilfe die Zahl der Leistungsbeziehenden in den letzten Jahren stetig angestiegen war. Das IAB (Rudolph 2004) hatte bereits im September 2004 auf der Basis von Schätzungen mit Daten der Sozialhilfe- und Arbeitslosenstatistiken höhere Zahlen von Anspruchsberechtigten prognostiziert und darauf aufmerksam gemacht, dass mit höheren Kosten gerechnet werden muss als ursprünglich angenommen: „Die Ausgangsbelastung Anfang 2005 wird sich gegenüber den bisherigen Erwartungen erhöhen.“

Eine Begrenzung der Ausgaben muss an den Ursachen ansetzen, d. h. Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt korrigieren. Alle anderen politisch

---

<sup>5</sup> Wenn man von dem umbaubedingten Anstieg der Verwaltungskosten absieht.

diskutierten Wege sind entweder wenig erfolgversprechend oder würden die sozialpolitische Zielsetzung der Grundsicherung unterhöhlen: Durch strengere Bekämpfung von Missbrauchstatbeständen sind nur marginale Einsparungen realisierbar: eine stärkere Disziplinierung und Kontrolle der Hilfebedürftigen würde die Verwaltungsausgaben (weiter) steigern, ohne eine Überwindung der Hilfebedürftigkeit herbei zu führen; eine (weitere) Leistungssenkung würde Armut verschärfen, ein Verzicht auf rechtmäßig zustehende Leistungen würde die verdeckte Armut vergrößern.

## **8 Zum Weiterlesen**

Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2006 (Haushaltsgesetz 2006) – Drucksache 16/750 – und zum Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2006. Hier: Einzelplan 11, Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Deutscher Bundestag. Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)197 vom 2. Mai 2006. download: [http://www.nachdenkseiten.de/cms/upload/pdf/060608\\_Unterrichtung\\_I.pdf](http://www.nachdenkseiten.de/cms/upload/pdf/060608_Unterrichtung_I.pdf)

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Dr. Martina Bunge, Diana Golze, Inge Höger-Neuling und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/1264 - betreffend „Ursachen der Zunahme der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/1589. download: <http://dip.bundestag.de/btd/16/015/1601589.pdf>

Becker, Irene (2006): Anmerkungen zur Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem SGB II sowie zu den unerwartet hohen Ausgaben, download: [http://www.nachdenkseiten.de/cms/upload/pdf/ibecker\\_algII.pdf](http://www.nachdenkseiten.de/cms/upload/pdf/ibecker_algII.pdf)

Rudolph, Helmut (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II, IAB Kurzbericht Nr. 11 vom 23.9.2004, Nürnberg