

Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II

Ein Vergleich mit empirischen Befunden zum Missbrauch von Sozialhilfe

Von Rudolf Martens

Zu einem nicht geringen Teil sollen missbräuchliche Antragstellungen und Leistungerschleichungen für die vermeintliche Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II verantwortlich sein. Zunächst wurde der Anteil der Missbrauchsfälle auf zehn, später sogar auf 20 Prozent geschätzt.¹ Diese Zahlen werden aber aus Einzelfällen abgeleitet. Empirische Untersuchungen und differenzierte Statistiken zum missbräuchlichen Bezug der neuen Hartz-IV-Leistungen gibt es (noch) nicht. Der folgende Beitrag beleuchtet, zu welchen Ergebnissen bisherige Untersuchungen zum Missbrauch von Sozialhilfeleistungen kamen. Und er geht der Frage nach, ob es wirklich eine „Kostenexplosion“ bei Hartz IV gibt.

Der inzwischen abgelöste Wolfgang Clement hat am Ende seiner politischen Karriere als Wirtschafts- und Arbeitsminister seine Bilanz der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mit einer Missbrauchsdiskussion verknüpft.² Seitdem es Sozialleistungen gibt, existiert auch ein realer Missbrauch bei der Inanspruchnahme von diesen Leistungen des Sozialstaates (das Gleiche gilt im Übrigen auch für staatliche Subventionen). Genauso lange existiert auch eine Missbrauchsdiskussion. Diskussionen über

Der Autor

Dr. Rudolf Martens ist beim Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband – zuständig für sozialwissenschaftliche Analysen, Statistik und Modellrechnungen

Missbrauch waren in der Vergangenheit und sind in der Gegenwart oft verknüpft mit Kostenentwicklungen in den Sozialsystemen oder bedenklichen Finanzentwicklungen in Bundes- oder Länderhaushalten.³ Zu unterscheiden sind hier aber die öffentliche Wahrnehmung des Themas „Missbrauch“ und die empirischen Grundlagen, die dazu durchaus existieren.

Dabei ist in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden, dass durch eine konsequente Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs – gemeint ist in der politischen Diskussion immer nur der Missbrauch durch Leistungsempfänger – enorme Einsparungen in den Sozialhaushalten zu erzielen seien. Das gilt auch jetzt bei der Diskussion um Sozialbetrug im Bereich des Arbeitslosengelds II. Weitere Folgen dieser Diskussion sind zumeist, dass in der Öffentlichkeit vermutet wird, die Ämter gingen viel zu lasch gegen Leistungsmissbrauch vor.

1. Was bedeutet „Missbrauch“?

In der tagespolitischen Diskussion werden zwei unterschiedliche Tatbestände miteinander vermengt. So spricht man gerne von Missbrauch, wenn Personen überproportional Sozialleistungen in Anspruch nehmen, die ihnen aber rechtlich zustehen. Es handelt sich hierbei gewissermaßen um einen (ethisch) sozialwidrigen Effekt, um missliebige Rechtsfolgen oder auch so genannte Mitnahmeeffekte.

Im juristischen Sinne kann es dagegen beim Begriff „Missbrauch“ nur um die rechtswidrige Inanspruchnahme von Leistungen gehen. Hierbei wird auf politischer Ebene regelmäßig unterstellt, dass der Missbrauch ausschließlich auf Seiten der Leistungsempfänger stattfindet. Ein mögliches behördliches Fehlverhalten, das – im Vergleich zu Fehlverhalten von Leistungsempfängern – auch „Missbrauch“ genannt werden könnte, wird dagegen kaum in den Blick genommen. So kann beispielsweise ein „Missbrauch“ vorliegen, wenn Amtsstellen ihre Auskunft-, Beratungs- und Informationspflichten sowie die Verfahrensvorschriften in grober Weise missachten – zum Beispiel, um damit Mittel einzusparen.⁴ „Missbrauch“ könnte es auch genannt werden, wenn Ansprüche von Leistungsbe-

1 so der am 6. November noch amtierende Bundesarbeits- und Wirtschaftsminister Wolfgang Clement in der ARD-Talkshow „Sabine Christiansen“ mit dem Titel „Melkkuh Sozialstaat – sind wir ein Volk von Abzockern“

2 Bundesminister Wolfgang Clement in Ergänzung zu dem Report des BMWA: „Wir setzen unseren Kurs zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit fort und verhindern den Missbrauch von Sozialleistungen“; in „Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, ‚Abzocke‘ und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005“, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, August 2005

3 Claudia Brunner: Ziel und Funktion der aktuellen Leistungsmissbrauchsdiskussion, in Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/1993, S. 1222–1232

4 „Die Grundsituation beim Arbeitslosengeld II und der Sozialhilfe ist ja, dass wir jetzt Träger in diesen Gesetzen haben, denen selbst die Schulden bis Oberkante Unterlippe stehen. Das heißt, sie gehen an den Vollzug dieses Gesetzes heran mit einem enormen Finanzdruck von Seiten ihrer Finanzaufsicht. Und das führt dazu, dass sie tendenziell eher zu Lasten der Leistungsberechtigten entscheiden.“ Das sagte Dr. Jürgen Borchert, Richter am Landessozialgericht Hessen, in dem am 17. November ausgestrahlten Bericht „Schlampig und ungerecht – Klagewelle gegen Hartz IV“ in dem ARD-Magazin „Panorama“. Dort wurde über zahlreiche Fälle berichtet, in denen die zuständigen Ämter Arbeitslosen zu Unrecht Leistungen verweigert oder nicht in voller Höhe ausgezahlt hatten.

rechtigten durch unangemessene Hilfeangebote geschmälert oder faktisch verweigert werden. In Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände ist dieses Phänomen unter dem Begriff der „vertreibenden Hilfe“ bekannt. Des Weiteren könnte mit dem Wort „Missbrauch“ auch eine mögliche unberechtigte Auszahlung an einzelne Empfänger oder die eigene Adresse eines Mitarbeiters im Amt bezeichnet werden. Hier ist oft Korruption und Unterschlagung im Spiel.

2. Empirische Befunde zum Missbrauch in der Sozialhilfe

Repräsentative empirische Befunde zum Missbrauch beim Arbeitslosengeld II und Sozialgeld – beide gibt es ja erst seit Anfang 2005 – können wegen der Kürze der Zeit nach der Einführung von SGB II und SGB XII noch nicht vorliegen. Im Oktober 2005 wurde erstmals ein Datenabgleich nach § 52 SGB II (zum Bezug anderer Sozialleistungen, zu Besitz von Vermögen, Ausübung von Beschäftigungen während des Bezugszeitraumes) begonnen. Der Rücklauf an die Bundesagentur für Arbeit wird bis Ende November 2005 erwartet. Ab Mitte Dezember 2005 wird – nach Aussagen der Bundesagentur für Arbeit – Auffälligkeiten in diesem Zusammenhang nachgegangen werden.

Obwohl bisher also Untersuchungen zum Missbrauch bei Hartz IV fehlen, ist es aber möglich – quasi als Vergleichsmaßstab – die Erfahrungen und empirischen Untersuchungen zum Missbrauch bei der Sozialhilfe bzw. der laufenden Hilfe zu Lebensunterhalt heranzuziehen.⁵ Zur Ermittlung der Größenordnung des Missbrauchs in der Sozialhilfe sollte unterschieden werden zwischen den Zahlen in den Medien, Expertenschätzungen und empirischen Untersuchungen.

2.1 Expertenschätzungen

Bei Befragungen von Experten, die den Missbrauch von Leistungen der Sozialhilfe schätzen sollten, hat es sich gezeigt, dass die Schätzzahlen zu Umfang und Höhe des Missbrauchs erheblich divergieren.⁶ Bei einer Befragung im Landkreis Ravensburg wurden Werte zwischen einem und 50 Prozent genannt. Die Schäden sollen zwischen 3.500 und 50.000 Euro pro Jahr und Sachbearbeiter liegen. Allerdings schätzen Personen, die in der täglichen Praxis arbeiten, die Zahlen erheblich niedriger ein. Hier werden Schwankungsbreiten zwischen einem und – im Extrem – zehn Prozent genannt. Durchschnittlich ging man von Missbrauchsfällen in Höhe von etwa zwei Prozent aus. Weitere Schätzungen legen eine Missbrauchsquote bei weniger als fünf Prozent der Leistungsbezieher nahe. Die vorliegenden Untersuchungen zeigen ganz deutlich die Schwierigkeiten von Schätzzahlen – auch von Schätzzahlen, die von Experten und Praktikern genannt werden.

2.2 Empirische Untersuchungen

Für die bis Dezember 2004 existierende Sozialhilfe liegen eine Reihe von empirischen Untersuchungen zu Umfang und Höhe des Missbrauchs vor. Diese stehen vor allem im Zusammenhang mit der Möglichkeit, Daten von verschiedenen Institutionen automatisch abzugleichen. Am 1. Januar 1998 trat die „Verordnung zur Durchführung des § 117 Abs. 1 und 2 Bundessozialhilfegesetz“ in Kraft (Sozialhilfedatenabgleichsverordnung). Diese Verordnung verfolgte eine doppelte Zielsetzung: Zum einen sollte der Sozialhilfemissbrauch aufgedeckt und bekämpft werden; zum anderen sollten dadurch abschreckende Wirkungen entfacht werden. Denn das Wissen um die Möglichkeiten des Datenabgleichs führt erfahrungsgemäß zu korrekten Angaben bei vorhandenen Einkommen und schreckt vor missbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen ab.

Das Kölner Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung beauftragt, von Dezember 1997 bis Januar 2000 die Umsetzungsphase der Sozialhilfedatenabgleichsverordnung wissenschaftlich zu begleiten. 179 Sozialhilfetragere lieferten dazu ausführliche Daten, die vom ISG ausgewertet werden konnten. Drei Hauptergebnisse schälten sich heraus: Der automatisierte Datenabgleich deckt wirksam und effektiv bestehenden Missbrauch auf und vermag zudem vor missbräuchlicher Inanspruchnahme der Sozialhilfe abschrecken. Des Weiteren zeigte sich, „dass Schäden in beträchtlicher Höhe immer auf einige wenige Fälle zurückgeführt werden können, in denen Einkommen bewusst und über Jahre hinweg verschwiegen wurde, dass aber die Masse der HilfeempfängerInnen dem Sozialamt gegenüber korrekte Angaben macht und kein bewusster Leistungsmissbrauch in nennenswertem Umfang nachgewiesen werden kann.“⁷

Bei 2,5 Prozent der Bedarfsgemeinschaften wurde Einkommen verschwiegen, das auf die Sozialhilfe hätte angerechnet werden können. Die festgestellte Schadenshöhe belief sich auf 0,5 Prozent der Gesamtausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Bei nicht angegebenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen betrug der Schaden durchschnittlich 207 Euro pro Monat und Fall, entsprechend belief sich die Schadenshöhe bei geringfügiger Beschäftigung auf 162 Euro pro Monat und Fall.

Beim Datenabgleich erwies sich aber auch, dass in Einzelfällen der ursprüngliche Bedarf zu niedrig berechnet

⁵ folgende Publikationen behandeln das Thema „Missbrauch“ ausführlich aus juristischer bzw. sozialarbeiterischer Sicht: Thomas Hirschboeck: Sozialhilfemissbrauch in Deutschland aus juristischer Sicht, vgl. Tenea (Dissertation 2004, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg), Berlin 2004 (243 S.); Rainer Roth: Sozialhilfemissbrauch. Wer missbraucht eigentlich wen?, Fachhochschulverlag, Frankfurt am Main 2004 (103 S.); B. Löffler: Sozialhilfemissbrauch – Formen, Umfang, Bedeutung sowie Strategien zu seiner Beseitigung. Ergebnisse und Schlußfolgerungen aus einer empirischen Untersuchung über den Mißbrauch von Sozialhilfeleistungen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 33. Jg., Heft 1/2002, S. 22–37

⁶ siehe Hirschboeck, a. a. O., S. 55 f.

⁷ Christine Sellin/Dietrich Engels: Die Praxis des Automatisierten Datenabgleichs in der Sozialhilfe nach § 117 Abs. 1 und 2 BSHG, in: Nachrichtenendienst des Deutschen Vereins 2/2001, S. 38–43 (Zitat S. 40)

war, entsprechend wurde bei 0,15 Prozent der Bedarfsgemeinschaften nachgebessert. Mit den Ergebnissen des automatisierten Datenabgleichs konnten jedoch Einkünfte aus Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung nicht systematisch erfasst werden.⁸

2.3 Empirische Ergebnisse aus Städten und Kreisen

Für einige Städte und Kreise liegen empirische Ergebnisse zum Missbrauch bei der Sozialhilfe vor. So hatte Hamburg einen Datenabgleich von zwei Quartalen des Jahres 2001 und des ersten Quartals 2002 vorgenommen.⁹ Bei der Überprüfung aller Sozialhilfeempfänger gemäß der Sozialhilfeabgleichsverordnung wurden insgesamt 2,4 Prozent der ca. 117.000 Sozialhilfebezieher ermittelt, die in der Hansestadt zu Unrecht Hilfeleistungen erhielten, dies jedoch zum Teil mehrere Jahre lang. Der Schaden bezifferte sich auf 4,5 Millionen Euro, die zurückgefordert wurden. Bei den knapp 2.800 Fällen von Sozialbetrug fiel auf, dass durch eine sehr kleine Gruppe ein hoher volkswirtschaftlicher Schaden entstanden war. 0,15 Prozent der Sozialhilfebezieher hatten einen Schaden von ca. 1,9 Millionen Euro verursacht. Anders ausgedrückt, eine kleine Gruppe von Intensivtätern – 0,15 Prozent der Fälle – hatte in Hamburgs über 40 Prozent des Gesamtschadens verursacht.

Bei Außenprüfungen von Arbeitsamt und Hauptzollamt ergaben sich 10.600 Verdachtsfällen, bei denen 786 Personen Sozialhilfe bezogen. In 77 Fällen wurde Leistungs-

missbrauch festgestellt, bei 379 lag das Ergebnis des Prüfverfahrens nicht vor und in 330 Fällen wurde schließlich Leistungsmissbrauch ausgeschlossen.

Die intensive Nutzung von Datenabgleich, der mögliche Einsatz von Ermittlern und die Zusammenarbeit mit Außenprüfungen hatte es den örtlichen Sozialhilfeträgern im Landkreis Ravensburg ermöglicht, wirksam gegen Missbrauch vorzugehen. So konnten die Missbrauchsfälle für das gesamte Jahr 1998 dokumentiert werden.¹⁰ Die Missbrauchsquote ohne Asylbewerber betrug 3,1 Prozent, bei den Asylbewerbern lag die Quote mit 3,4 Prozent in vergleichbarer Höhe. Die Höhe der Schadenssumme war mit 1,3 Prozent wesentlich geringer als die Quote der Missbrauchsfälle. Im Landkreis Ravensburg wurden Erstanträge bei der Sozialhilfe besonders intensiv geprüft und so beabsichtigte Missbräuche schon vor einer Leistungszahlung von vornherein verhindert. War dennoch ein Schaden entstanden, wurden die zu Unrecht er-

⁸ Hirschboeck (2004), a. a. O., S. 57

⁹ Pressemeldung des Hamburger Senats vom 19.06.2003 („Allianz gegen Schwarzarbeit. Hamburger Bericht zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und Sozialhilfemissbrauch“), <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/pressemeldungen/2003/juni/19/pressemeldung-2003-06-19-bwa01.html> (Abfrage 11/2005); „Kontrolle fand kaum Sozialmissbrauch“, neue caritas, Heft 21/2002, S. 8; Hirschboeck, a. a. O., S. 57 (FAZ, 22.10.2002, S. 1, 15)

¹⁰ Roland Klinger: Maßnahmenpaket gegen das Ärgernis „Sozialhilfemissbrauch“, in Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 3/2000, S. 73–76; Berthold Löffler: Sozialhilfemissbrauch – (k)ein Ende der Legende?, in Sozialrecht in Deutschland und Europa, 2001, S. 387–396

Tabelle 1: Häufigkeit des nachgewiesenen Missbrauchs in der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen)

<i>Tatbestand</i>	<i>Prozentualer Anteil an Bedarfsgemeinschaften</i>	<i>Bezugsgröße Sozialhilfe 2004 (Hilfe zum Lebensunterhalt)</i>
Missbrauch durch Leistungsempfänger im juristischen Sinne		
Missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen insgesamt	2–3 % aller Fälle	ca. 40.000 (30.000–50.000) Fälle
– Anteil Schwarzarbeit/ illegale Beschäftigung**	0,2–0,3 % aller Fälle	ca. 4.000 Fälle
– Anteil Intensivtäter**	0,1–0,2 % aller Fälle	ca. 3.000 Fälle
Missbrauchstatbestände im erweiterten Sinne		
Fehlerhaft zu niedrig berechnete Leistungen durch Sozialhilfeträger***	0,1 – 0,2 % aller Fälle	ca. 3.000 Fälle
Missbräuchlich vorenthaltene Beratung und Schmälerung von zustehenden Leistungen durch Sozialhilfeträger	Ständige Erfahrung in den Beratungsstellen und Selbsthilfeorganisationen der Wohlfahrtsverbände	Nicht bezifferbar
Korruption innerhalb Sozialamtsverwaltung durch missbräuchliche Auszahlungen	Einzelfälle dokumentiert	Nicht bezifferbar

* mit „Fälle“ sind Bedarfsgemeinschaften gemeint, Bezugszahlen und Bezugsgrößen gerundet und z. T. geschätzt

* teilweise Überschneidung der Fallgruppen

*** ohne Widersprüche von Bedarfsgemeinschaften

Quelle: Aufgeführte Literatur sowie eigene Berechnungen

haltenen Sozialhilfeleistungen konsequent zurückgefordert.

Für das vierte Quartal 1998 veranlasste die Berliner Sozialsenatorin einen Datenabgleich für einen Großteil der Sozialhilfeempfänger.¹¹ Dabei ergab sich eine Missbrauchsquote von 2,0 Prozent der Bedarfsgemeinschaften, die Schadenssumme hatte eine Höhe von 0,25 Prozent der Gesamtkosten der Sozialhilfe.¹²

3. Fazit aus den Daten zum Missbrauch in der Sozialhilfe

Die Fallbeispiele und die Untersuchung bei 179 Sozialhilfeträgern ergeben ein empirisches Bild des Leistungsmisbrauchs in der Sozialhilfe, das sich um Größenordnungen von den Schätzzahlen von Experten und den Zahlen, die bei der Presse und Politikern gehandelt werden, unterscheidet. In Tabelle 1 (Häufigkeiten) und Tabelle 2 (Schadenssummen) sind die Ergebnisse zusammengefasst. Als Bezugsgrößen wurden hier die greifbaren Sozialhilfedaten zur Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (HLU) von 2003 und 2004 zugrunde gelegt.¹³

Die Tabellen 1 und 2 machen deutlich: Der Anteil des Missbrauchs betraf zwei bis drei Prozent aller Sozialhilfe-Bedarfsgemeinschaften. Das waren – bezogen auf das Jahr 2004 – etwa 40.000 (40.000 bis 50.000) Fälle oder Bedarfsgemeinschaften. Dadurch wurde ein Schaden ange richtet, der bei ein bis zwei Prozent der Zahlungen für Sozialhilfe (HLU) lag. Etwa 150 (100 bis 200) Millionen Euro betrug der Gesamtschaden. Pro Missbrauchs-Fall oder betroffener Bedarfsgemeinschaft waren das durchschnittlich 310 Euro pro Monat.

Auffällig ist der hohe Schaden, der durch Intensivtäter verursacht wurde. Etwa 0,1 bis 0,2 Prozent aller HLU-Bezie-

her waren für etwa 35 Millionen Euro missbräuchlich in Anspruch genommener Sozialhilfe verantwortlich. Pro Fall waren das fast 1.000 Euro pro Monat – dies entspricht mehr als dem Dreifachen der durchschnittlichen monatlichen Schadenshöhe.

4. Vermutete Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II

Im Oktober 2005 wurde in zahlreichen Medien über explodierende Ausgaben bei der Arbeitsmarktreform Hartz IV berichtet. In fast allen Presseverlautbarungen wurde das Thema „Kostenexplosion“ mit der Missbrauchsdis kussion verknüpft: „Die Kosten für die Hartz-IV-Reform explodieren – die große Koalition will nun den Missbrauch in den Griff bekommen“, hieß es zum Beispiel in der Süddeutschen Zeitung am 18. Oktober 2005 in einer Titelzeile.

Das Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIJ) hat eine Schätzung zu den voraus sichtlichen Ausgaben im Jahr 2005 für das Arbeitslosengeld II vorgenommen und dagegen die für 2005 hochgerechneten Ausgaben gesetzt, die nach dem alten System

11 Hirschboeck, a. a. O., S. 57

12 Weitere, allerdings nicht genau quantifizierte Beispiele, liegen aus dem Wetteraukreis sowie dem Kreis Offenbach vor, siehe Pressemeldung vom 11. 8. 2005 (<http://www.wetteraukreis.de/pressestelle2005/themen/allgemein/sozialhilfe.htm>; Abfrage 11/2005) sowie Pressemeldungen 21. 9. 2005, 1. 9. 2005, 30. 12. 2004, 12. 10. 2004 (<http://www.kreis-offenbach.de>; Abfrage 11/2005).

13 Statistisches Bundesamt, Pressemeldungen vom 19. 8. 2005 (Anzahl HLU 2004: 1,46 Millionen Bedarfsgemeinschaften) und 20. 10. 2004 (Bruttoausgaben HLU 2003: 8,75 Milliarden Euro), <http://www.destatis.de> (Abfrage 11/2004)

Tabelle 2: Schadenssumme und durchschnittliche Schadenshöhe durch Missbrauch in der Sozialhilfe*

<i>Tatbestand</i>	<i>Prozentualer Anteil an HLU-Ausgaben</i>	<i>Bezugsgröße Sozialhilfe 2004 (Hilfe zum Lebensunterhalt)</i>
Schadenssummen pro Jahr		
Insgesamt	1–2 % Kosten HLU	ca. 150 (100–200) Mio. Euro
– Anteil Schwarzarbeit/ illegale Beschäftigung**	0,2–0,3 % Kosten HLU	ca. 25 Millionen Euro
– Anteil Intensivtäter**	0,3 – 0,4 % Kosten HLU	ca. 35 Millionen Euro
Durchschnittliche Schadenshöhen pro Fall und Monat		
Durchschnittliche Schadenshöhe	ca. 310 Euro	
– Schadenshöhe ohne Intensivtäter	ca. 260 Euro	
– Intensivtäter	ca. 970 Euro	
– Schwarzarbeit/ illegale Beschäftigung	ca. 520 Euro	
– bei regulärem Erwerbseinkommen	ca. 200 Euro	

* Bezugswahlen und Bezugsgrößen gerundet und z. T. geschätzt

** teilweise Überschneidung der Fallgruppen

Quelle: Angegebene Literatur und eigene Berechnungen

der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstanden wären.¹⁴ Dieser Vergleich ist jedoch wegen des Systemwechsels am 1. Januar 2005 mit Unschärfen behaftet.

In Tabelle 3 sind die Ausgabenanschätzungen des BIAJ für das alte und neue System dargestellt.¹⁵ Im alten System wären danach 2005 gesamtstaatlich – also von Bund, Ländern und Gemeinden – ca. 43 Milliarden Euro an Ausgaben (für Arbeitslosen- und Sozialhilfe) angefallen, im neuen System werden es geschätzte 42 Milliarden Euro sein. Trotz der durch den Systemwechsel bedingten Unschärfen der Schätzzahlen rechtfertigt sich die Aussage, dass beim direkten Vergleich des alten und neuen Systems eine reale „Kostenexplosion“ nicht stattgefunden haben kann.

Tabelle 3: Eine erste Abschätzung der Ausgaben alt (= Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe) und Ausgaben neu (= Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) – hochgerechnet für 2005*

<i>Ausgabenabschätzungen – hochgerechnete Werte 2005</i>		<i>Milliarden Euro</i>
Ausgaben für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Bund, Länder und Gemeinden)		
– Sozialhilfe (mit Sozialversicherungsbeiträgen)		10,2
– Arbeitslosenhilfe (brutto)		20,8
– Wohngeld		4,5
– Eingliederungsleistungen (alt)		7,7
<i>Summe Ausgaben (alt)</i>		<i>43,2</i>
Ausgaben für Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (Bund und Gemeinden)		
– Arbeitslosengeld II (mit befristetem Zuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen)		26,0
– Kosten der Unterkunft und Heizung		12,6
– Eingliederungsleistungen (neu)		3,6
<i>Summe Ausgaben (neu)</i>		<i>42,2</i>

* ohne Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Quelle: Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

Dennoch hat sich die Politik bei den veranschlagten Ausgaben für Hartz IV erheblich verschätzt.¹⁶ Für „Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB II) sind im Bundeshaushalt für dieses Jahr 27,7 Milliarden Euro veranschlagt.¹⁷ Tatsächlich werden aber dafür 2005 ca. 35 Milliarden Euro notwendig sein. Das sind absolut etwa 7,3 Milliarden Euro oder 26 Prozent Differenz zu den Ansätzen im Bundeshaushalt.¹⁸

Als der Haushalt in der zweiten Jahreshälfte 2004 aufgestellt wurde, ging die damalige Bundesregierung von einem anhaltendem Aufschwung aus, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seien in Deutschland so gut wie seit Jahren nicht mehr, für 2005 erwartete man regierungsseitig sogar einen Durchbruch auf dem Arbeitsmarkt.¹⁹ Dazu ist es aber nicht gekommen. Die von optimistischen Wirt-

schaftsprognosen bestimmten Ansätze in der Planung der Ausgaben für den Bundeshaushalt 2005 konnten nicht gehalten werden. 2005 kommt es so zu erheblichen realen Mehrausgaben für das Arbeitslosengeld II.

Des Weiteren: Bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe spielte nicht zuletzt das Sparmotiv eine wichtige Rolle. Die Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen veranschlagte den Einkommensverlust der künftigen Arbeitslosengeld-II-Bezieher auf 2,6 Milliarden Euro. Wegen zusätzlicher Wohngeldzahlungen und höherer Zuzahlungen für Sozialversicherungsträger reduzierte sich die Einsparsumme kurzfristig insgesamt zwar auf 1,1 Milliarden Euro; durch Effizienzgewinne im System rechnete die Arbeitsgruppe aber mittelfristigen mit jährlichen Einsparungen von 4,2 Milliarden Euro.²⁰

5. Fazit

Zu den erwarteten Einsparungen durch Hartz IV – der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe – ist es ganz offensichtlich nicht gekommen, aber auch zu keiner „Kostenexplosion“ und dem behaupteten massenhaften Missbrauch von Arbeitslosengeld II. Die große Mehrzahl der Hilfeempfänger von Arbeitslosengeld II wird wohl korrekte Angaben gemacht haben. Dies legen die empirisch belegten Missbrauchsfälle und Schadenssummen in der bis Dezember 2004 bestehenden Sozialhilfe nahe.

Schließlich sollten bei der politischen Diskussion um Missbrauch bei Sozialleistungen auch die Dimensionen bedacht und richtig eingeordnet werden: Während es hierbei um Beträge von einigen Millionen Euro geht (siehe Ta-

14 Paul M. Schröder: Arbeitslosengeld II als Teil der ‚Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende‘. Mehrausgaben deutlich geringer als bei einseitiger Betrachtung, in BIAJ-Rundmail vom 10. Oktober 2005 sowie Paul M. Schröder: Ausgaben des Bundes für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ (SGB II). Von 6,55 Milliarden Euro wurden in den ersten neun Monaten 2,24 Milliarden ausgegeben, in BIAJ-Rundmail vom 20. Oktober 2005

15 vgl. Paul M. Schröder, a. a. O. (26. Oktober 2005, 10. Oktober 2005): Die abgerechneten und hochgerechneten Ausgaben für ALG II 2005 müssen mit den hochgerechneten Alhi- und Sozialhilfe-Ausgaben für 2005 verglichen werden. Der Vergleich der Ausgaben muss zudem berücksichtigen, dass Alhi-Empfänger bei Eintritt in eine Maßnahme der Arbeitsförderung keine Arbeitslosenhilfe mehr erhielten, sondern Unterhaltsgeld oder Arbeitslohn. Sozialhilfeempfänger, die im Rahmen einer befristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gefördert wurden, erhielten i. d. R. keine Sozialhilfe mehr, sondern Arbeitslohn. Dies stellt sich seit Inkrafttreten des SGB II vollkommen anders dar: Die Förderung von ALG-II-Empfänger und -empfängerinnen _ mit dem gegenwärtigen Schwerpunkt „Ein-Euro-Jobs“ - beendet den ALG-II-Bezug bei Eintritt in die Maßnahme nicht. Mit „Hartz III“ wurde die Versicherungspflicht von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgeschafft. ABM-Beschäftigte, die jetzt ihre ABM ohne Anschlussbeschäftigung beenden, erhalten i. d. R. kein beitragsfinanziertes Arbeitslosengeld, sondern sofort ALG II. Dies wirkt sich negativ auf die ALG-II-Ausgaben aus, bewirkt andererseits aber eine Entlastung bei den beitragsfinanzierten Ausgaben im Rahmen des Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit.

16 Zu den Gründen siehe auch DGB-Analyse zur Missbrauchsdebatte: Gegen die pauschale Verunglimpfung Arbeitsloser, auf S. 354 ff. in diesem Heft

17 siehe dazu auch Wilhelm Adamy: Nach Hartz IV: Gespaltene Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik – Aussteuerungsbetrag verhindert Beitragsüberschuss der BA, in SozSich 1/2005, S. 2 ff.

18 s. Paul M. Schröder, a. a. O.

19 so der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Plenarprotokoll der 123. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 9. September 2004, S. 11214 f.

20 s. „Bericht der Arbeitsgruppe ‚Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe‘“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 17. April 2003, S. 34–37

belle 2), geht es beim Steuerbetrug um zweistellige Milliardenbeträge. Die Deutsche Steuergewerkschaft beklagt: Tricks und Steuerakrobatik kosteten den Staat zehn bis 20 Milliarden Euro; dazu kämen noch 60 bis 70 Milliarden Euro durch Steuerhinterziehung.²¹ □

21 Deutsche Steuergewerkschaft, Pressemitteilung vom 24.9.2003, <http://www.dstg.dbb.de/> (Abfrage 11/2005), nach telefonischer Auskunft vom 3. November 2005 sind die Angaben aus 2003 nach wie vor gültig