

## Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV? WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion

Leiber, Simone; Müller-Schoell, Till; Seine, Britta; Aust, Judith; Bothfeld, Silke

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Leiber, S., Müller-Schoell, T., Seine, B., Aust, J., & Bothfeld, S. (2006). *Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV? WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion*. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-234397>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV?**

### **WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion**

**Juni 2006**

Judith Aust, Silke Bothfeld,

Simone Leiber, Till Müller-Schoell und Britta Seine (WSI)<sup>1</sup>

Die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende, die am 1.1. 2005 in Kraft getreten ist, erweist sich schon vor der Präsentation der offiziellen Evaluierungsergebnisse als problematisch. Simulationsanalysen zeigen, dass die Armut von Langzeitarbeitslosen reformbedingt steigen wird. Gleichzeitig werden auf der Ausgabenseite hohe Kostensteigerungen beklagt und über die Angemessenheit der Leistungen der Grundsicherung gestritten. Die aktuelle Debatte um vermeintlichen Missbrauch und Kostenexplosion verschleiert dabei, dass die Reformen Ausdruck des Rückbaus sozialpolitischer Maßnahmen unter der Maßgabe haushaltspolitischer Prioritäten sind. Die WSI-Thesen zur gegenwärtigen Reformdiskussion über die Grundsicherung nehmen die zentralen Argumente auf und ordnen die Debatte auf der Basis des vorhandenen empirischen Materials. Dabei wird klar: Anstelle einer weiteren Reduzierung der Leistungen brauchen wir eine neue Definition des Existenzminimums. Nur so kann das Anwachsen von Armut verhindert und das Sozialstaatsprinzip angemessen berücksichtigt werden. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass das eigentliche Ziel der Reform eingelöst werden kann: Die Stärkung der individuellen Autonomie der Arbeitslosen durch die aktive Förderung und die Erweiterung der Handlungsspielräume der Arbeitslosen sowie der BeraterInnen vor Ort.

### **1. These: Der Kostenanstieg bei Hartz IV ergibt sich nicht aus der Neuregelung, sondern aus der steigenden Anzahl der Bedarfsgemeinschaften**

Richtig ist: Die Gesamtausgaben für die Grundsicherung für Arbeitslose sind seit der Einführung von Hartz IV von 38,6 Mrd. € (2004) über 44,4 Mrd. € (2005) auf 47,8

---

<sup>1</sup> Dr. Judith Aust und Till Müller-Schoell sind wissenschaftliche Mitarbeiter/innen am WSI/ HBS. Dr. Silke Bothfeld und Dr. Simone Leiber sind wissenschaftliche Referatsleiterinnen für den Bereich Arbeitsmarktpolitik und den Bereich Sozialpolitik. Britta Seine arbeitete als Praktikantin an dem Thesenpapier mit. Bothfeld und Müller-Schoell arbeiten außerdem in dem Projekt „MonAPoli – Monitor Arbeitsmarktpolitik“ mit, das die aktuellen Arbeitsmarktreformen kritisch begleitet. Ziel des MonAPoli-Projektes ist die Bereitstellung von Orientierungswissen zum Verständnis der Hartz-Reformen und die zeitnahe Aufbereitung und Kommentierung von Daten und Berichten aus diesem Bereich. Das MonAPoli-Projekt wird gemeinsam von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung finanziert. Weitere Informationen zu den Arbeitsmarktreformen unter [www.monapoli.de](http://www.monapoli.de).

Mrd. € (Prognose 2006) angestiegen. Allerdings war der Einzelposten für Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Jahr 2004 mit 26,6 Mrd. € höher als die Ausgaben für das ALG II im Jahr 2005 (25 Mrd. €). Erst für 2006 wird mit einer Erhöhung auf 28 Mrd. € gerechnet. Der Anstieg der Gesamtkosten ist jedoch nicht auf die neue Regelung zurückzuführen: Auch nach der alten Regelung wären die Gesamtkosten im Jahr 2005 auf 43,5 Mrd. € angestiegen. Der Kostenanstieg zwischen 2005 und 2006 ist vor allem durch die steigende Zahl der Bedarfsgemeinschaften zu erklären.

Für den Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften sind drei Faktoren verantwortlich. *Erstens* hat die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe den durchaus positiven Effekt, zu einer Reduzierung der verdeckten Armut beizutragen. Insbesondere Personengruppen, die früher nur Arbeitslosenhilfe erhielten und ihr Recht auf ergänzende Sozialhilfeleistungen nicht wahrgenommen haben, realisieren nun als Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der neuen Grundsicherung für Arbeitslose häufiger ihre Anrechte (Dunkelziffereffekt). *Zweitens* stieg die Anzahl der Langzeitarbeitslosen weiter an – von 1,3 Mio im Jahr 2003 und 1,4 Mio 2004 auf 1,5 Mio im Jahr 2005. Das entspricht als Anteil an den Erwerbspersonen einem Anstieg von 3,2 % über 3,7 % auf 3,9 % (Arbeitsmarkteffekt). *Drittens* ging die Zahl der Beziehenden von ALG I – bei steigender Arbeitslosenquote – im Jahresdurchschnitt von 1,92 Mio im Jahr 2003 über 1,84 Mio im Jahr 2004 auf 1,73 Mio im Jahr 2005 zurück. Diese Tendenz hält an: Im 1. Quartal 2006 gab es 189.000 weniger Beziehenden des ALG I als im 1. Quartal 2005. Möglicherweise wirkt sich hier die Kürzung der Rahmenfrist, nach der der Anspruch auf ALG berechnet wird und die zum 1.1.2004 von 36 auf 24 Monate gekürzt wurde, negativ aus. Zusätzlich wird die ab dem 1.2.2006 wirksame Kürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I auf einheitlich 12 Monate in vielen Fällen zu einem früheren Übergang in den Bezug von ALG II führen. Dieser *Verschiebeeffect* wird auch durch die neue Kundensegmentierung der BA gestützt: Arbeitslose mit nur geringen Vermittlungschancen gehen mit höherer Wahrscheinlichkeit in den Rechtskreis SGB II über. Dies steht im Gegensatz zu bislang üblichen Praxis, bei der die Vermittler bemüht waren, den Übergang in Arbeitslosenhilfe zu vermeiden. Der Rückgang der Ausgaben für aktive Maßnahmen und der Rückgang der Anzahl der ALG I-Beziehenden sind also auch Folge eines Creamingeffektes zu Lasten der Langzeitarbeitslosen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Anteil

der ALG II-BezieherInnen auf Kosten des Anteils der BezieherInnen des ALG I weiter wachsen wird.

## **2. These: Die Einsparungen im Rechtskreis SGB III übertreffen den Kostenanstieg bei Hartz IV**

Tatsächlich war nach der Einführung der Reform ein deutlicher Kostenanstieg zu verzeichnen: So stiegen die Gesamtausgaben für Langzeitarbeitslose von 2004 auf 2005 um 5,8 Mrd. €. Übersehen wird jedoch häufig, dass gleichzeitig Ausgaben im Regelkreis des SGB III sanken. Für Arbeitslosen- und Insolvenzgeld wurden 2,3 Mrd. € weniger ausgegeben. Hinzu kamen Einsparungen bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 5,5 Mrd. €. Deshalb war es für die Bundesagentur für Arbeit möglich, 4,6 Mrd. € für den neu geschaffenen Aussteuerungsbetrag an den Bund abzuführen und gleichzeitig die Gesamtausgaben für beide Rechtskreise um 1,4 Mrd. € zu senken.

Die Mehrausgaben im SGB II sind daher mit den Einsparungen beim ALG I und den Mitteln aus dem Aussteuerungsbetrag überkompensiert: Der Saldo aus Kostensteigerung beim SGB II (5,8 Mrd. €) und den genannten Posten im SGB III (6,8 Mrd. €) ergab 2005 ein Plus von 1 Mrd. €. Die Entwicklung im ersten Quartal 2006 lässt als Jahressaldo ein Plus von 2,8 Mrd. € erwarten. Nimmt man die eingesparten Mittel aus Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinzu, führt die Neuregelung von Hartz IV nicht zu einer Kostenexplosion, sondern eher zu einer Kostenimplosion, die sich insbesondere durch die Einschnitte in der regulären Arbeitsförderung, z.B. der Weiterbildung bemerkbar macht. Hinzu kommt die Tatsache, dass bei Eingliederungsleistungen im SGB II ein Rückgang der Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen von 5,8 Mrd. € auf 3,6 Mrd. € stattfand.

## **3. These: Regelsatz sichert sozio-kulturelles Existenzminimum nicht**

In der aktuellen politischen Diskussion wird der Eindruck erweckt, als seien die Leistungen für das ALG II übermäßig generös. Tatsache ist jedoch: Die Leistungssätze haben sich im Vergleich zur früheren Sozialhilfe nur geringfügig verändert. Der Eckregelsatz (heute 345 €) stieg zwar an, gleichzeitig werden die Kosten für einmalige Leistungen (z.B. für Kleidung oder Haushaltsgegenstände) nicht mehr übernommen. Dies führt zu einer Verschlechterung der Situation für HilfeempfängerInnen mit kurzfristig bestehenden, einmaligem Unterstützungsbedarf. Dies gilt auch für den un-

wahrscheinlichen Fall, dass die LeistungsempfängerInnen Rücklagen bilden können: Der bei Alleinstehenden um etwa 48,- € höhere Betrag wird notwendige Anschaffungen häufig nicht ausreichend abdecken.

Derzeit wird der Regelsatz bemessen nach der „statistischen Methode“, die 1990 das so genannte Warenkorbmodell ablöste. Bezugsgröße dafür sind die Konsumausgaben des unteren Fünftels der Bevölkerung, die auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstatistik des Statistischen Bundesamtes (EVS) erhoben werden. Davon werden allerdings noch bestimmte Abzüge vorgenommen, die als „nicht regelsatzrelevant“ betrachtet werden (bspw. Uhren, Schmuck, Musikunterricht oder Haustiere). Des Weiteren werden, wie der paritätische Wohlfahrtsverband kritisiert, zusätzlich-prozentuale Abzüge und Streichungen vorgenommen. Statisch errechnet wurde etwa, dass Ausgaben für Schulsachen mit 1,76€, für Spielsachen mit 86 Cent im Monat und Kinderkleidung mit 250 € pro Jahr veranschlagt werden. Politische und nicht sachliche Erwägungen sind dabei Basis der Entscheidung. Zudem werden keine Preissteigerungen berücksichtigt.

Nach den Berechnungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbands müssten die Regelsätze daher dringlich um 19 % auf 412 € angehoben werden, um wenigstens den täglichen Bedarf abzudecken und ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe sicherzustellen. Eine Senkung der Regelsätze und die Abschaffung der befristeten Zuschläge – wie derzeit immer wieder gefordert – wären weitere drastische Einschnitte in die Existenzsicherung der Langzeitarbeitslosen.

#### **4. These: Hartz IV macht mehr Menschen arm**

Die Mehrzahl der Beziehenden von Arbeitslosenhilfe (insgesamt ca. 60 %) hat durch die Reform weniger Geld zur Verfügung. Dies zeigt eine aktuelle Simulationsanalyse von Irene Becker und Richard Hauser (2006). Nicht alle Haushaltsformen sind gleichermaßen stark betroffen. Eine Verschlechterung erleben vor allem ehemalige ArbeitslosenhilfeempfängerInnen mit in Vollzeit beschäftigtem Partner (89 % Schlechterstellung), von denen viele (meist Frauen) auf Grund der verschärften Einkommensanrechnung des Partners den Anspruch auf Unterstützung ganz verlieren. Aber auch ArbeitslosenhilfebezieherInnen mit arbeitslosem Partner sind davon stark betroffen (73,2 % Schlechterstellung).

Der Wegfall der Arbeitslosenhilfe, die etwa 5% der Bevölkerung bezogen, führt zu einem Anstieg der Armutsquote<sup>2</sup> in Deutschland um 0,3 bis 0,9 Prozentpunkte – je nach Datenbasis. Allerdings gibt es regionale Disparitäten: in Ostdeutschland lag der Anstieg bei immerhin 2 bis 3 Prozentpunkten. Langzeitarbeitslose sind davon besonders betroffen: In den Arbeitslosenhilfe-Haushalten ist die Armutsquote um mehr als 10 Prozentpunkte – von etwa 50 % vor der Reform auf ca. 63 % im Jahr 2005 angestiegen. Da die Bewilligung der Unterstützungsleistung auf Basis einer strengen Bedarfsprüfung erfolgt, müssen ALG-II-EmpfängerInnen für ihren Lebensunterhalt auf privates Vermögen zugreifen, selbst wenn es für die private Altersvorsorge vorgesehen war, sofern es nicht in bestimmten Produkten wie etwa der Riester-Rente angelegt ist. Da die Rentenanwartschaften, die ALGII-EmpfängerInnen in der Gesetzlichen Rentenversicherung erwerben können, äußerst gering sind, ist Altersarmut vorprogrammiert. Dennoch wird der Beitrag zur Rentenversicherung derzeit halbiert – von 78€ auf 40€ – um Einsparungen in Höhe von 2 Mrd. € zu realisieren.

Für die Veränderungen der Lebenslage erwerbsfähiger ehemaliger Sozialhilfebeziehende stehen umfassende Evaluierungsstudien noch aus. Eine Verbesserung stellt für sie die Einbeziehung in die Renten- und Krankenversicherung dar. Im Leistungsbezug sind keine Verbesserungen zu erwarten, weil die Regelsätze nur geringfügig angepasst wurden (siehe These 3). Auf Grund der bisherigen Datenlage deutet also vieles darauf hin: Hartz IV macht nicht „reich“, sondern mehr Menschen geraten zusätzlich unter die Armutsgrenze.

## **5. These: Arbeit lohnt sich trotz Hartz IV**

Das in der öffentlichen Debatte formulierte Argument, die Sozialleistungen würden zu nahe an den Löhnen liegen und damit keinen ausreichenden Anreiz zur Arbeitsaufnahme bieten, erweist sich als unhaltbar. Denn: Für einen verheirateten Langzeitarbeitslosen, seine nichterwerbstätige Ehefrau und seine zwei Kinder ist inklusive Miet- und Heizkosten in Westdeutschland ein maximaler Bedarfssatz von 1597 € vorgesehen. Das bedeutet nun allerdings nicht, dass ein verheirateter Familienvater mehr als 1597 € im Monat verdienen muss, um Hilfebedürftigkeit auszuschließen. Denn ALG II EmpfängerInnen müssen von dieser Sozialleistung leben. Während das Kindergeld

---

<sup>2</sup> Definiert anhand der derzeit überwiegend in der Forschung genutzten Grenze von 60 % des Medianeinkommens.

(154 € pro Kind) auf die Grundsicherung angerechnet wird, ist der Kinderzuschlag für Niedrigeinkommen (140 €) an Erwerbstätigkeit gebunden. Nimmt der verheiratete Familienvater eine Erwerbstätigkeit an, bei der er 1009 € verdient, erhält er zusätzlich zu seinem Gehalt noch 154 € Kindergeld pro Kind sowie den Kinderzuschlag von 140€, und erzielt damit ein Haushaltseinkommen über der Bedarfsgrenze – selbst wenn die Ehefrau keine Beschäftigung aufnimmt. Das heißt: Für eine vierköpfige Familie reicht bereits Nettoarbeitseinkommen von ca. 1000 € aus, um ein Haushaltseinkommen in Höhe des maximalen Bedarfssatzes zu erzielen. Allerdings beziehen nur wenige Bedarfsgemeinschaften die Höchstsätze der Grundsicherung. Im Durchschnitt zahlt die Arbeitsagentur einer vierköpfigen Familie 919 € aus, also fast 700 € weniger als der maximale Bedarfssatz ermöglicht. Grund dafür ist, dass jedes zusätzliche Einkommen den Bedarfssatz reduziert und die meisten Bedarfsgemeinschaften zumindest ein geringes Einkommen haben. Und schließlich wäre in einem korrekten Vergleich der maximale Bedarfssatz auf zwei erwerbsfähige Hilfebedürftigen zu beziehen, so dass auch das zu erwirtschaftende Einkommen von 1009 € von zwei Personen erbracht werden müsste. Der Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Sozialleistung wäre bei geringen Tariflöhnen in den meisten Fallkonstellationen auch dann noch gewahrt, wenn man den Regelsatz um 20% anheben würde. Problematisch ist allerdings die Tatsache, dass die Berechnungsmethode für den Kinderzuschlag dazu führen kann, dass ein Geringverdiener, der knapp über der Einkommensgrenze liegt, durch den Wegfall der Kinderzuschläge wieder unter die Bedarfsschwelle zurückfällt. Insofern wäre eine bessere Koordinierung der Instrumente dringend geboten.

Der Abstand zwischen der Leistungshöhe und dem möglichen zu erzielenden Einkommen scheint für die Arbeitslosen selbst im übrigen keine Rolle zu spielen: Gerade die Erfahrung mit den Ein-Euro-Jobs verdeutlicht, dass die meisten Arbeitslosen sehr wohl bereit zur Aufnahme einer noch so gering entlohnten Beschäftigung sind. Dass Arbeitsgelegenheiten nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, um die Nachfrage zu befriedigen, zeigt einer der Zwischenberichte aus dem offiziellen Evaluierungsprogramm.

## **6. These Niedriglohn wird bereits jetzt subventioniert**

Der politisch gewollten und geförderten Ausweitung des Niedriglohnsektors dienen die Subventionierung von Minijobs, die Ein-Euro-Jobs sowie die existierenden Kombilohnmodelle. Damit verbunden ist die Gefahr der Verdrängung von regulären Arbeitsplätzen und das Anwachsen der Zahl der Personen, die trotz Arbeit unter der Armutsschwelle leben (working poor). Das ALG II hat eine ganz ähnliche Wirkung: Bereits 2005 wurde in 844.000 Bedarfsgemeinschaften Einkommen aus Erwerbstätigkeit auf die Grundsicherung, das ALG II angerechnet. Zum weitaus größten Teil (95 %) wird das im Rahmen der Grundsicherung anzurechnende Einkommen in abhängiger Beschäftigung, und zu knapp der Hälfte in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verdient. Im Durchschnitt erzielten Hilfebedürftige durch ihre Erwerbsarbeit ein Bruttoeinkommen von 629 €, davon waren 327 € auf den Anspruch auf Grundsicherung anrechenbar. Ca. 51 Prozent verdienten dabei ein Bruttoeinkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 400 €, 19 Prozent erreichten zwischen 400 und 800 € und nur 30 Prozent mehr als 800 € (BA 2006). Der gerade im Vergleich zum ehemaligen Arbeits- und Sozialhilfesystem gestiegene Zahl der so genannten AufstockerInnen von 12 auf 18 Prozent verdeutlicht, dass es sich bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende keineswegs nur um ein Leistungssystem handelt, das sich ausschließlich auf die Absicherung erwerbsloser Personen und ihrer Familien beschränkt, sondern vielmehr um ein System, das faktisch die gewünschte und sozialrechtlich konstruierte Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die damit einhergehenden Versorgungslücken „sozialverträglich“ abfedert.

Die Kombination von Grundsicherung und Arbeitseinkommen kann am Arbeitsmarkt erhebliche Probleme verursachen: Gerade im unteren Einkommensbereich wird der Lohndruck umso stärker ausfallen, je geringer das gesetzliche Existenzminimum ist, und ein sinkendes Niveau im Niedriglohnsegment drückt wegen des Lohnabstandsgebots und der Methode der Regelsatzberechnung wiederum auf das sozio-kulturelle Existenzminimum. Nur ein gesetzlicher Mindestlohn könnte verhindern, dass Vollzeitbeschäftigte auf die Grundsicherung angewiesen sind und dass somit Arbeitsverhältnisse dauerhaft subventioniert werden müssen.



## **7. These: Rechtmäßige Inanspruchnahme, Mitnahme und Missbrauch dürfen nicht verwechselt werden**

Ein rechtmäßiger Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung besteht, wenn die formalen Voraussetzungen (Hilfebedürftigkeit, Erwerbsfähigkeit, Bereitschaft zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und Erfüllung der darin festgelegten Pflichten) erfüllt sind. Dementsprechend ist das Geltendmachen rechtmäßiger Ansprüche legitim. Die Anzahl der Personen, die Sozialhilfeleistungen nicht beansprucht haben, jetzt aber durch die Bedarfsgemeinschaft mit AI-G II-EmpfängerInnen sichtbar werden, wird auf 1,8 Mio. geschätzt (Becker/Hauser, 2006). Legitim ist auch, dass Personen dann, wenn sich ihre Lebenssituation verändert und sie eine neue Bedarfsgemeinschaft gründen, Leistungen der Grundsicherung beantragen. Und es ist gleichzeitig nicht davon auszugehen, dass potentielle LeistungsempfängerInnen ihre Lebenssituation verändern, um die rechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu erfüllen. Tun sie es dennoch, etwa wenn einem Paar das Leben in getrennten Haushalten leichter zu ertragen scheint als die finanzielle Abhängigkeit vom Lebenspartner, so mag ihr Verhalten im Hinblick auf die geltende Regelung eine missliebige (in diesem Falle eine entsolidarisierende) Rechtsfolge sein, sie ist aber nicht rechtswidrig und stellt keinen Missbrauch im eigentlichen juristischen Sinne dar.

Missbrauch im juristischen Sinne bezeichnet allein die *rechtswidrige* Inanspruchnahme von Leistungen, z.B. auf der Grundlage von unvollständigen oder Falschangaben bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit. Missbrauch ist rechtlich sanktionierbar; Mitnahmeeffekte können nur durch eine präzisere gesetzliche Definition der Anspruchsberechtigung (z.B. Definition von Ausschlussfristen bei der Neugründung von anspruchsberechtigten Bedarfsgemeinschaften) oder durch Appelle eingedämmt werden. Wird aber, wie in der aktuellen Debatte die berechnigte Inanspruchnahme von Leistungen generell bezweifelt, stellt man die Legitimität des Sicherungssystems grundsätzlich in Frage.

Langzeitarbeitslosigkeit ist ein ökonomisches, gesamtgesellschaftliches Problem. Darum muss die Inanspruchnahme von Leistungen vorbehaltlos akzeptiert werden. Dies schließt nicht aus, dass die Rechtmäßigkeit des Leistungsbezugs überprüfbar bleiben soll. Hier sind jedoch Methoden zu wählen, die das Persönlichkeitsrecht der LeistungsbezieherInnen berücksichtigen.

## **8. Missbrauchs- und Mitnahmefälle sind statistisch betrachtet nicht relevant**

Der aktuell konstatierte Anstieg der Ausgaben für die Grundsicherung kann nicht mit massivem Missbrauch erklärt werden. Über den tatsächlichen Missbrauch von Leistungen nach dem SGB II gibt es keine repräsentativen Statistiken. Die Quellen, auf deren Basis Missbrauchsdebatten geführt werden, sind zweifelhafter Natur. Die Telefonbefragung der BA im Sommer 2005, auf die sich der ehemalige Arbeitsminister berief, ist keine geeignete Methode zur Erfassung von Missbrauch. Die Tatsache, dass viele LeistungsempfängerInnen telefonisch nicht anzutreffen waren, lässt keine Rückschlüsse auf Missbrauch zu. Die Frage, unter welchen Umständen telefonische Befragungen überhaupt durchgeführt werden dürfen und welche rechtliche Relevanz die telefonisch erhobenen Daten haben können, wird derzeit (datenschutz-)rechtlich geklärt. Es ist kaum zu beurteilen und nur mit hohem bürokratischem Aufwand zu erfassen, inwiefern Abwesenheiten gerechtfertigt sind.

Die Tatsache, dass Vermögensprüfungen bei der Leistungsbewilligung häufig ausbleiben, darf nicht dazu führen, dass den AntragstellerInnen per se Missbrauch unterstellt wird, wie es der Bundesrechnungshof in seinem kürzlich vorgelegten Bericht getan hat. Vielmehr sollte die Erkenntnis ernst genommen werden, dass die Arbeitsgemeinschaften mit der Verwaltung der Grundsicherung – und erst recht mit dem Angebot von Maßnahmen an Langzeitarbeitslosen - in vielen Fällen überfordert sind und die Reform hinsichtlich ihres wichtigsten Ziels – der Eingliederung – somit ins Leere läuft.

Insofern erweist sich der automatisierte Datenabgleich, der heute zulässig ist, als ein geeigneteres Instrument zur Aufdeckung des unberechtigten Leistungsbezugs. Dieser setzt an objektiven Kriterien an. Ein erster Datenabgleich im Oktober 2005 hat zur Feststellung eines Fehlbetrags von 27 Mio. € geführt, der aufgrund anderer Einkünfte oder Vermögen unberechtigterweise ausbezahlt wurde. Dieser Betrag entspricht einem Anteil von 0,4% der Summe, die insgesamt für Leistungen im Regelkreis SGB II ausbezahlt wird. Letztendlich wurde bislang von den 7,5 Mio. Überprüfungen in nur 0,3% der Fälle ein *Hinweis* auf möglichen Missbrauch entdeckt und der Anteil der Fälle, die mit Leistungsentzug sanktioniert wurden, liegt bei 0,06%. Massiver Missbrauch von Leistungen aus der Grundsicherung ist also ein Mythos und kein

Faktum. Die Berichte einzelner Kommunen über den Leistungsmissbrauch stützen die Annahme, dass Missbrauchsfälle eher selten vorkommen.

### **These 9: Rechtsanspruch auf Leistungen: Eine Frage der Gerechtigkeit**

Die ansteigende Langzeitarbeitslosigkeit wird zunehmend von einer ökonomischen zu einer moralischen Herausforderung stilisiert. Die Stimmen werden lauter, die die Gewährung von Hilfe überhaupt in Frage stellen und die rigorose Durchsetzung von weiteren Leistungskürzungen fordern. Diese Sichtweise war zumindest bestimmend für die beiden jüngsten Gesetze, mit denen vor allem die Ausgaben für die Grundversicherung reduziert werden sollen. Auf diese Weise wird Langzeitarbeitslosigkeit mehr und mehr zu einem moralischen Problem und der oder die Einzelne für seine/ihre Situation verantwortlich gemacht.

Der aktuelle Reformdiskurs, der sich – unter Ausblendung der massiven Reduzierung der für aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel – ausschließlich an der konstruierten Notwendigkeit des Sparens orientiert, widerspricht sogar der wirtschaftsliberalen und mittlerweile in Deutschland konsensfähigen Absicht, Sozialpolitik ausschließlich zur Aktivierung von individuellen Handlungspotentialen und als Investition in das Sozialkapital realisieren zu nutzen. Die politischen Akteure ergehen sich in performativem Selbstwiderspruch. Erreicht wird durch die aktuelle Politik der Dauerschrauben und des Spardiktats lediglich, dass – bei ausbleibender Arbeitsnachfrage – die Menge der zwangsläufig in Passivität verharrenden, stigmatisierten und unter Generalverdacht gestellten Personen beständig wächst und Vertrauen und Zufriedenheit als Fundament eines demokratischen Sozialstaats schwinden auf allen Seiten.

Anstatt durch reformistischen Aktionismus Hilfebedürftigkeit an und für sich zu delegitimieren, jungen Arbeitslosen willkürliche Leistungskürzungen zuzumuten und der Einstandspflicht zwischen Lebenspartnern eine verschärfte Neuauflage zu verschaffen, sollte vielmehr die Reformenergie darauf verwendet werden, die nach wie vor hohe Akzeptanz sozialstaatlicher Leistungen in Deutschland sowie die veränderten Lebenspraktiken in neue Leitbilder zu gießen, mit dem Ziel den ökonomischen Herausforderungen gerecht zu werden und den bestehenden und sich neu entwickelnden ethisch-moralischen Erwartungen zu entsprechen. Es ist an der Zeit, Leistungsansprüche konsequent zu individualisieren und den Zugang zu Arbeitsmarktdienst-

leistungen in Umfang und Qualität zu verbessern. Dies wäre das Kerngeschäft einer konsequenten und modernen Strategie sozialpolitischer Aktivierung.

### **Literatur zum Weiterlesen**

Becker, Irene/Hauser, Richard (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform, Berlin.

Steffen, Johannes (2006): Bedarfsdeckende Bruttoarbeitsentgelte. Arbeitspapier zur erforderlichen Höhe der den SGB II-Bedarf deckenden Bruttoarbeitsentgelte, Arbeitnehmerkammer, Bremen.

BA (Bundesagentur für Arbeit) (2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, BA, Nr., Nürnberg.

Bundesrechnungshof (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundesrechnungshof, Nürnberg.

Irene Becker, Richard Hauser: Dunkelziffer der Armut: Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin.

Martens, Rudolf (2006): Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Berlin.