



BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

5/2006

(Aktualisierung der Ausgabe 1/2005)

6. April 2006

Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen



Dr. Bruno Kaltenborn
Kaltenborn@wipol.de
Tel. 030/400 43 58-8



Juliana Schiwarov
Schiwarov@wipol.de
Tel. 030/400 43 58-2

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
im Team Dr. Kaltenborn

Fotos: Silke Rudolph

Die Aktualisierung dieser Ausgabe erfolgte im Rahmen eines von der Bertelsmann Stiftung finanzierten Projektes.

Einleitung

In den letzten Jahren wurde die deutsche Arbeitsmarktpolitik insbesondere durch die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz-Gesetze) einschneidend reformiert.

Mit dem vierten Hartz-Gesetz („Hartz IV“) wurden ab Anfang 2005 Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im neuen SGB II zusammengelegt. Mit „Sozialhilfe“ ist hier stets die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen gemeint. Vorliegend werden die Übergänge der Fürsorgeempfänger/innen in das neue System zur Jahreswende 2004/2005 dargestellt.

Hartz IV zielt u.a. darauf, einen einheitlichen Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen für alle Erwerbsfähigen zu ermöglichen. Von der Zusammenlegung grundsätzlich

unberührt bleibt der befristete Anspruch auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung bei Arbeitslosigkeit nach Erfüllung einer Anwartschaft.

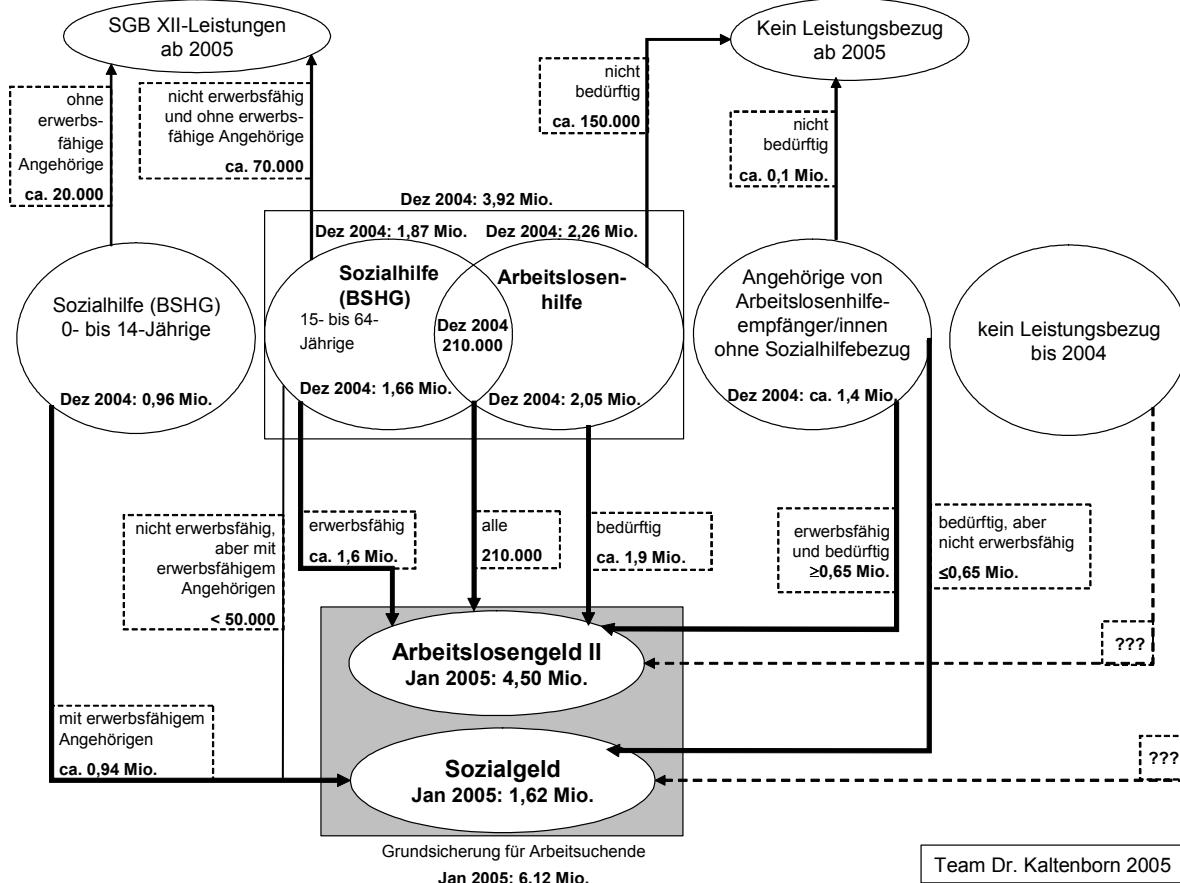
Im Anschluss an das Arbeitslosengeld erhielten Arbeitslose bis Ende 2004 bei Bedürftigkeit unbefristet Arbeitslosenhilfe, die wie das Arbeitslosengeld von der Höhe des früheren Arbeitsentgelts abhing. Andere erwerbsfähige Hilfebedürftige (z.B. ohne vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld, hilfebedürftige Erwerbstätige) und ihre Angehörigen erhielten Sozialhilfe. Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe konnten ergänzend Sozialhilfe beziehen, falls ansonsten das Existenzminimum nicht gesichert war.

Seit Anfang 2005 erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen anstelle von Arbeitslosen- und Sozialhilfe das neue Arbeitslosengeld II, während ihre bedürftigen nicht erwerbsfähigen Angehörigen Sozialgeld bekommen. Beide Leistungen zusammen bilden die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende, die gemeinsam von Bund und Kommunen finanziert wird (vgl. hierzu näher *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 6/2006). Wie auch schon zuvor bei der Sozialhilfe sind Bedarfsgemeinschaften (Erwerbsfähige gemeinsam mit ihrer bzw. ihrem Partner/in sowie minderjährige Kinder) Grundlage der Leistungsberechnung. Die Empfänger/innen erhalten insbesondere eine pauschale Regelleistung und eine Erstattung der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung.

Bis Ende 2004 waren für die Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe die Agenturen für Arbeit (ehemalige Arbeitsämter) zuständig, während die Sozialhilfe von den Kommunen administriert wurde.

Für die Umsetzung der neuen Grundsicherung sind grundsätzlich Arbeitsgemeinschaften aus prinzipiell jeweils einer Agentur für Arbeit und einer Kommune zuständig. Insgesamt 69 Kommunen hatten die Möglichkeit, für eine alleinige Trägerschaft für die gesamte Grundsicherung für Arbeitsuchende zu optieren (sog. Optionskommunen). Für die Empfänger/innen

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT bietet Entscheidungsträger/innen kompakte und systematische Auswertungen von Ideen und Erkenntnissen aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Dabei liegt der Fokus auf dem Themenfeld Arbeitsmarkt.

Abbildung 1: Übergänge aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Lesehilfe (Beispiel): Im Dezember 2004 gab es 2,26 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe, davon bezogen 210.000 zugleich Sozialhilfe (Doppelbezieher/innen) und 2,05 Mio. ausschließlich Arbeitslosenhilfe. Die vormaligen Doppelbezieher/innen waren sozialhilfebedürftig und sind daher auch nach den Kriterien der Grundsicherung für Arbeitsuchende bedürftig; außerdem waren sie erwerbsfähig, denn sonst hätten sie keine Arbeitslosenhilfe beziehen können. Da die vormaligen Doppelbezieher/innen sowohl bedürftig als auch erwerbsfähig sind, beziehen sie ab Anfang 2005 alle Arbeitslosengeld II. Die übrigen Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe sind erwerbsfähig, aber nicht alle bedürftig. Etwa 150.000 von ihnen waren zur Jahreswende 2004/2005 nicht bedürftig und hatten daher keinen Anspruch auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die übrigen etwa 1,9 Mio. vormaligen Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe waren bedürftig und bezogen daher ab Anfang 2005 Arbeitslosengeld II.

Anmerkung: Teilweise geschätzt; Grundsicherung für Arbeitsuchende: revidierte Daten; methodische Hinweise im Anhang.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Schätzungen (vgl. Anhang).

ger/innen von Arbeitslosengeld sind ebenso wie für Arbeit Suchende ohne Leistungsbezug weiterhin die Agenturen für Arbeit zuständig.

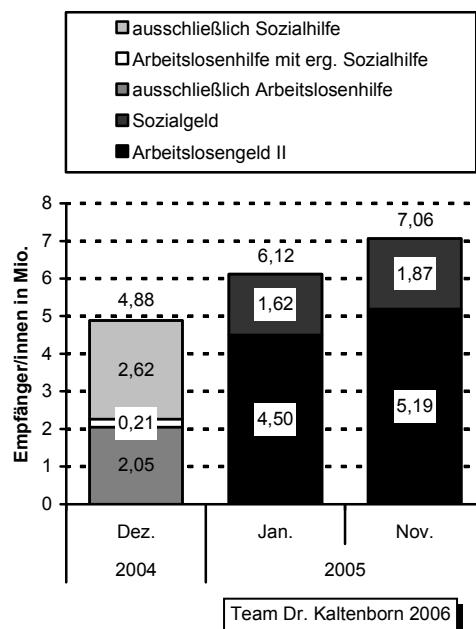
Empfänger/innen

Wie Abbildung 1 zeigt, bezogen Ende 2004 0,96 Mio. Kinder bis 14 Jahre und 1,87 Mio. Erwachsene im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) Sozialhilfe. Diese etwa 2,83 Mio. Empfänger/innen von Sozialhilfe bis 64 Jahre wurden von den Kommunen betreut, während die Agenturen für Arbeit für 2,26 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe zuständig waren. Dabei wurden 210.000 Doppelbezieher/innen von beiden Institutionen parallel betreut. Soweit die Empfänger/innen von Sozialhilfe erwerbs-

fähig und die Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe und ihre Angehörigen nach den neuen Kriterien bedürftig sind, erhalten sie nun Arbeitslosengeld II und werden von ihrer Arbeitsgemeinschaft bzw. Optionskommune betreut. Selbst nicht erwerbsfähige Angehörige von diesen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erhalten ab Anfang 2005 von einer Arbeitsgemeinschaft bzw. Optionskommune Sozialgeld. Dies betrifft etwa 940.000 Kinder bis 14 Jahre, die zuvor Sozialhilfe bezogen haben, und mit höchstens 50.000 Personen lediglich einen kleinen der vormaligen Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter. Auch von den 1,4 Mio. Angehörigen der ehemaligen Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe (ohne gleichzeitigen Sozialhilfebezug) erhält der überwiegende

Teil ab Anfang 2005 Grundsicherung für Arbeitsuchende, und zwar erhalten (mindestens) 650.000 Erwerbsfähige Arbeitslosengeld II und (höchstens) 650.000 nicht Erwerbsfähige Sozialgeld. 150.000 ehemalige Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe erhalten zusammen mit ihren 100.000 Angehörigen ab Anfang 2005 keine Fürsorgeleistungen mehr. Hingegen erhalten die wenigen Sozialhilfeempfänger/innen, die weder erwerbsfähig sind noch einen erwerbsfähigen Angehörigen haben, ab Anfang 2005 grundsätzlich Sozialhilfe nach dem neuen SGB XII. Dies betrifft etwa 20.000 Kinder bis 14 Jahre und etwa 70.000 Personen im erwerbsfähigen Alter.

Abbildung 2: Fürsorgeempfänger/innen



Anmerkung: Empfänger/innen von Sozialhilfe bis 64 Jahre, von Arbeitslosenhilfe sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende; 2004, aber nicht 2005 enthalten sind nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige bis 64 Jahre ohne erwerbsfähige Angehörige, die ab 2005 Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten. Januar und November 2005: revidierte Daten.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Insgesamt gab es im Januar 2005 4,50 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II (erwerbsfähige Hilfebedürftige) und 1,62 Mio. Empfänger/innen von Sozialgeld (nicht erwerbsfähige Angehörige), zusammen also 6,12 Mio. Leistungsempfänger/innen. Abbildung 2 zeigt die Zahl der Fürsorgeempfänger/innen zum Jahreswechsel 2004/2005 und im November 2005. Deutlich sichtbar ist die Zunahme der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit der Reform Anfang 2005. Seither hat sowohl die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als auch ihrer nicht erwerbsfähigen Angehörigen weiter zugenommen.

Im November 2005 bezogen über 7 Mio. Personen in 3,9 Mio. Bedarfsgemeinschaften Grundsicherung für Arbeitsuchende. 918.000 Empfänger/innen oder 13% wurden von einer der 69 Optionskommunen betreut.

Für den Anstieg der Empfängerzahlen im Verlauf des Jahres 2005 kommen insbesondere folgende Ursachen in Betracht:

- Der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums hat aufgrund von Umstellungsfraktionen bei den SGB II-Trägern teilweise erst mit Zeitverzug eingesetzt (vgl. hierzu näher *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 8/2006). Dadurch könnten die Abgänge aus Maßnahmen, die noch 2004 begonnen wurden, die Zugänge in Maßnahmen überstiegen haben.
- Durch die Reform wurde der anspruchsberichtigte Personenkreis ausgedehnt. Die entsprechenden Personen haben jedoch erst im Laufe des Jahres 2005 Grundsicherung beantragt.
- Durch die Reform wurde die sog. Dunkelziffer reduziert, d.h. bestehende Leistungsansprüche wurden im Verlauf des Jahres 2005 vermehrt geltend gemacht, beispielsweise weil Leistungsempfänger/innen weniger stigmatisiert werden als vor der Reform.
- Möglicherweise hat durch externe Faktoren auch unabhängig von der Reform der anspruchsberichtigte Personenkreis zugenommen.

Arbeitslosigkeit

Mit der Reform hat sich die Definition von Arbeitslosigkeit nicht geändert. Gleichwohl erhöhte sich durch eine bessere Erfassung die Zahl der Arbeitslosen für November 2005 um etwa 340.000 (Bundesagentur für Arbeit [2006, S. 5]):

- Ehemalige Sozialhilfeempfänger/innen werden seit Anfang 2005 in stärkerem Maße als Arbeitslose erfasst.
- Erwerbsfähige Angehörige der ehemaligen Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe müssen sich seit Anfang 2005 ebenfalls um Arbeit bemühen. Sofern sie die Voraussetzungen erfüllen (u.a. keine oder Erwerbstätigkeit von weniger als 15 Stunden wöchentlich, Verfügbarkeit), werden sie ebenfalls als arbeitslos registriert.

Im November 2005 gab es insgesamt 4,5 Mio. Arbeitslose, davon 2,8 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II. Die übrigen 2,4 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II waren hingegen nicht arbeitslos, da sie beispielsweise noch die Schule

besuchten, an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnahmen, erwerbstätig oder nicht verfügbar waren.

Fazit

Aufgrund der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende gab es Anfang 2005 1,24 Mio. zusätzliche Leistungsempfänger/innen bzw. 25% mehr Fürsorgeempfänger/innen als Ende 2004. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Angehörige ehemaliger Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe.

Außerdem gab es aufgrund einer besseren Erfassung ehemaliger Empfänger/innen von Sozialhilfe sowie von Angehörigen ehemaliger Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe zusätzliche Arbeitslose. Im November 2005 gab es etwa 340.000 bzw. 8% zusätzliche Arbeitslose.

Insgesamt wurden die Zahl der Leistungsempfänger/innen und damit die Ausgaben im Vorfeld der Reform deutlich unterschätzt (vgl. hierzu *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 6/2006). Auch daher dürfte die föderale Lastenverteilung umstritten (gewesen) sein (vgl. hierzu *BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* 7/2006).

Literatur

Bundesagentur für Arbeit [2005]: *Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende*, Sonderbericht, August 2005, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit [2006]: *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*, Monatsbericht, November 2005, Nürnberg.

RUDOLPH, HELMUT [2004]: *Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II*, IAB-Kurzbericht Nr. 11, 23. September 2004, Nürnberg.

RUDOLPH, HELMUT, und KERSTIN BLOS [2005]: *Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher*, IAB-Forschungsbericht Nr. 14, Nürnberg.

TOBSCH, VERENA [2005]: *Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes für Arbeitslosenhilfe-Beziehende*, Studie von ExAKT im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Februar 2005, Berlin.

Anhang: Methodische Hinweise zur Berechnung der Übergänge aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Zahl der Leistungsempfänger/innen Ende 2004 sowie von Grundsicherung für Arbeitsuchende Anfang 2005 weist die Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 7] auf Basis ihrer laufenden Statistik und der Sozialhilfestatistik aus.

Anfang 2005 bezogen 52.869 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren Sozialgeld (Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 22]); diese werden lediglich teilweise zuvor Sozialhilfe bezogen haben, da auch andere Erwachsene in den Sozialgeldbezug gewechselt sein müssen. Entsprechend sind weniger als 50.000 Sozialhilfeempfänger/innen im Alter von 15 bis 64 Jahren Anfang 2005 in den Sozialgeldbezug übergegangen. Am Jahresende 2004 haben nach der Sozialhilfestatistik 83.145 Bedarfsgemeinschaften mit 99.003 Personen Sozialhilfe bezogen, in denen Personen wegen Krankheit oder Behinderung nicht erwerbstätig waren (Berechnung analog RUDOLPH [2004, S. 3, Tabelle 1, Zeile 14]). Es wird angenommen, dass zwei Drittel davon Anfang 2005 Leistungen nach dem SGB XII (Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und keine Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen. Entsprechend dürften knapp 1,6 Mio. der 1,66 Mio. Sozialhilfeempfänger/innen im Alter von 15 bis 64 Jahren am Jahresende 2004 ab Anfang 2005 Arbeitslosengeld II bezogen haben.

Aus der Sozialhilfestatistik zum Jahresende 2004 ergibt sich, dass 22.247 Empfänger/innen von Sozialhilfe im Alter bis 14 Jahre weiterhin Sozialhilfe bezogen haben, da sie nicht in einer Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einer erwerbsfähigen Person lebten (Berechnung analog RUDOLPH [2004, S. 3, Tabelle 1, Zeile 15]). Entsprechend werden etwa 0,94 Mio. der 0,96 Mio. Sozialhilfeempfänger/innen im Alter bis 14 Jahre ab Anfang 2005 Sozialgeld bezogen haben.

Auf Basis eines Datenabgleichs schätzt die Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8], dass etwa 150.000 der 2,26 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe von Ende 2004 aufgrund der engeren Anspruchsvoraussetzungen ab Januar 2005 keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hatten.

In Einklang mit den Simulationen von RUDOLPH und BLOS [2005, S. 21] und TOBSCH [2005, S. 20] auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 geht die Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8] davon aus, dass in etwa 5% der hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaften mit einer bzw. einem Arbeitslosenhilfebezieher/in eine weitere Per-

son Arbeitslosenhilfe bezog.¹ Darüber hinaus lebten in hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaften von Arbeitslosenhilfeempfängerinnen und -empfängern ohne Sozialhilfebezug durchschnittlich 1,78 Personen (RUDOLPH und BLOS [2005, S. 18, Variante 1]).² Daraus ergibt sich, dass die 2,05 Mio. Arbeitslosenhilfeempfänger/innen Ende 2004 ohne Bezug von Sozialhilfe in 1,95 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit 3,47 Mio. Personen lebten, von denen 1,42 Mio. Personen keine Arbeitslosenhilfe bezogen.

Zusammen mit den oben genannten etwa 150.000 Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe, die aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind, dürften daher etwa 0,1 Mio. der 1,4 Mio. Angehörigen der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen ohne Sozialhilfebezug ab Anfang 2005 ebenfalls keine Leistungen beziehen.

Die verbleibenden etwa 1,3 Mio. Angehörigen der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen ohne Sozialhilfebezug müssten in den Bezug von Grundsicherung gewechselt sein. Die Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8] schätzt, dass davon etwa 600.000 Personen ab Anfang 2005 Arbeitslosengeld II beziehen.³ Dann müssten die übrigen etwa 0,7 Mio. Personen ab Anfang 2005 Sozialgeld bezogen haben. Mithin müsste es Anfang 2005 unter Berücksichtigung der Übergänge aus der Sozialhilfe in das Sozialgeld mehr Übergänge als die tatsächlichen 1,62 Mio. Empfänger/innen von Sozialgeld gegeben haben. Vorliegend wird daher davon ausgegangen, dass mindestens bzw. höchstens 0,65 Mio. Angehörige ab Anfang 2005 Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld bezogen.

Nicht berücksichtigt ist bei diesen Berechnungen, dass es auch unabhängig von der Reform zwischen Dezember 2004 und Januar 2005 Veränderungen bei den Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gegeben hätte (zur Arbeitslosenhilfe vgl. Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8]).

¹ Dies ergibt sich aus dem ersten Teil der Berechnung der Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8, Fußnote 4]. Hingegen führt die Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8] verbal aus, dass 5% der Arbeitslosenhilfeempfänger/innen in einer hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaft mit einer bzw. einem weiteren Arbeitslosenhilfeempfänger/in lebten (d.h. lediglich ca. 2,5% der hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaften).

² Die Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8] geht in ihrer Berechnung hingegen von 1,82 Personen aus. Dies entspricht nach RUDOLPH und BLOS [2005, S. 18, Variante 1] dem Durchschnitt aller Arbeitslosenhilfeempfänger/innen, mithin sind auch Doppelbezieher/innen berücksichtigt, die durchschnittlich in größeren Bedarfsgemeinschaften leben.

³ Schätzung anhand von Simulationsrechnungen mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, wonach in hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaften von Arbeitslosenhilfeempfänger/innen 1,33 erwerbsfähige Personen lebten. Bei der Berechnung durch die Bundesagentur für Arbeit [2005, S. 8] blieb unberücksichtigt, dass von diesen 1,33 erwerbsfähigen Personen im Durchschnitt mehr als eine Person Arbeitslosenhilfe bezog.

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

Nr. 8/2006, 6. April 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und
Juliana Schiwarov

Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen

Nr. 7/2006, 6. April 2006

(Aktualisierung von Nr. 3/2005):

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

Hartz IV: Föderaler Finanzstreit vorerst beigelegt

Nr. 6/2006, 6. April 2006

(Aktualisierung von Nr. 2/2005):

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt

Nr. 5/2006, 6. April 2006

(Aktualisierung von Nr. 1/2005):

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen

Nr. 4/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und
Juliana Schiwarov

Agenturen für Arbeit: Systematisierung des Ressourceneinsatzes

Nr. 3/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und
Juliana Schiwarov

Hartz: Bilanz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Nr. 2/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und
Juliana Schiwarov

Hartz: Förderstrukturen

Nr. 1/2006, Februar 2006:

Kaltenborn, Bruno, Petra Knerr und
Juliana Schiwarov

Hartz: Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Impressum

BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT, Jg. 2, Nr. 5/2006

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

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1861-9436

Alle Rechte vorbehalten.