

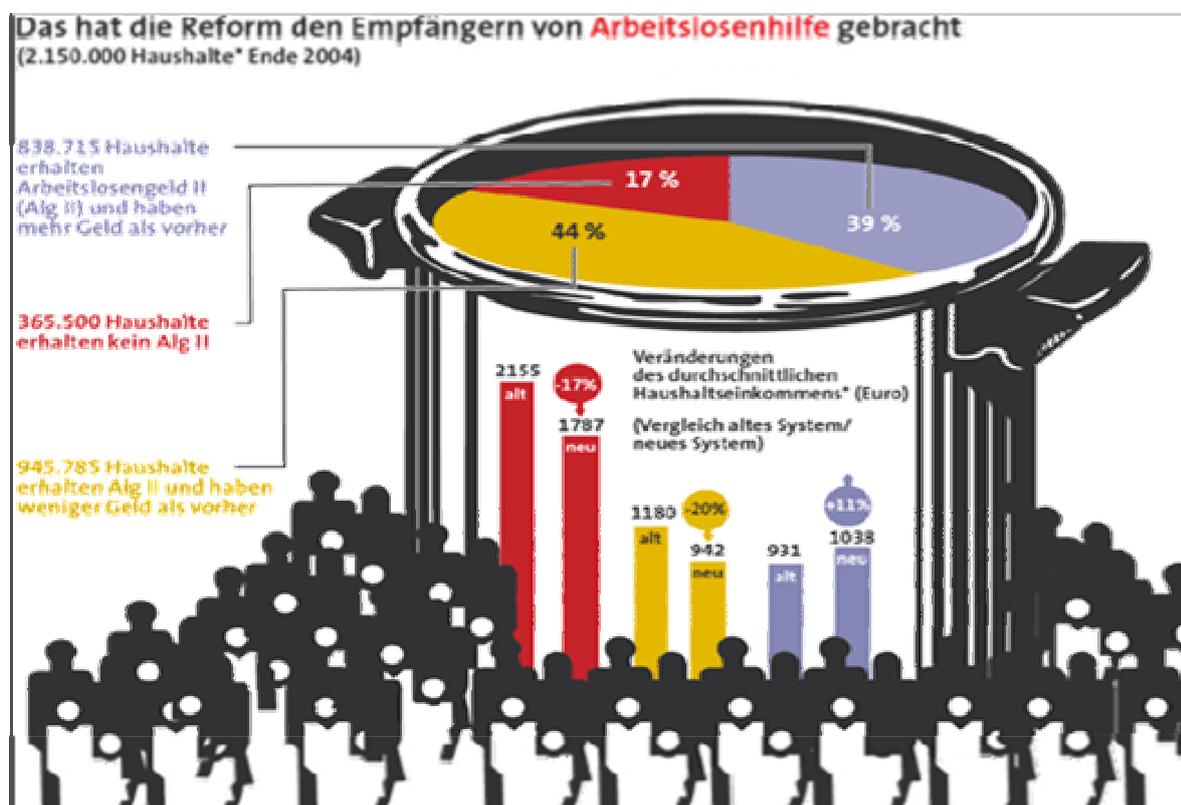
Betrug und Irrtum

Hartz IV wird viel teurer als gedacht. Daran sind weniger die Sozialbetrüger schuld als die Gesetzgeber. Sie haben schlampig gearbeitet

Von Kolja Rudzio

Quelle: Die Zeit vom 27. Oktober 2005

Ist eine Große Koalition zu großen Reformen fähig? Wer Hartz IV als Indiz nimmt, muss Schlimmes fürchten, immerhin wurde die Arbeitsmarktreform vor zwei Jahren faktisch von einer Großen Koalition beschlossen. Damals einigte sich die SPD-geführte Bundesregierung mit den unionsgeführten Ländern auf einen Kompromiss. Herausgekommen ist ein Gesetz, das voller handwerklicher Fehler steckt und seine wichtigsten Ziele bisher verfehlt. Während die versprochene bessere Förderung und Vermittlung der Arbeitslosen auf sich warten lässt, laufen die Kosten aus dem Ruder. Ursprünglich sollte die Reform die Staatskasse entlasten, inzwischen entpuppt sie sich als Sprengsatz für den Bundeshaushalt. Ein »unfreiwilliges Konjunkturprogramm« nennt das der SPD-Vorsitzende Franz Müntefering.



© ZEIT-Grafik: Wolfgang Sischke

Neuere Daten belegen: Die Reform wird nicht nur teurer als erwartet und nicht nur teuer für den Bund – Hartz IV kostet den Steuerzahler auch insgesamt mehr Geld als das alte System aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Aus einer 34-seitigen »Be- und Entlastungsrechnung«, die die Bundesregierung erstellt hat, ergibt sich: Die Kommunen werden durch die Reform im Vergleich zum Vorjahr mit 340 Millionen Euro belastet, die Länder sparen 3,3 Milliarden Euro (die sie an die Kommunen weiterreichen sollen). Der Bund wiederum dürfte, wenn seine zuletzt veröffentlichten Prognosen zutreffen, 7,1 Milliarden Euro mehr ausgeben. Unter dem Strich hieße das: Der Staat zahlt gegenüber dem alten System rund 4,5 Milliarden Euro drauf.

Und das ist nur der niedrigste anzunehmende Wert, denn er berücksichtigt keine Eingliederungsmaßnahmen, etwa die »Ein-Euro-Jobs«, und er beruht auf Angaben der Bundesregierung. Die hat aber handfeste Gründe, die Bilanz der Städte, Kreise und Länder schönzurechnen. Schließlich stehen Verhandlungen an, in denen die Lastenverteilung der Hartz-IV-Reform nachjustiert werden soll. Legt man Zahlen zugrunde, die von den Kommunen und Ländern ermittelt wurden und in einem Papier des Deutschen Landkreistages zusammengefasst sind, ergibt sich ein noch dramatischeres Bild. Dann muss die öffentliche Hand für Hartz IV sogar 8,5 Milliarden Euro mehr hinblättern als unter den alten Regeln.

Reformgegner wie Reformbefürworter reiben sich angesichts solcher Zahlen die Augen: Wie kann es sein, dass Hartz IV Unsummen verschlingt, obwohl die Leistungen für viele Arbeitslose gekürzt wurden? Hieß doch das Schlagwort »Armut per Gesetz«, als Zehntausende im Sommer 2004 gegen die Reform auf die Straße gingen. Tatsächlich zeigen aktuelle Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg, dass sich die meisten Arbeitslosen mit Hartz IV deutlich schlechter stehen als früher mit der Arbeitslosenhilfe. Es gibt aber auch Gewinner. Das sind vor allem Geringverdiener, die eine niedrige Arbeitslosenhilfe bezogen haben und eigentlich Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe oder Wohngeld gehabt hätten, diesen aber nie geltend machten. Im neuen System bekommen sie alles aus einer Hand und daher auch alle Leistungen. Das sind keine Einzelfälle, sondern das betrifft nach Angaben des Instituts, das zur Bundesagentur für Arbeit gehört, einige hunderttausend Haushalte.

Insgesamt müsste der Staat nach diesen Berechnungen Geld sparen. Die Studie hat jedoch einen Haken. Sie rechnet nur vor, wie sich die Reform auf die Arbeitslosenhilfeempfänger ausgewirkt haben müsste, an deren Situation sich nichts Grundlegendes geändert hat. Nicht berücksichtigt sind daher Paare, die sich trennen, jugendliche Arbeitslose, die bei ihren Eltern ausziehen, oder völlig neue Antragsteller.

Genau solche Veränderungen haben aber zur Kostenexplosion von Hartz IV beigetragen. Mit 2,52 Millionen Bedarfsgemeinschaften plante die Bundesregierung im vergangenen Jahr noch. Tatsächlich waren es zum Jahresbeginn schon 3,3 Millionen. Ende September wurde nach vorläufigen Daten ein neuer Rekord verzeichnet – mit knapp 3,7 Millionen Bedarfsgemeinschaften. Zu völlig unrealistischen Prognosen kommt also ein immer noch anhaltender Zustrom neuer Bedürftiger.

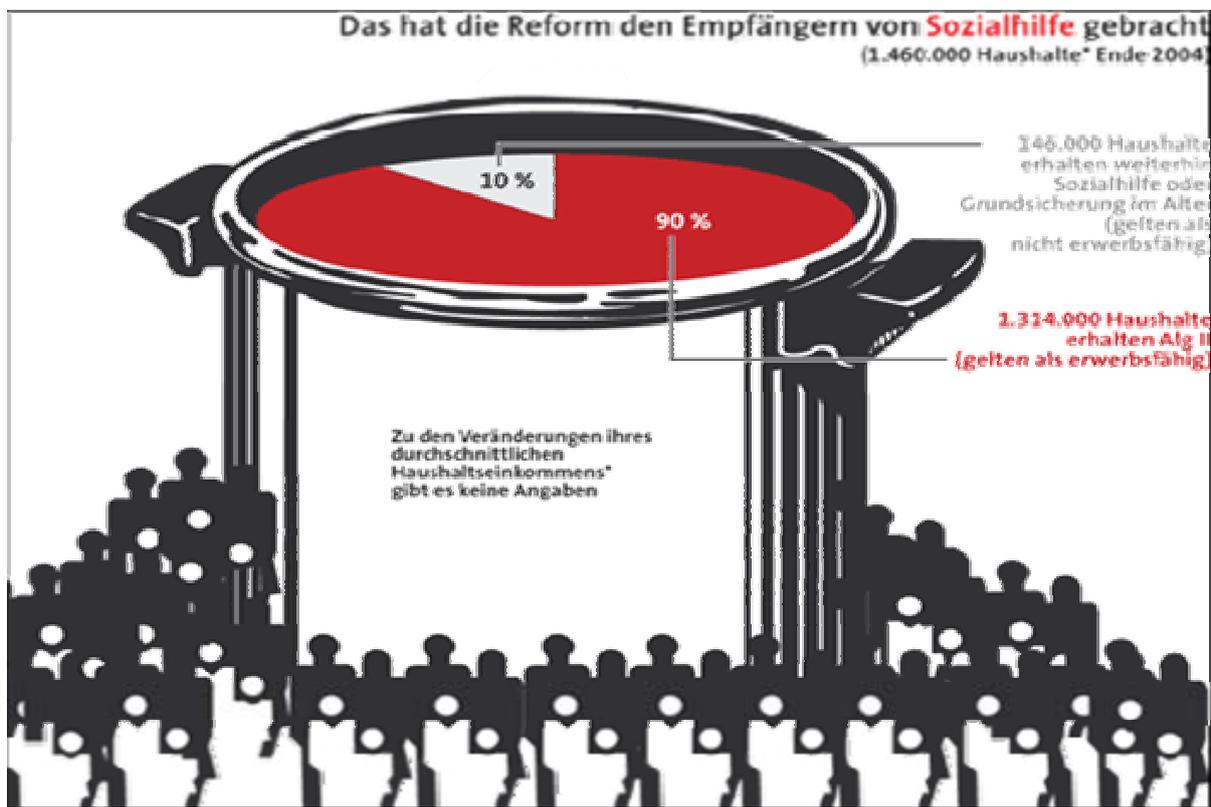
Massenhaften »Sozialbetrug« und »parasitäres Verhalten« vermutet der scheidende Wirtschaftsminister Wolfgang Clement dahinter. Bis zu zwanzig Prozent aller Alg-II-Empfänger kassierten zu Unrecht Geld vom Staat. Parallel dazu veröffentlichte sein Ministerium einen *Report vom Arbeitsmarkt*, in dem auf 33 Seiten ausführlich Betrugsfälle geschildert werden. Da taucht ein »Dieter Schuster« auf (die Namen sind erfunden), der halbnackt auf dem Balkon einer angeblich allein lebenden Alg-II-Empfängerin angetroffen wurde, sich aber als ihr Lebensgefährte herausstellte. Da wird ein »Bernd Wollschläger« vorgestellt, der sich als bedürftig ausgab, obwohl er die Baufirma seiner Frau leitete. Und da wird berichtet, wie ausländische Sozialhilfeempfänger deutsches Arbeitslosengeld einstreichen könnten – weil die Behörden auf Kontrollen verzichteten, wie das Behörden-Papier beklagt.

Welchen Umfang der Missbrauch hat, darüber steht in dem *Report* jedoch nichts. Clement stützt sich bei seinen Schätzungen auf »Stichproben« und die Ergebnisse einer Telefonaktion der Bundesagentur für Arbeit. Dort heißt es aber, man verfüge nicht über Zahlen zum Missbrauch, und auch die angeführte Telefonbefragung ließe sich so nicht interpretieren. Sie habe einem ganz anderen Zweck gedient. Denn bei dieser – freiwilligen, nicht repräsentativen – Umfrage wurden Alg-II-Empfänger angerufen, bei denen Unklarheiten über den Arbeitslosenstatus bestanden. So gebe es etwa Alleinerziehende mit kleinen Kindern, die in der Statistik als arbeitslos geführt würden, obwohl sie im Moment gar nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden. Sie erhielten dann zu Recht Arbeitslosengeld II, müssten aber in der Arbeitsmarktstatistik anders erfasst werden.

»Dürftig und peinlich« nennt Schleswig-Holsteins Arbeitsminister Uwe Döring (SPD) die Kampagne der scheidenden Bundesregierung. »Erst waren es die Kommunen, die Geld zurückzahlen sollten. Nun sind es die Alg-II-Empfänger, die angeblich massenhaft Betrug begangen haben.« Jürgen Borchert, Landessozialrichter in Darmstadt, wundert sich: »Bei uns kommen diese Missbrauchsfälle irgendwie nicht an.« Stattdessen sehe er sich nicht selten einer »sehr problematischen Verwaltungspraxis« gegenüber: »Wir haben umgekehrt zahlreiche Fälle, in denen Leuten die ihnen zustehenden Mietzahlungen verweigert werden.«

Auch Stephan Articus, Geschäftsführer des Deutschen Städtetages, hält Betrug nicht für das Kernproblem. »Für die Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II gibt es eine Reihe von Gründen, Missbrauch ist aber sicher nicht die Hauptursache.« Der Gesetzgeber, sagt Articus, habe »zu großzügige Möglichkeiten geschaffen, Haushalte aufzusplitten«. Soll heißen: Auch ohne Betrug ist es möglich, die Hilfsleistungen maximal auszureizen.

So können etwa junge Arbeitslose aus dem elterlichen Haushalt ausziehen und haben dann einen eigenen Anspruch auf das volle Arbeitslosengeld und die Wohnungskosten. Auch unverheiratete Paare profitieren, wenn sie sich trennen. Sie umgehen damit, dass sie mit ihrem Einkommen – stärker als früher in der Arbeitslosenhilfe – füreinander in die Pflicht genommen werden. Experten sprechen von einer »Zellteilung«, die sie beobachten. Seit Jahresbeginn ist die Zahl der Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften auffällig gestiegen: von knapp 1,9 Millionen auf etwa 2,1 Millionen.



© ZEIT-Grafik: Wolfgang Sischke

Ein anderes Problem sind veränderte Einkommens- und Vermögensgrenzen, bis zu denen jemand als bedürftig gilt. So durfte etwa bei der alten Sozialhilfe ein Ehepaar (beide 26 Jahre alt) mit einem minderjährigen Kind nicht mehr als 2149 Euro auf dem Konto haben, um Geld vom Staat zu bekommen. Beim Arbeitslosengeld II dagegen hat die gleiche Familie noch bei einem Vermögen von bis zu 16750 Euro Anspruch auf Hilfe (ohne Berücksichtigung von Altersvorsorge oder Eigenheim). Die höheren Sätze gelten auch, wenn geprüft wird, ob Eltern für ihre arbeitslosen Kinder aufkommen müssen.

Selbst geringe Änderungen solcher Freigrenzen können aber gewaltige Auswirkungen haben, sagt Markus Keller, Sozialexperte beim Deutschen Landkreistag. »Studien aus den achtziger und neunziger Jahren haben gezeigt, dass schon eine Veränderung von Schwellenwerten um fünf Prozent dazu führen kann, dass der Kreis der Berechtigten um 20 Prozent wächst.«

Neben allen Reformproblemen dürfte schließlich auch die anhaltend schlechte Wirtschaftslage zum Kostenanstieg beigetragen haben. Schon in den vergangenen Jahren wuchs die Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger stark an.

Bisher sei alles »Kasuistik«, sagt Helmut Rudolph vom IAB in Nürnberg. »Alle möglichen Beispiele und Einzelfälle werden jetzt als Erklärung für die steigenden Kosten von Hartz IV kolportiert, aber wir wissen nicht, welche Faktoren wirklich ausschlaggebend sind«. Politiker hätten »gerne einfache Erklärungen und Journalisten gerne eine schöne Schlagzeile«, sagt der Wissenschaftler, doch die Thematik sei kompliziert.

In den Berliner Koalitionsgesprächen wird indes schon verhandelt, wie die gemeinsam verabschiedete Reform wieder reformiert werden soll. Die SPD-Seite will vor allem die Missbrauchsmöglichkeiten einschränken. Kanzleranwärtin Angela Merkel hält dagegen: »Es wird nicht reichen, nur den Missbrauch in den Mittelpunkt zu stellen. Wir müssen uns vielmehr mit den prinzipiellen Konstruktionsschwächen beschäftigen«, erklärte sie im Interview mit *Bild am Sonntag*.

Vor allem sollen wieder verstärkt die Familien in Anspruch genommen werden, wenn ein Angehöriger bedürftig wird. Dahinter steckt – ebenso wie bei der ursprünglichen Änderung – kein großer gesamtgesellschaftlicher Entwurf über die richtige Aufgabenteilung zwischen Bürger und Staat. Dahinter steckt die pure Not der öffentlichen Kassen.

Mitarbeit: **Ulrike Meyer-Timpe**