

An **Interessierte**

Bevenser Straße 5
28329 Bremen
Tel. 0421/30 23 80
www.biaj.de

Von Paul M. Schröder (Verfasser)

eMail: institut-arbeit-jugend@t-online.de

Seiten 2 + Anhang (4 Seiten)

Datum 11. Juli 2013 (...ausgaben-sgb2-iab-gutachten-verdeckte-armut)

BIAJ-Kurzmitteilung

Hartz IV-Ausgaben: Deutlich geringer als im IAB-Gutachten für Bundesregierung (§ 10 RBEG)

In den **Endbericht des IAB-Gutachtens** „... zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008“¹ für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) haben sich **Fehler eingeschlichen, die die SGB II-Ausgaben im Jahr 2008 und den Vergleich mit der EVS 2008 betreffen.**

Im IAB-Gutachten heißt es: „Das Transfervolumen ist in der EVS 2008 mit gut 26,1 Mrd. Euro deutlich niedriger als in der BA-Statistik (**30,2 Mrd. Euro**). Die monatlichen mittleren SGB II-Ausgaben je BDG betragen somit 655 Euro in der EVS 2008 und **726 Euro** gemäß BA-Statistik.³⁵“ Und an anderer Stelle: „SGB II: Faktisch wurden im Jahr 2008 **30,2 Mrd. Euro für passive Leistungen im SGB II** ausgegeben. Die großzügigste Variante (1) überschätzt die Ausgaben um **ca. 0,8 Mrd. Euro**, während die strengste Variante (4) die Ausgaben um **3,2 Mrd. Euro unterschätzt.**“²

Dies ist falsch. Die Summe der „Zahlungsansprüche der Bedarfsgemeinschaften“ (netto; „Transfervolumen“), betrug 2008 **nicht 30,2 sondern 28,7 Milliarden Euro**. Und die monatlichen „Zahlungsansprüche pro Bedarfsgemeinschaft“ (netto) betragen 2008 **nicht 726 Euro sondern lediglich 668 Euro**, also immerhin **58 Euro weniger als im IAB-Gutachten.**³ Die Abweichungen zu den im IAB-Gutachten genannten Ergebnissen der EVS 2008 sind also deutlich geringer als dargestellt. Und: Die Abweichungen von den „Varianten der Anspruchssimulation“ stellen sich deutlich anders dar. (siehe unten)

¹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, Nürnberg, 17. Juni 2013 (**Auszüge im Anhang**; das Gutachten (Endbericht) insgesamt ist auf der Seite des BMAS veröffentlicht: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/regelbedarfsermittlungsbericht-endbericht-regelsätze-iab.pdf?__blob=publicationFile)

Weitere Materialien und der „Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) ...“ (26. Juni 2013):

<http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Meldungen/regelbedarfsermittlungsbericht.html>

Fußnote 35 (Seite 65) lautet: „Um die SGB-II-Bezüge der EVS mit der BA-Statistik vergleichbar zu machen, wird in der BA-Statistik die „laufende Nettoleistung“ betrachtet, d.h. die Regelleistung zuzüglich Mehrbedarfe und laufende Kosten für Unterkunft und Heizung. Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen sind somit nicht enthalten.“

Abkürzungen im Zitat bedeuten: EVS 2008 = Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008; BA-Statistik = Statistik der Bundesagentur für Arbeit; BDG = Bedarfsgemeinschaft (vielfach auch mit BG abgekürzt)

² IAB-Gutachten, Seite 64/65 und Seite 87 (Hervorhebungen durch Verfasser). Vom IAB simulierte Ausgaben (in Mrd. Euro) in den vier „Varianten der Anspruchssimulation“ (Tabelle 29): 31,087 Mrd. Euro (Variante 1), 28,848 Mrd. Euro (Variante 2), 28,735 Mrd. Euro (Variante 3), 27,001 Mrd. Euro (Variante 4). V 1: „Einfache Einkommensanrechnung“ und „Einfache Vermögensanrechnung“; V 2: „Strenge Einkommensanrechnung“ und „Einfache Vermögensanrechnung“; V 3: „Einfache Einkommensanrechnung“ und „Strenge Vermögensanrechnung“; V 4: „Strenge Einkommensanrechnung“ und „Strenge Vermögensanrechnung“ (ebenda, Tabelle 27, Seite 79)

³ Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; siehe auch hier: <http://biaj.de/archiv-materialien/37-texte/254-hartz-iv-personen-und-zahlungsansprueche-bund-und-laender-2005-bis-2011-sgb-ii.html> (Tabelle 10, Seite 11 und Tabelle 16, Seite 14 von 21)

Statt: „Die großzügigste Variante (1) überschätzt die Ausgaben um ca. 0,8 Mrd. Euro, während die strengste Variante (4) die Ausgaben um 3,2 Mrd. Euro unterschätzt.“ **müsste es heißen:** „Die großzügigste Variante (1) **überschätzt** die Ausgaben um **ca. 2,4 Mrd. Euro**, während die strengste Variante (4) die Ausgaben um **1,7 Mrd. Euro unterschätzt**.“

Anmerkung: Bei den im IAB-Gutachten genannten Ausgaben von **30,2 Milliarden Euro** handelt es sich um die Brutto-Ausgaben für „**Passive Leistungen**“ der Jobcenter **ohne** die zugelassenen kommunalen Träger. (damals ARGEn und AAgAW) und **nicht** um die Netto-Zahlungsansprüche aller SGB II-Bedarfsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland.⁴

Nicht unerwähnt bleiben soll: Das IAB teilte dem Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) am 4. Juli 2013 per eMail mit, dass dieser Fehler und Folgefehler für die Interpretation der Ergebnisse der Studie keine Konsequenzen haben. Der Verfasser (BIAJ) kann dies nicht beurteilen. Unabhängig davon: Eine Korrektur der Angaben zu den SGB II-Ausgaben für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bzw. den Zahlungsansprüchen (netto) und den entsprechenden Ausgaben bzw. Zahlungsansprüchen pro Bedarfsgemeinschaft und eine Korrektur des Vergleichs mit den „Varianten der Anspruchssimulation“ sollte an geeigneter Stelle erfolgen. ■

Nachrichtlich:

Das IAB-Gutachten gibt in Tabelle 3 „einen Überblick über QNI (Quoten der Nicht-Inanspruchnahme; der Verfasser), die in neueren empirischen Untersuchungen zur Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland ausgewiesen werden.“ (Seite 20; siehe Anhang)

Bemerkenswert: Die einzige Studie zur „verdeckten Armut“, die der Bundesregierung Ende 2006 (damals CDU/CSU/SPD) bekannt war, fand keinen Eingang in diesen Überblick.

Dies erstaunt ein wenig. Auch wenn die Erklärung des IAB nachvollzogen werden kann: Die Übersicht(en) erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da lediglich die Spannweite der Ergebnisse zum Ausmaß verdeckter Armut in Abhängigkeit verschiedener Leistungen, Zeiträume und Datenquellen dargestellt werden sollte.

Es ist bemerkenswert und erstaunt vor dem folgenden Hintergrund: In der Drucksache 16/3274 (07.11.2006) wird die Bundesregierung (CDU/CSU/SPD) in einer Kleinen Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping und der Fraktion DIE LINKE unter Bezugnahme auf das Arbeitspapier "Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze" (Irene Becker, Oktober 2006)⁵ gefragt:

"Sind der Bundesregierung weitere Studien zur verdeckten Armut im Rechtskreis des SGB II bekannt?"

Die Antwort der Bundesregierung in der Drucksache 16/3551 (23.11.2006): **"Der Bundesregierung sind außer den Arbeiten von Frau Dr. Becker keine aktuellen Studien zu diesem Thema bekannt."**⁶

Und in der Antwort der Bundesregierung auf die Frage „Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse der Studie von Irene Becker zur verdeckten Armut im Rechtsbereich des SGB II?“ heißt es u.a.:

„Insofern ist zu bezweifeln, ob die verdeckte Armut im SGB-II-Bereich tatsächlich den genannten Umfang (900 000 potenzielle Bedarfsgemeinschaften mit 2,6 Millionen Personen) hat.“ (vgl. dazu das IAB-Gutachten – „zwischen 1,8 Mio. und 2,7 Mio. BDG“ - und die Reaktionen diverser Politiker/innen) Die damalige Bundesregierung (Bundesminister für Arbeit und Soziales war Franz Müntefering, SPD) fügte hinzu: „Auch wenn die in der Studie genannten Zahlen aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales problematisch sind, dürften die in ihr aufgezeigten Tendenzen grundsätzlich zutreffen. Man muss davon ausgehen, dass es auch nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende verdeckte Armut ... gibt.“ Wer hätte das gedacht? ■

Anhang (Auszüge IAB-Gutachten: Seiten 20, 64, 65, 87)

⁴ u.a. in Bundesagentur für Arbeit, SGB II-Jahresbericht 2008, Seite 22 (Quelle: „Finanzbereich der BA“)

⁵ http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-863-4-3.pdf

⁶ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/035/1603551.pdf> (Seite 2)

hängig davon, ob sie faktisch Leistungen bezogen haben oder nicht. Sofern es sich bei der betrachteten Sozialleistung um Sozialhilfe bzw. Leistungen der Grundsicherung handelt, ist die QNI somit der Anteil der verdeckt Armen an allen Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über QNI, die in neueren empirischen Untersuchungen zur Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland ausgewiesen werden. Dies ermöglicht eine Einordnung der QNI, die im Rahmen dieses Projekts ermittelt worden sind und in der letzten Spalte der Tabelle berichtet werden.

Tabelle 3: Quoten der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) von Sozialleistungen, Deutschland

Studie	Riphahn (2001)	Kayser und Frick (2001)	Becker und Hauser (2005)	Wilde und Kubis (2005)	Frick und Groh-Samberg (2007)	Bruckmeier und Wiemers (2012)	diese Studie
untersuchte Sozialleistung	Sozialhilfe gemäß Bundessozialhilfegesetz					Leistungen der Grundsicherung (SGB II/ SGB XII)	
QNI	63%	63%	48-50%	43%	67%	41-49%	33,8-43%
Zeitraum	1993	1996	1998/1999	1999	2002	2005-2007	2008
Datenquelle	EVS	SOEP	EVS/NIEP SOEP	NIEP	SOEP	SOEP	EVS

Quelle: Eigene Darstellung.

Datenquellen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Niedrigeinkommenspanel (NIEP)

In neueren Studien bewegten sich die QNI in Deutschland somit in einer Bandbreite von ca. 40 % bis 67 %, wobei für den Zeitraum 1993 bis 2007 kein eindeutiger Trend erkennbar ist. Trotz der großen Bandbreite der Ergebnisse kann zunächst festgehalten werden, dass alle Studien verdeckte Armut in erheblichem Umfang simulieren, unabhängig vom verwendeten Datensatz, dem betrachteten Zeitraum und den Details der jeweils verwendeten Simulationsmodelle.

Tabelle 3 zeigt weiter, dass fast alle Vergleichsstudien sich auf die Sozialhilfe vor der Hartz-IV-Reform im Jahr 2005 beziehen. Am ehesten vergleichbar sind die Ergebnisse der vorliegenden Studie daher mit Bruckmeier und Wiemers (2012), da sie ebenfalls die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung gemäß SGB II/SGB XII betrachten.

mögliche Abweichungen hin untersucht, wobei keine außergewöhnlichen Differenzen festgestellt werden konnten.³³

Die EVS konzentriert sich als allgemeine Bevölkerungsbefragung nicht auf die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich. Allgemein wird aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme und der notwendigen umfangreichen Aufzeichnungen über mehrere Monate durch den Befragten eine Selektivität der Stichprobe angenommen. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass aufgrund der Erhebungsart sozial schwache Gruppen und damit auch der untere Einkommensbereich untererfasst sind. In früheren Studien hat sich diese vermutete Untererfassung bestätigt. So errechnet Bloss (2006) ca. 1,16 Mio. Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) in der EVS 2003, während zum 31.12.2003 über 2,8 Mio. Empfänger von HLU in der Sozialhilfestatistik berichtet werden.

Eine Gegenüberstellung der Empfängerzahlen aus der SGB II/SGB XII-Statistik mit der entsprechenden Zahl der Empfänger in den folgenden beiden Tabellen zeigt jedoch, dass in der EVS 2008 nicht mehr von einer substantiellen Untererfassung ausgegangen werden kann. Tabelle 22 zeigt, dass es bei den SGB-II-Empfängern nur zu einer leichten Unterschätzung der Empfänger-Personen und der Zahl der BDG kommt.³⁴ Die Zahl der Empfänger pro BDG in der EVS 2008 ist mit 1,76 etwas niedriger als das entsprechende Verhältnis in der BA-Statistik (1,91). Die Verteilung der BDG nach Zahl der BDG-Mitglieder kommt der Verteilung der BA-Statistik sehr nahe, während es bei der Verteilung der Personen nach Geschlecht und Altersklassen nur zu kleinen Abweichungen kommt. Das Transfervolumen ist in der

³³ In Tabelle 99 im Anhang werden Haushaltszahlen (ungewichtet und hochgerechnet), Einkommensobergrenzen und der Konsum zwischen den 80 %- und 100 %-Stichproben der EVS 2008 und den Werten aus dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen (Deutscher Bundestag 2010a) für die Referenzgruppen nach der aktuellen Gesetzeslage (RBEG) gegenübergestellt. Zwischen den Auswertungen des IAB mit der 100%-Stichprobe der EVS 2008 und den entsprechenden Werten aus dem Gesetzentwurf gibt es lediglich geringe Abweichungen. Die ermittelten Einkommensobergrenzen aller Referenzgruppen sind identisch, beim durchschnittlichen Konsum beträgt der Unterschied in der Referenzgruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind in etwa 0,1 %; in der Referenzgruppe der Alleinlebenden ist der ermittelte Durchschnittswert des Konsums praktisch identisch. Die erfassten und hochgerechneten Haushaltszahlen unterscheiden sich um weniger als ein Prozent. Aufgrund des Stichprobenfehlers ergeben sich etwas größere Unterschiede, wenn die Werte des Gesetzesentwurfes bzw. der Berechnungen mit der 100 %-Stichprobe mit Berechnungen aus der 80 %-Stichprobe der EVS 2008 verglichen werden. Daraus wird auch ersichtlich, dass die Berechnungen mit der 80 %-Stichprobe der EVS 2008 noch eine gewisse Ungenauigkeit aufweisen.

³⁴ Um eine bessere Vergleichbarkeit mit den stichtagsbezogenen Empfängerzahlen der SGB-II-Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu erreichen, werden in der EVS nur die Empfänger im 4. Quartal betrachtet, wobei die Gewichte der Haushalte geeignet angepasst werden. Das Transfervolumen bezieht sich jedoch sowohl für die SGB-II-Statistik als auch für die EVS auf die Gesamtausgaben im Jahr 2008. Entsprechend wird bei der Gegenüberstellung der Empfängerzahlen und Ausgaben im SGB XII und im Wohngeld vorgegangen.

EVS 2008 mit gut 26,1 Mrd. Euro jedoch deutlich niedriger als in der BA-Statistik (30,2 Mrd. Euro). Die monatlichen mittleren SGB-II-Ausgaben je BDG betragen somit 655 Euro in der EVS 2008 und 726 Euro gemäß BA-Statistik.³⁵ Die im Durchschnitt niedrigeren SGB-II-Bezüge (und damit tendenziell höheren Einkommen vor Transfers) in der EVS sind zu erwarten, da in der Literatur bei Umfragen mit freiwilliger Teilnahme eine unterproportionale Erreichung unterer Einkommensschichten (der sogenannte „Mittelstands-Bias“) vermutet wird (vgl. z. B. Becker und Hauser 2003).

Tabelle 22: SGB II-Statistik und SGB II-Empfänger in der EVS 2008, 80 % Stichprobe

	SGB II-Statistik* (Dezember 2008)		EVS 2008**	
SGB II-Empfänger	6.609.690		5.871.836	
<i>davon:</i>				
Männer	3.252.052	49%	2.661.879	45%
Frauen	3.357.638	51%	3.209.957	55%
unter 15 Jahren	1.738.547	26%	1.183.283	20%
15 bis unter 25 Jahre	966.273	15%	602.417	10%
25 bis unter 50 Jahre	2.737.272	41%	2.410.918	41%
50 bis unter 55 Jahre	475.566	7%	575.365	10%
55 Jahre und älter	692.032	10%	1.099.853	19%
Bedarfsgemeinschaften	3.466.972		3.326.223	
<i>davon:</i>				
mit 1 Person	1.855.321	54%	1.790.823	54%
mit 2 Personen	753.482	22%	909.826	27%
mit 3 Personen	439.685	13%	375.918	11%
mit 4 und mehr Personen	418.485	12%	249.656	8%
Transfervolumen (in Mio. €)***	30.200		26.132	
* Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2008): Arbeitsmarkt in Zahlen, Statistik für Arbeitssuchende - Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, Dezember 2008. Bundesagentur für Arbeit (2009): Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende 2008, Jahresbericht. ** EVS 2008, eigene Berechnungen. *** Das Transfervolumen entspricht der laufenden Nettogleistung 2008 (Regelleistung zzgl. Mehrbedarfe und Kosten der Unterkunft).				

Tabelle 23 zeigt den entsprechenden Vergleich für die SGB XII-Empfängerhaushalte, wobei Empfänger von HLU und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GRU) zu-

³⁵ Um die SGB-II-Bezüge der EVS mit der BA-Statistik vergleichbar zu machen, wird in der BA-Statistik die „laufende Nettogleistung“ betrachtet, d. h. die Regelleistung zuzüglich Mehrbedarfe und laufende Kosten für Unterkunft und Heizung. Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen sind somit nicht enthalten.

Inanspruchnahme im wesentlichen Umfang vorliegt, ist zu erwarten, dass die Zahl der simulierten anspruchsberechtigten BDG die Zahl der faktischen Empfänger-BDG übersteigt.

Tabelle 29: Simulierte Empfängerhaushalte und Ausgaben auf Basis der EVS 2008, 80 %-Stichprobe

Variante 1	SGB II	SGB XII	Wohngeld	KiZ
Haushalte/BDG (in 1000):	5.608	449	1.156	175
Personen (in 1000):	10.117	648	1.996	711
Ausgaben (in 1.000.000 €):	31.087	2.144	828	446
Ausgaben pro HH/BDG (in €):	5.544	4.774	716	2.542
<i>monatlich:</i>	462	398	60	212
Ausgaben pro Kopf:	3.073	3.307	415	627
<i>monatlich:</i>	256	276	35	52
Variante 2	SGB II	SGB XII	Wohngeld	KiZ
Haushalte/BDG (in 1000):	4.979	445	1.183	120
Personen (in 1000):	8.840	637	2.080	481
Ausgaben (in 1.000.000 €):	28.848	2.110	847	308
Ausgaben pro HH/BDG (in €):	5.794	4.742	716	2.560
<i>monatlich:</i>	483	395	60	213
Ausgaben pro Kopf:	3.263	3.309	407	640
<i>monatlich:</i>	272	276	34	53
Variante 3	SGB II	SGB XII	Wohngeld	KiZ
Haushalte/BDG (in 1000):	5.035	437	1.276	133
Personen (in 1000):	9.061	622	2.222	532
Ausgaben (in 1.000.000 €):	28.735	2.078	920	333
Ausgaben pro HH/BDG (in €):	5.707	4.752	721	2.500
<i>monatlich:</i>	476	396	60	208
Ausgaben pro Kopf:	3.171	3.343	414	626
<i>monatlich:</i>	264	279	35	52
Variante 4	SGB II	SGB XII	Wohngeld	KiZ
Haushalte/BDG (in 1000):	4.548	433	1.299	95
Personen (in 1000):	8.090	611	2.289	375
Ausgaben (in 1.000.000 €):	27.001	2.044	937	242
Ausgaben pro HH/BDG (in €):	5.936	4.720	722	2.555
<i>monatlich:</i>	495	393	60	213
Ausgaben pro Kopf:	3.338	3.347	410	645
<i>monatlich:</i>	278	279	34	54

Quelle: EVS 2008, eigene Berechnungen.

SGB II: Faktisch wurden im Jahr 2008 30,2 Mrd. Euro für passive Leistungen im SGB II ausgegeben. Die großzügigste Variante (1) überschätzt die Ausgaben um ca. 0,8 Mrd. Euro, während die strengste Variante (4) die Ausgaben um 3,2 Mrd. Euro unterschätzt. In allen Varianten wird die Zahl der BDG und Personen deutlich überschätzt (faktisch 3,6 Mio. BDG und 6,9 Mio. Personen im Jahresmittel 2008). Eine Überschätzung der Zahl der BDG bzw. Personen