

Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe vor und nach der Einführung von Hartz IV

Vorbemerkungen

Kernstück des unter Leitung von Peter Hartz erarbeiteten Konzeptes zur Reform des Arbeitsmarktes ist das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende). [1] Mit Einführung dieses Gesetzes erfuhr das Sozialhilferecht entscheidende Veränderungen, die sich insbesondere auf die Leistungsempfänger auswirkten und im Bereich der Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhaltes völlig neue Strukturen schufen. Diese wurden in einem vorangegangenen Artikel [2] ausführlich erläutert. Im heutigen Beitrag sollen die durch Hartz IV hervorgerufenen Veränderungen bei den Ausgaben der Sozialhilfe nach SGB XII (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe) [3] den Auswirkungen früherer Gesetzesänderungen gegenübergestellt werden. In einem kurzen Exkurs werden außerdem die wichtigsten Ausgaben für Transferleistungen im sozialen Bereich für die Jahre 2004 und 2005 gegenübergestellt.

Sozialhilfe und Sozialhilfestatistik

Sozialhilfe erhält derjenige Bürger, der nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft seinen Lebensunterhalt zu bestreiten oder der einer Hilfe in speziellen Lebenssituationen bedarf. Entsprechend ihrer besonderen Funktion ist die Gewährung der Sozialhilfe nicht von Vorleistungen (Beiträgen) des Empfängers abhängig, sondern richtet sich nach entsprechenden Bedarfskriterien. Die Sozialhilfe tritt dann mit ihren Leistungen ein, wenn andere Sozialleistungssysteme nicht, noch nicht oder unzureichend greifen und wirkt für jeden Bürger, der in Not geraten ist, unterschiedslos. Ein wichtiger Grundsatz für die Leistungsgewährung der Sozialhilfe ist ihr Nachrang. Das bedeutet, dass auf Sozialhilfe keinen Anspruch hat, wer sich – insbesondere durch Einsatz seiner Arbeitskraft und seines Vermögens – selbst helfen kann oder wer die notwendige Unterstützung von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält. Darüber hinaus müssen die Anspruchsberechtigten ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Aufgabe der **Sozialhilfestatistik** nach dem SGB XII bzw. dem Bundessozialhilfegesetz [4] ist die Bereitstellung umfassender und zuverlässiger Daten über die sozialen und finanziellen Auswirkungen dieser Gesetze sowie über den Personenkreis der Leistungsempfänger. Sie gliedert sich in zwei Erhebungsteile:

- die **Statistik der Ausgaben und Einnahmen** (Teil I) und

- die **Empfängerstatistik** (Teil II) mit den Erhebungen über die Empfänger nach dem 3. Kapitel, dem 4. Kapitel und dem 5. bis 9. Kapitel

Alle Teilerhebungen werden als Totalerhebungen durchgeführt. Rechtsgrundlagen der Statistik sind die §§ 121 bis 129 des SGB XII in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz (BStatG). [5] Die Erhebung zu den **Ausgaben und Einnahmen** nach dem SGB XII wird jährlich für das abgelaufene Kalenderjahr durchgeführt. Erhoben werden die Angaben zu § 122 Abs. 4 SGB XII.

Die **Ausgaben** der Sozialhilfe werden für jede einzelne Hilfeart erfasst. Die **Einnahmen**, zu denen außer den Erstattungen von anderen Sozialleistungsträgern auch eigene Kostenbeiträge der Empfänger, übergeleitete Unterhaltsansprüche von zum Unterhalt verpflichteten Angehörigen und Rückzahlungen von gewährten Hilfen oder Darlehen gehören, werden nur für Hauptgruppen erhoben. Aus diesem Grund können auch die **Reinen Ausgaben** (Nettoaussgaben) der Sozialhilfe als Differenz aus (Brutto-)Ausgaben und Einnahmen nur für diese Hauptgruppen nachgewiesen werden. Zusätzlich wird erfasst, ob es sich um Leistungen in oder außerhalb von Einrichtungen handelt. Bei den Hilfen zum Lebensunterhalt dient der Ort des gewöhnlichen Aufenthalts als Entscheidungskriterium, bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen der Ort der Hilfestellung.

Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bis 2004

Gemäß Artikel 1 Absatz 1 des BSHG umfasste die Sozialhilfe die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) und die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL).

Hilfe zum Lebensunterhalt

Diese Leistung wurde in Form von laufenden oder einmaligen Leistungen gewährt. Als laufende Leistungen kamen neben den Leistungen zur Beschaffung des Lebensunterhaltes durch Arbeit vor allem Leistungen zum notwendigen Lebensunterhalt in Betracht, der neben den Bedürfnissen des täglichen Lebens wie Ernährung, Unterkunft, Kleidung etc. in vertretbarem Umfang auch eine Teilnahme am kulturellen Leben umfasst. Einmalige Leistungen wurden für die Beschaffung von Hausrat, Bekleidung und anderen Gebrauchsgütern mit höherem Anschaffungswert sowie deren Instandsetzung, für die Instandhaltung der Wohnung, Beschaffung von Brennstoffen sowie für besondere Anlässe und besondere Lernmittel für Schüler gewährt.

Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt

In den Jahren von 1994 bis 2004 erhöhten sich die Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt um 128 Prozent, und damit auf über das Doppelte – von 162,6 Millionen € auf 370,0 Millionen €. Stetig war der Anstieg dabei vorrangig bei den laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt, die um 123 Prozent anstiegen, zurückzuführen auf die ebenfalls stetig wachsende Zahl der Leistungsempfänger, die im gleichen Zeitraum um 134 Prozent zunahm. Größere Schwankungen gab es bei den Hilfen zur Arbeit, hier wurden sowohl Projektträger für Weiterbildungs- bzw. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als auch Hilfeempfänger bei Annahme einer gemeinnützigen Tätigkeit gefördert. Diese Ausgaben stehen im Zusammenhang mit der Aufgabe der Sozialhilfeträger, Leistungsempfänger zu befähigen, unabhängig von Sozialhilfe zu leben, die im Laufe der Jahre in unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichen Maßnahmen verfolgt wurde (vgl. Tab 1).

Hilfe in besonderen Lebenslagen

Ziel dieser Leistung war es, denjenigen zu helfen, die sich in besonders schwierigen Lebenssituationen befanden (u. a. Pflegebedürftigkeit, Krankheit, Behinderung) und diese mit eigenen Mitteln nicht bewältigen konnten. Die im Rahmen der HbL gewährten Hilfen gemäß § 27 BSHG wurden für die Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe in vier große Gruppen eingeteilt.

- Hilfe zur Pflege,
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
- Krankenhilfe, Hilfe bei Sterilisation, Hilfe zur Familienplanung,
- sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen

In der Gruppe der sonstigen Hilfen wurden die Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, die Blind-

denhilfe, die Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, die Altenhilfe und die Hilfe in anderen besonderen (öffentliche Mittel rechtfertigende) Lebenslagen erfasst, aber auch die vorbeugenden Hilfen zur Gesundheit sowie die Hilfen bei Schwangerschaft und Mutterschaft.

In Einrichtungen umfasste die HbL gemäß § 27 Abs. 3 BSHG auch den dort gewährten Lebensunterhalt einschließlich der einmaligen Leistungen. Hilfe zum Lebensunterhalt als eigenständige Hilfeart wurde in Einrichtungen nur dann ausgewiesen, wenn dort keine weitere der HbL zuzuordnende Hilfeart anfiel (z. B. für Bewohner von Altenheimen ohne Pflegestufe). Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen wurde deshalb immer seltener geleistet, die Ausgaben sanken zwischen 1994 und 2004 parallel zu den Empfängerzahlen (von 3 400 auf 350 Personen) auf etwa ein Zehntel ihres Ausgangswertes – von 25,1 Millionen € auf 2,6 Millionen € (vgl. Tab. 1).

Gesetzliche Änderungen mit Einfluss auf die Sozialhilfeausgaben bis 2004

Die unterschiedliche Gesetzeslage im Laufe der Jahre nahm unmittelbaren Einfluss auf die Ausgaben der Sozialhilfe: Die Einführung der **sozialen Pflegeversicherung** bewirkte mit Leistungen für häusliche Pflege ab April 1995 und für stationäre Pflege ab Juli 1996 ein deutliches Absinken der Ausgaben für Hilfe zur Pflege. Hier wurden Sozialhilfeleistungen durch Versicherungsleistungen abgelöst. Der erneute Anstieg der Ausgaben für Hilfe zur Pflege sowohl im ambulanten als auch stationären Bereich seit ihrem Tiefpunkt im Jahr 2000 zeigt, dass die Leistungen

Tab. 1 Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt 1994 bis 2004 (Bruttoausgaben)

Hilfeart	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mill. €											
Laufende Leistungen (ohne Hilfe zur Arbeit)	118,9	128,5	143,6	172,4	186,2	189,6	204,9	223,3	236,0	261,0	265,1
Laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit	12,9	22,4	33,7	38,6	52,6	58,1	49,4	43,3	49,7	39,0	45,4
Einmalige Leistungen	30,7	34,6	36,4	44,3	48,6	50,0	50,4	50,3	52,4	58,3	59,5
Insgesamt	162,6	185,5	213,7	255,3	287,4	297,6	304,7	316,9	338,1	358,4	370,0
außerhalb von Einrichtungen	137,5	162,2	187,2	244,8	279,0	293,0	300,5	312,1	334,7	355,2	367,3
in Einrichtungen	25,1	23,3	26,5	10,6	8,3	4,7	4,2	4,7	3,3	3,2	2,6
Anteil in Prozent											
Laufende Leistungen (ohne Hilfe zur Arbeit)	73,2	69,3	67,2	67,5	64,8	63,7	67,3	70,5	69,8	72,8	71,7
Laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit	7,9	12,1	15,8	15,1	18,3	19,5	16,2	13,7	14,7	10,9	12,3
Einmalige Leistungen	18,9	18,7	17,0	17,4	16,9	16,8	16,5	15,9	15,5	16,3	16,1
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
außerhalb von Einrichtungen	84,6	87,5	87,6	95,9	97,1	98,4	98,6	98,5	99,0	99,1	99,3
in Einrichtungen	15,4	12,5	12,4	4,1	2,9	1,6	1,4	1,5	1,0	0,9	0,7

Tab. 2 Reine Ausgaben für Hilfe zur Pflege 1994 bis 2004 (in Mill. €)

Jahr	Insgesamt	Außerhalb von	In
		Einrichtungen	
1994	305,4	23,0	282,4
1995	225,3	9,2	216,0
1996	115,9	5,1	110,9
1997	50,2	4,3	46,0
1998	26,3	4,3	22,0
1999	28,6	4,5	24,1
2000	26,1	5,1	21,0
2001	28,5	5,9	22,6
2002	33,4	6,7	26,6
2003	38,3	7,8	30,5
2004	50,6	8,7	41,8

der Pflegeversicherung immer weniger in der Lage sind, die notwendigen Pflegeleistungen voll abzudecken (vgl. Tab. 2).

Auf Grundlage des **Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)** [6] wurde ab 2003 vorerst unabhängig von der Sozialhilfe eine eigenständige, ebenfalls bedarfsabhängige Leistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes speziell von älteren (ab 65-jährigen) Personen bzw. im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen geschaffen. Ziel dabei war, die so genannte „verschämte Armut“ einzugrenzen. Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt bleiben deshalb für hier Anspruchsberechtigte Unterhaltsansprüche gegenüber Kindern und Eltern im Normalfall unberücksichtigt.

Die Reinen Ausgaben der Grundsicherung lagen 2003 bei 39,3 Millionen €, 2004 waren es bereits 58,3 Millionen €. Diesem Anstieg um 48 Prozent steht ein Empfängeran-

stieg um elf Prozent gegenüber. Die Ursache dafür könnte außer in einem um fünf Prozent erhöhten Nettoanspruch im Jahr 2004 auch in einer verzögerten Bearbeitung der Grundsicherungsanträge im Einführungsjahr 2003 liegen. Unter Umständen wurden dadurch Hilfeempfänger schon statistisch erfasst, ihre bestehenden Ansprüche aber erst 2004 kassenwirksam (vgl. Tab. 3).

Auswirkungen auf die Ausgaben der Sozialhilfe sind durch Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung kaum zu spüren, zumal etwas mehr als die Hälfte dieser Ausgaben in Einrichtungen anfiel, aber aufgrund der Abrechnung nach dem Bruttoprinzip weiterhin als Ausgabe auf den Haushaltstellen der Hauptmaßnahme (Eingliederungs- bzw. Pflegehilfe) gebucht wurde und in der Ausgabenstatistik der Sozialhilfe auch dort abgerechnet wurde. Da Grundsicherungsleistungen auch in Einrichtungen vorgesehen waren und durch ihre eigene gesetzliche Grundlage nicht vom § 27 Abs. 3 BSHG erfasst waren, musste diese eigenständige, dem Lebensunterhalt dienende Leistung getrennt ausgewiesen werden. Die Ermittlung der hierfür anfallenden Ausgaben erfolgte unter Zuhilfenahme der Empfängerstatistik und der durch die Empfänger zu beanspruchenden Grundsicherungsleistungen und konnte somit statistisch nachgewiesen werden, ein Abzug bei den entsprechenden Sozialhilfeausgaben erfolgte allerdings nicht und kann im Nachhinein nur geschätzt werden (s. u.).

Das **Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenkassen (GMG)** begründete zum 2. Halbjahr 2004 den Anspruch auf Krankenbehandlung gemäß § 264 Abs. 2 SGB V. Dieser Paragraph regelt für nicht Versicherungspflichtige die Übernahme der Krankenbehandlung durch die Krankenkassen gegen Kostenerstattung. Die praktische Umsetzung dieses Anspruches erfolgte durch Anmeldung der Leistungsberechtigten bei einer Krankenkasse ihrer Wahl. Die ausgehändigte Chipkarte berechtigt zur Inanspruchnahme von Gesundheitsvorsorge- und -versorgungsleistungen, die aber nicht über Versicherungsbeiträge sondern in nachträglicher Abrechnung der Sozialämter mit den Krankenkassen finanziert werden (Scheinversicherung). Diese Neuregelung für einen Großteil der nach BSHG Leistungsberechtigten ohne Krankenversicherung verursachte noch im gleichen Jahr einen leichten Ausgabenrückgang (vgl. Tab. 4).

Eine Übersicht über die Entwicklung der wichtigsten **Ausgaben und Einnahmen** der Sozialhilfe nach dem BSHG gibt die Tabelle 4. Die Ausgaben für die bedarfsorientierte Grundsicherung wurden hier schon mit einbezogen, da sie ab 2005 Bestandteil der Sozialhilfeausgaben sind. Die Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege wurden entsprechend späterer Berechnungsmodelle unter Beachtung der jeweiligen Empfängerzahlen um die ursprünglich enthaltenen Grundsicherungsleistungen in Einrichtungen bereinigt.

Tab. 3 Ausgaben und Einnahmen der bedarfsorientierten Grundsicherung 2003 und 2004 (in 1 000 €)

Merkmal	Bruttoausgaben	Einnahmen	Reine Ausgaben
2003			
Insgesamt	40 222	879	39 343
außerhalb von Einrichtungen	19 888	823	19 066
in Einrichtungen	20 334	56	20 278
2004			
Insgesamt	59 988	1 679	58 310
außerhalb von Einrichtungen	31 683	1 369	30 315
in Einrichtungen	28 305	310	27 995

Tab. 4 Reine Ausgaben der Sozialhilfe und der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 1994 bis 2004 (korrigierte Angaben in Mill. €)

Merkmal	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Insgesamt¹⁾	580,0	578,4	504,9	493,2	502,2	545,7	550,6	614,1	643,5	707,5	770,8
darunter											
Hilfe zum Lebensunterhalt Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	104,2	140,3	173,6	226,3	260,7	273,9	281,7	291,4	312,2	331,7	340,3
Hilfe zur Pflege ²⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	39,3	58,3
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ²⁾	305,4	225,3	115,9	50,2	26,3	28,6	26,1	28,5	33,4	36,7	45,9
Hilfen bei Krankheit, Hilfe bei Sterilisation, Hilfe zur Familienplanung	153,3	196,8	196,5	196,6	192,3	218,7	218,6	266,1	265,1	264,0	294,1
	14,1	13,9	14,8	15,5	18,1	19,7	19,0	22,0	26,5	30,0	26,7

1) Korrektur der Angaben 2003 und 2004 um doppelt erfasste Grundsicherungsausgaben in Einrichtungen

2) Korrektur der Angaben 2003 und 2004 um die hier mit abgerechneten Grundsicherungsausgaben in Einrichtungen (tatsächlich als Hilfe zur Pflege abgerechnete Ausgaben 2003: 38,3 Millionen€, 2004: 50,6 Millionen €, tatsächlich als Eingliederungshilfe abgerechnete Ausgaben 2003: 279,2 Millionen€, 2004: 312,6 Millionen €)

Änderungen zum 1. Januar 2005

Die zum 1. Januar in Kraft getretenen Änderungen im Zusammenhang mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konzentrieren sich bezüglich der hier betrachteten Sachverhalte auf drei wichtige Teilbereiche:

- Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II
- Zusammenführung von Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im SGB XII
- Änderungen im Wohngeldrecht

Die entscheidende Rolle ist dabei dem Inkrafttreten des SGB II zuzuordnen. Die Veränderungen in den anderen Bereichen stehen zu einem Großteil in einem kausalen Zusammenhang damit.

Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III bis 2004

Von 1969 bis 1997 wurde die Arbeitslosenhilfe wie auch das Arbeitslosengeld und andere Entgeltersatzleistungen im Arbeitsförderungsgesetz geregelt. Dieses wurde im März 1997 in das SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung) überführt. Die Arbeitslosenhilfe war eine Lohnersatzleistung, die im Gegensatz zu dem aus Versicherungsleistungen gezahltem Arbeitslosengeld aus Steuermitteln finanziert wurde. Ihre Höhe richtete sich nach dem zuletzt erzielten Nettoarbeitsentgelt und knüpfte an das Arbeitslosengeld an. Ergänzend zur Arbeitslosenhilfe konnte Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) beantragt werden.

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II (Hartz IV)

Das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene SGB II regelt in Ablösung der Arbeitslosenhilfe eine vom Ansatz her völlig neue Leistung, die weder vom letzten Nettoarbeitsentgelt

noch vom vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld abhängt und auch nicht im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit stehen muss. Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige mit dem Ziel deren Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, zu beseitigen bzw. in Dauer und Umfang zu verringern bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen, aber auch ihren Lebensunterhalt unter Berücksichtigung ihrer familienspezifischen Lebensverhältnisse sichern. Grundsicherung für Arbeitsuchende wird deshalb wie früher nur die Sozialhilfe im engeren Sinn nach dem Bedarfsgemeinschaftsprinzip geleistet und steht damit dieser Leistung von der Art der Leistungsgewährung und dem betroffenen Personenkreis sehr nahe. Ein Großteil der Hilfeempfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ging mit Einführung des SGB II in dessen Rechtskreis über, da hier die Leistungen für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen geregelt werden – man spricht deshalb von einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Sozialhilfe nach dem SGB XII

Ebenfalls am 1. Januar 2005 trat das SGB XII (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe) in Kraft. In diesem wurden die zuvor im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sowie im Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) geregelten Leistungen zusammengeführt.

Die im SGB XII getroffenen Neuregelungen werden später noch näher betrachtet. Im direkten Zusammenhang mit dem SGB II ist hier nur der Vorrang der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit seinem entscheidenden Einfluss auf die Leistungen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen zu sehen. Die Zahl der Hilfeempfänger sank hier von 139 600 am Jahresende 2004 auf 2 500 ein Jahr später.

Im Zusammenhang mit den Änderungen im Wohngeldrecht steht der Fakt, dass die Empfänger von Leistungen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nun vom Wohngeld ausgeschlossen sind. Wie auch bei den SGB II-Empfängern werden die angemessenen Kosten der Unterkunft im Rahmen der entsprechenden Leistung zur Sicherung des notwendigen Lebensunterhaltes übernommen.

Wohngeld

Das Wohngeld ist ein staatlicher Zuschuss zu den Aufwendungen für den Wohnraum, wenn die Höhe der Miete oder die Belastung für angemessenen Wohnraum die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushaltes übersteigt. Es wird für Mieter als Mietzuschuss und für Eigentümer eines Eigenheimes oder einer Eigentumswohnung als Lastenzuschuss gewährt. Einzelheiten der Wohngeldgewährung sind einheitlich für das gesamte Bundesgebiet im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelt.

Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach der Zahl der zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder, dem Gesamteinkommen sowie nach der monatlichen Miete oder Belastung, die bis zu einem bestimmten Höchstbetrag berücksichtigt wird.

Bis 2004 wurde Wohngeld als allgemeines Wohngeld bzw. als besonderer Mietzuschuss (für Empfänger von Leistungen der Kriegsopferfürsorge bzw. der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen ohne weiteres anrechenbares Einkommen) gezahlt.

Änderungen im Wohngeldrecht

Mit Wirkung vom 1. Januar 2005 werden Transferleistungsempfänger vom Wohngeld ausgeschlossen. Zu den Transferleistungsempfängern gehören Empfänger von Arbeitslosengeld II und von Sozialgeld nach SGB II, von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

bzw. Leistungen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII sowie Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und der Kriegsopferfürsorge. Aufgrund dieser Veränderungen entfiel der besondere Mietzuschuss, von dem im Jahr 2004 fast 50 000 Haushalte betroffen waren. Die Anzahl der Haushalte mit allgemeinem Wohngeld sank von 226 700 Ende 2004 auf 79 700 im Dezember 2005. Zusätzlich gab es 2005 allerdings noch 2 800 wohngeldrechtliche Teilhaushalte. Diese entstehen in Mischhaushalten in denen sowohl vom Wohngeld ausgeschlossene als auch wohngeldberechtigte Haushaltmitglieder leben.

Auswirkungen auf die Ausgaben für die betroffenen Transferleistungen im Zusammenhang mit der Empfängerzahl

Die hier erläuterten Veränderungen wirkten sich unmittelbar auf die Empfängerzahlen der oben genannten Transferleistungen und der damit im Zusammenhang stehenden Ausgaben aus (vgl. Abb.1). Eine unmittelbare Vergleichbarkeit der angeführten Ausgaben vor und nach Einführung von Hartz IV ist aber nicht gegeben, da ein Großteil weiterer Einflussgrößen und der damit im Zusammenhang stehenden Ausgaben hier nicht berücksichtigt werden kann.

Sozialhilfe nach dem SGB XII ab 2005

Die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurden als 4. Kapitel in das SGB XII integriert. Sie stehen damit als weitere dem Lebensunterhalt dienende Leistung im Anschluss an die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel). Die einzelnen Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII wurden im Vergleich zu der im BSHG geregelten „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ den verschiedenen Kapiteln in einer neuen Systematik zugeordnet.

Abb. 1 Übersicht über Transferleistungen vor und nach Einführung von Hartz IV

2004		2005	
Arbeitslosenhilfe		SGB II-Leistungen	
Empfänger (im Jahresdurchschnitt):	245 965	Empfänger (im Dezember):	559 693
Ausgaben (in Mill. €)	1 865,5	Ausgaben (in Mill. €) ¹⁾	2 918,0
Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen		Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen	
Empfänger (am 31. Dezember):	139 594	Empfänger (am 31. Dezember)	2 468
Bruttoausgaben (in Mill. €) (ohne Hilfe zur Arbeit):	321,9	Bruttoausgaben (in Mill. €)	19,0
Wohngeld		Wohngeld	
Haushalte (am 31. Dezember):	276 591	Haushalte (am 31. Dezember)	79 714
gezahltes Wohngeld (in Mill. €):	329,9	wohngeldrechtliche Teilhaushalte	2 792
		gezahltes Wohngeld (in Mill. €)	104,9

1) Passive Leistungen der ARGE (2 376,7 Millionen €) anteilig an Empfängerzahlen in Optionskommunen hochgerechnet
 "Passive Leistungen" sind unmittelbar zur Sicherung des Lebensunterhaltes aufzubringende Leistungen, wie Regelleistungen und evtl. Zuschläge, Kosten der Unterkunft und Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.
 Quelle (für passive Leistungen der ARGE): Bundesagentur für Arbeit

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erfuhr keinen Einfluss durch die Einführung von Hartz IV. Dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen erhalten auch dann Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII, wenn sie mit erwerbsfähigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, da ihre Leistungen vorrangig gegenüber dem Sozialgeld nach SGB II gewährt werden. Bei älteren Menschen entscheidet ihr Alter, ob sie Grundsicherung im Alter oder Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten können. Die Altersgrenze liegt derzeit bei 65 Jahren und wird schrittweise mit Erhöhung des Renteneintrittsalters angehoben. Die Anzahl der Grundsicherungsempfänger ist steigend, was sich auch in den Ausgaben auf diesem Gebiet widerspiegelt. Außerdem kam es bedingt durch die nun einheitliche Leistungsgewährung durch Zusammenführung beider Leistungen im SGB XII zur Verschiebung einzelner Leistungen (vor allem auf dem Gebiet der Mehrbedarfszuschläge) von der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt zur Grundsicherung (vgl. Tab. 5).

Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

Bei dieser Hilfeart ist der Einfluss von Hartz IV am deutlichsten zu spüren. Da alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen vom SGB II erfasst werden, wird laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem 3. Kapitel SGB XII nur noch in einem Bruchteil der Fälle geleistet (in Sachsen 2005 unter zwei Prozent der Fälle von 2004). Auch einmalige Leistungen gingen damit verstärkt in den Rechtskreis des SGB II über. Außerdem wurden die einmaligen Leistungen in Verbindung mit einer 15-prozentigen Regelsatzerhöhung auf ein Minimum eingeschränkt (vgl. Tab. 5).

Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen

Durch Neuregelung des Lebensunterhaltes in Einrichtungen im § 35 SGB XII wird die Regelung nach § 27 Abs. 3 BSHG aufgehoben, wonach Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der dort geleisteten Hilfe in besonderen Lebenslagen (meist Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe) zu leisten war. Während ein Teil dieser Leistungen schon seit 2003 als Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gewährt wurde, ist seit 2005 auch der weitere notwendige Lebensunterhalt (meist in Form von Barbeträgen zur persönlichen Verfügung, aber auch als Bekleidungs-hilfen) getrennt als laufende bzw. einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen zu leisten.

Durch Abrechnung nach dem Bruttoprinzip wurden im ersten Jahr der Neuregelung die Leistungen zum Lebensunterhalt teilweise noch mit auf den Haushaltstellen der Hauptmaßnahme verbucht und abgerechnet, das betraf vor allem die Leistungen des überörtlichen Trägers. Somit ist hier von einer Untererfassung von etwa 7,5 Millionen € bei der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen auszugehen, von denen ca. 60 Prozent (4,5 Millionen €) bei der Eingliederungshilfe und 40 Prozent (3 Millionen €) bei der Hilfe zur Pflege erfasst wurden. (vgl. HLU-Ausgaben in Einrichtungen 2005 mit Folgejahren in Tab. 5)

Veränderungen bei den Leistungen der „Hilfen in besonderen Lebenslagen“

Diese Leistungen, die im SGB XII im 5. bis 9. Kapitel näher definiert sind und daher auch ihren neuen Namen „Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII“ erhielten, erfuhren vorwiegend Änderungen in der Systematik ihrer Zuordnung, sie werden außerdem tiefer untergliedert in der Statistik erfasst. Im 9. Kapitel werden die „Hilfe in anderen Lebenslagen“ geregelt, hier finden sich die Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes, die Alten- und Blindenhilfe sowie die Hilfe in sonstigen Lebenslagen wieder. Hier neu hinzugekommen sind die Bestattungskosten, die zuvor als einmalige Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wurden. Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ist Inhalt des 8. Kapitels. Hilfe zur Pflege wird nach dem 7. Kapitel und Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem 6. Kapitel gewährt.

Tab. 5 Bruttoausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt und für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2004 bis 2007 (in Mill. €)

Hilfeart	2004	2005	2006	2007
Insgesamt				
Hilfe zum Lebensunterhalt ¹⁾	370,0	21,9	28,2	29,7
laufende Leistungen ¹⁾²⁾	265,1	16,6	25,0	26,9
einmalige Leistungen	59,5	5,4	3,3	2,7
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	60,0	73,5	82,3	89,6
außerhalb von Einrichtungen				
Hilfe zum Lebensunterhalt	367,3	19,0	14,3	14,4
laufende Leistungen ²⁾	262,6	13,7	11,4	12,1
einmalige Leistungen	59,4	5,3	2,9	2,3
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	31,7	47,2	54,7	62,6
in Einrichtungen				
Hilfe zum Lebensunterhalt ¹⁾	2,6	2,9	13,9	15,2
laufende Leistungen ¹⁾	2,5	2,8	13,5	14,8
einmalige Leistungen	0,1	0,1	0,4	0,4
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	28,3	26,3	27,6	27,0

1) 2005 Untererfassung um ca. 7,5 Millionen €

2) 2004 ohne Hilfe zur Arbeit

Hilfen zur Gesundheit

Die ab 2005 im 5. Kapitel SGB XII geregelten Hilfen zur Gesundheit vereinen die „Hilfe bei Krankheit, bei Sterilisation und zur Familienplanung“ und die bis 2004 den sonstigen Hilfen zugeordnete Leistungen „vorbeugende Gesundheitshilfe“ und „Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft“. Da die Einnahmen und somit auch die Reinen Ausgaben für diese beiden Hilfearten nicht ermittelbar sind und ihr Anteil an den Bruttoausgaben auf dem Gebiet der aktuell zu den Gesundheitshilfen zählenden Leistungen in den Jahren bis 2004 meist unter einem Prozent lag, werden sie in den Zeitreihen vernachlässigt. Den Hilfen zur Gesundheit ab 2005 werden aus diesem Grund für die Jahre zuvor nur die Hilfen bei Krankheit, bei Sterilisation und zur Familienplanung gegenübergestellt.

Ab 2005 fließen hier auch die **Erstattungen an Krankenkassen für Übernahme der Krankenbehandlung gem. § 264 Abs. 7 SGB V** ein, die in Auswirkungen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenkassen ab dem zweitem Halbjahr 2004 die unmittelbar durch die Sozialämter erbrachten Leistungen auf dem Gebiet der Hilfen zur Gesundheit in einem Großteil der Fälle ersetzen (s. o. GMG). Die oft bis ins Folgejahr verzögerte Abrechnung zwischen Krankenkassen und Sozialamt macht eine Zuordnung der konkret erbrachten Leistungen zu den einzelnen Hilfeempfängern unmöglich; im Zusammenhang mit zuvor geleisteten Abschlagszahlungen gestaltet sich auch die Zuordnung nach dem Ort der Hilfe-gewährung als sehr schwierig, so dass in der Statistik bei dieser Ausgabeart auf diese Angabe verzichtet wird.

Auswirkungen gesetzlicher Änderungen auf die Ausgaben für Gesundheitshilfen kommen durch die verzögerte Abrechnung meist erst im Folgejahr zum Tragen. Dadurch ist der Ausgabenrückgang durch Übergang eines Großteils der HLU-Empfänger in den Rechtskreis des SGB II im Jahr 2005 hier erst 2006 statistisch nachweisbar. Auf Grundlage des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbes der gesetzlichen Krankenkassen ist im Jahr 2008 durch die verstärkte Aufnahme von Hilfeempfängern in die gesetzlichen Krankenkassen ab April 2007 ein weiterer Rückgang der Ausgaben nach dem 5. Kapitel SGB XII zu erwarten. Die für die betroffenen Leistungsempfänger nach SGB XII anfallenden Krankenkassen-Mitgliedsbeiträge werden als Bestandteil der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung dort ausgabenseitig erfasst.

Ausgabenentwicklung ab 2005 insgesamt

Nach dem Hartz IV-bedingten kräftigen Ausgabenrückgang im Jahr 2005 ist seitdem wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Dieser ist in der Ausgabenstatistik nur bei den Bruttoausgaben nachweisbar (vgl. Tab. 6)

Tab. 6 Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe in der Statistik 2004 bis 2007 (in Mill. €)

Merkmale	2004	2005	2006	2007
Bruttoausgaben				
Insgesamt	905,6	562,3	567,6	595,1
darunter				
Hilfe zum Lebensunterhalt	370,0	21,9	28,2	29,7
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	60,0	73,5	82,3	89,6
Hilfe zur Pflege	60,2	58,1	50,5	52,2
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	382,8	375,0	382,1	399,4
Hilfen zur Gesundheit ¹⁾	26,9	27,1	17,3	17,0
Einnahmen				
Insgesamt	111,5	84,0	97,8	111,1
darunter				
Hilfe zum Lebensunterhalt	29,6	9,9	5,7	4,4
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1,7	1,3	1,4	1,4
Hilfe zur Pflege	9,6	7,0	9,6	10,9
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	70,1	65,0	80,6	94,1
Hilfen zur Gesundheit ¹⁾	0,2	0,6	0,5	0,2
Reine Ausgaben				
Insgesamt	794,1	478,3	469,8	484,0
darunter				
Hilfe zum Lebensunterhalt	340,3	12,1	22,6	25,3
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	58,3	72,2	80,9	88,2
Hilfe zur Pflege	50,6	51,2	40,9	41,3
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	312,6	310,0	301,5	305,3
Hilfen zur Gesundheit ¹⁾	26,7	26,5	16,8	16,8

1) bis 2004 nur Hilfe bei Krankheit, bei Sterilisation und zur Familienplanung, ab 2005 unmittelbar vom Sozialamt geleistete Hilfen zur Gesundheit und Erstattungen an Krankenkassen für Übernahme der Krankenbehandlung gem. § 264 Abs. 7 SGB V

Hierbei ist aber zu beachten, dass auch 2005 wie oben für die Jahre 2003 und 2004 beschrieben, die Grundsicherungsausgaben in Einrichtungen doppelt in die Statistik eingeflossen sind. Seit 2006 werden die auf Grundlage der Empfängerdaten ermittelten Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe für die statistische Abrechnung bei den auf Grundlage der Buchungsstellen ermittelten Ausgaben der Eingliederungshilfe und Pflegehilfe zum Abzug gebracht. Wendet man diese Rechnung in einem adäquaten Verhältnis auf 2005 an und bringt auch die 2005 für die HLU in Einrichtungen geschätzten Ausgaben in die richtigen Ausgabe-positionen (s. o.) zeigen auch die Reinen Ausgaben diese Tendenz (vgl. Tab. 7).

Tab. 7 Reine Ausgaben der Sozialhilfe 2004 bis 2007 mit eingearbeiteten Korrekturen
(in Mill. €)

Merkmal	2004	2005	2006	2007
Insgesamt	770,8	461,3	469,8	484,0
darunter				
Hilfe zum Lebensunterhalt	340,3	19,6	22,6	25,3
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	58,3	72,2	80,9	88,2
Hilfe zur Pflege	45,9	44,8	40,9	41,3
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	294,1	291,9	301,5	305,3
Hilfen zur Gesundheit ¹⁾	26,7	26,5	16,8	16,8

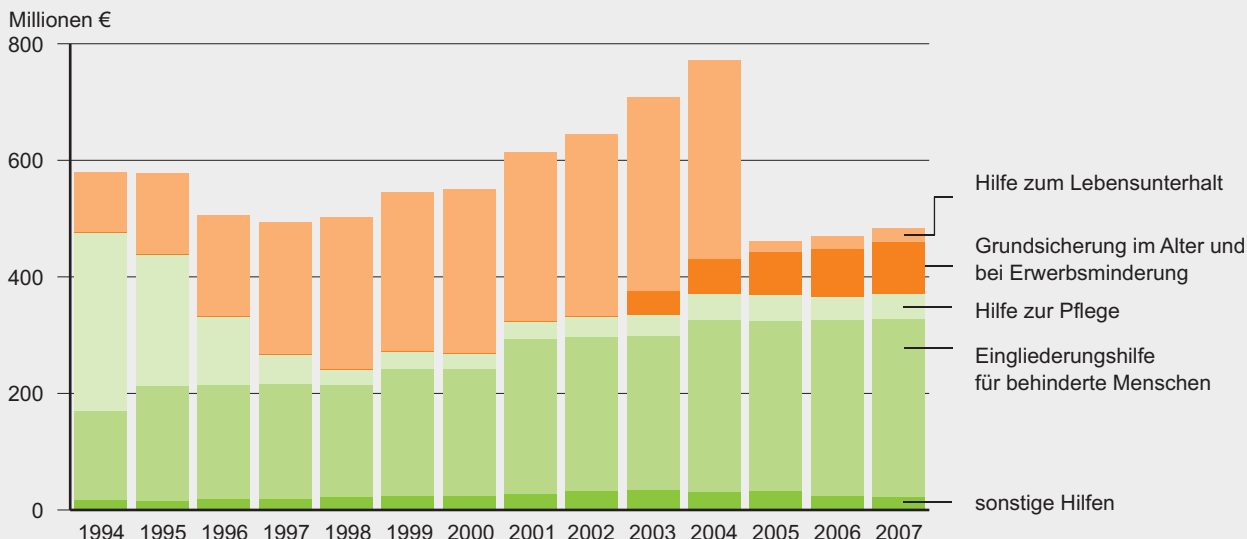
1) bis 2004 nur Hilfe bei Krankheit, bei Sterilisation und zur Familienplanung, ab 2005 unmittelbar vom Sozialamt geleistete Hilfen zur Gesundheit und Erstattungen an Krankenkassen für Übernahme der Krankenbehandlung gem. § 264 Abs. 7 SGB V

Zusammenfassung

In der den Aufsatz abschließenden Grafik und in Tabelle 8 wird nochmals ein Überblick über die Ausgabenentwicklung für den gesamten hier betrachteten Zeitraum absolut und anteilmäßig gegeben. Diese zeigen die unmittelbare Abhängigkeit der Ausgaben der Sozialhilfe von der jeweils aktuellen Gesetzeslage. Der Rückgang der Hilfe zur Pflege wurde relativ zügig durch Anstiege in anderen Leistungsbereichen kompensiert. Auch nach dem gravierenden Einschnitt 2005 durch den Einfluss von Hartz IV werden die Sozialhilfeausgaben wieder kontinuierlich steigen, ihren Wert von 2004 sollten sie aber in näherer Zukunft nicht erreichen, da das Transferleistungssystem insgesamt durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende schon eine starke Aufstockung erfuhr.

Gina Gäbler, Dipl.-Slaw., Fachverantwortliche Analyse Soziales, Gesundheit

Abb. 2 Reine Ausgaben der Sozialhilfe von 1994 bis 2007 nach Hilfearten (korrigierte Angaben)



Tab. 8 Reine Ausgaben der Sozialhilfe nach dem SGB XII (bzw. BSHG und GSiG) 1994 bis 2007 nach Hilfearten (Anteile der korrigierten Angaben in Prozent)

Merkmal	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
darunter														
Hilfe zum Lebensunterhalt	18,0	24,3	34,4	45,9	51,9	50,2	51,2	47,5	48,5	46,9	44,1	4,2	4,8	5,2
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5,6	7,6	15,6	17,2	18,2
Hilfe zur Pflege	52,7	38,9	23,0	10,2	5,2	5,2	4,7	4,6	5,2	5,2	6,0	9,7	8,7	8,5
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	26,4	34,0	38,9	39,9	38,3	40,1	39,7	43,3	41,2	37,3	38,1	63,3	64,2	63,1
Hilfen zur Gesundheit ¹⁾	2,4	2,4	2,9	3,1	3,6	3,6	3,4	3,6	4,1	4,2	3,5	5,8	3,6	3,5

1) s. Tab. 6

Literatur- und Quellenverzeichnis:

- [1] Sozialgesetzbuch (SGB) - Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954, 2955), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juli 2008 (BGBl. I S. 1506)
- [2] Gäbler, G.: Sozialhilfe vor und nach Einführung von Hartz IV – Auswirkungen auf die Empfängerstatistiken am Beispiel Sachsens. In: Statistik in Sachsen 4/2008, S. 68-77
- [3] Sozialgesetzbuch (SGB) - Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3023), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 28. Mai 2008 (BGBl. I S. 874, 901)
- [4] Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646; Berichtigung BGBl. I S. 2975), zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848)
- [5] Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246)
- [6] Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310), geändert durch Art. 1a des Gesetzes vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1462)