

# **Verteilungswirkungen der Agenda 2010**

## **Eine Mikrosimulationsanalyse der Hartz-IV-Reform**

**Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale  
Marktwirtschaft (INSM)**

**Ansprechpartner:**

Dr. Henry Goecke  
Dr. Judith Niehues

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Dr. Henry Goecke  
Telefon: 0221 4981-606  
Fax: 0221 4981-99606  
E-Mail: goecke@iwkoeln.de

Dr. Judith Niehues  
Telefon: 0221 4981-768  
Fax: 0221 4981-99768  
E-Mail: niehues@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Abstract

Die Agenda 2010 hat zu einer weitreichenden Reformierung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland geführt. Nahezu unbestritten sind die positiven Beschäftigungseffekte dieser Reform. Allerdings stehen insbesondere die Hartz-IV-Reformen in dem Verdacht, die soziale Ungerechtigkeit verschärft zu haben und für steigende Armut verantwortlich zu sein. Die wesentliche Änderung der Hartz-IV-Reform bestand in der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Zwar stellen sich viele Anspruchsberechtigte der Arbeitslosenhilfe durch deren Wegfall schlechter, allerdings liegen die Hartz-IV-Regelsätze über den Regelsätzen der Sozialhilfe, wodurch sich die meisten Bezieher dieser Sozialleistung besser stellen. Um die Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reformen bewerten zu können, wird in dieser Studie mit Hilfe des IW-Mikrosimulationsmodells der heutige Status quo mit der hypothetischen Situation ohne Hartz IV verglichen.

Die Ergebnisse der Simulationsanalyse zeigen, dass die Reform keineswegs nur Verlierer mit sich gebracht hat. Im Gegenteil: Für Gesamtdeutschland ist der Anteil der Hartz-Gewinner unter den bedürftigen Haushalten sogar größer als der Anteil der Hilfeempfänger, die sich durch Sozial- und Arbeitslosenhilfe besser stellen würden. In Ostdeutschland halten sich die Anteile der Reformgewinner und -verlierer etwa die Waage.

Eine weitere Aufgliederung nach Haushaltstypen zeigt, dass sich insbesondere Haushalte mit Kindern durch die Hartz-IV-Leistungen besser stellen. Unter den bedürftigen Alleinerziehenden-Haushalten stehen mehr als zwei Drittel im Status quo deutlich besser da, als es in einer fiktiven Situation mit Sozial- und Arbeitslosenhilfe der Fall wäre. Paare ohne Kinder sind hingegen vorwiegend Hartz-IV-Verlierer. Weiterhin sind es vor allem Jüngere, die durch die Hartz-IV-Leistungen profitieren. Da in der Altersgruppe ab 55 Jahre der Anteil potenzieller Arbeitslosenhilfeempfänger unter den Hilfebedürftigen relativ groß ist, sind vor allem hier die Reformverlierer zu verorten.

Verlierer der Hartz-IV-Reform sind die potenziellen Arbeitslosenhilfeempfänger. Die meisten der Bedürftigen, die nur einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, haben mit Hartz IV mehr Geld zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es aufgrund der höheren Regelbedarfe eine substantielle Anzahl an ALG II-Empfängern, die im alten System überhaupt keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen gehabt hätten. Da diese Haushalte im Gegensatz zu den Arbeitslosenhilfeempfängern ausschließlich im unteren Einkommensbereich zu finden sind, profitieren insbesondere die ärmsten Teile der Bevölkerung von den Hartz-IV-Regelungen. Unter den Hilfebedürftigen verbuchen daher die ärmeren 70 Prozent Einkommensgewinne im Status quo und nur die oberen 30 Prozent müssen Einkommenseinbußen hinnehmen – diese sind dafür allerdings umso höher.

Insbesondere die unteren Einkommensgruppen haben von der Hartz-IV-Reform profitiert: In einem System mit der ursprünglichen Sozial- und Arbeitslosenhilfe wäre die Armutsgefährdungsquote um mehr als ein Prozentpunkt höher. Die Studie bekräftigt somit, dass Hartz IV nicht zu einem Anstieg der Armut in Deutschland geführt hat – ein solcher Anstieg ist auch in der Entwicklung der Armutsgefährdungsquote seit 2005 nicht zu beobachten. Die Hartz-IV-Reform scheint eher ein Erklärungsfaktor für den Stopp des langjährigen Anstiegs der Armutsentwicklung um 2005 zu sein. Die positiven Beschäftigungseffekte wurden somit keineswegs mit negativen Verteilungswirkungen erkaufte.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Beschreibung der Hartz-IV-Reform .....</b>	<b>6</b>
2.1	Sozialpolitische Kennziffern .....	7
2.2	Überblick der institutionellen Änderungen durch die Hartz-IV-Reform ...	9
<b>3</b>	<b>Die Reform im IW-Mikrosimulationsmodell.....</b>	<b>12</b>
3.1	Status quo .....	13
3.2	Fiktive Situation ohne Hartz-IV-Reform .....	14
3.3	Einkommenskonzepte .....	15
3.4	Gewichtung .....	16
<b>4</b>	<b>Ergebnisse.....</b>	<b>17</b>
4.1	Simulierte Empfängerzahlen: Status quo versus Reformszenario .....	17
4.2	Gewinner und Verlierer der Reform .....	20
4.3	Auswirkungen auf Verteilungsmaße.....	26
<b>5</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>30</b>

## 1 Einleitung

Die Agenda 2010 hat zu einer weitreichenden Reformierung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland geführt. Am 1.1.2015 jährt sich die Einführung von „Hartz IV“ als integraler Bestandteil der Agenda 2010 zum zehnten Mal. Insbesondere die Hartz-IV-Reform steht im Verdacht, die soziale Ungerechtigkeit verschärft zu haben, und wird in der öffentlichen Diskussion regelmäßig für steigende Armut verantwortlich gemacht. Zwar gibt es viele Analysen zu den Arbeitsmarkteffekten der Hartz-IV-Reform, die Verteilungseffekte der Reform wurden aber bisher kaum untersucht.

Von den wenigen Mikrosimulationsstudien, die sich ex ante mit den zu erwartenden Verteilungseffekten auseinandergesetzt haben, konzentriert sich zudem ein Großteil nur auf einen Teilaspekt der Hartz-IV-Reformelemente: auf die isolierte Wirkung der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe (Blos/Rudolph, 2005; Becker/Hauser, 2006). Da das neu eingeführte Arbeitslosengeld II (ALG II) unabhängig vom vorherigen Erwerbseinkommen gezahlt wird, hat sich die Mehrheit der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger mit der Reform im Hinblick auf das Einkommen zunächst schlechter gestellt. Diese Studien prognostizierten daher mehr Verlierer als Gewinner durch die Hartz-IV-Reform. Einzig Arntz et al. (2007) haben auf Basis von Einkommensdaten des Jahres 2004 zusätzlich die Effekte auf die ehemaligen Sozialhilfeempfänger sowie die neuen ALG II-Bezieher berücksichtigt und sind zu dem Ergebnis gekommen, dass insbesondere die unteren Einkommensbereiche durch die Reform profitieren würden und im Aggregat eher geringe bis positive Verteilungseffekte zu erwarten sind.

Eine Möglichkeit, die Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform abzuschätzen, ist ein Vergleich des heutigen Status quo mit der hypothetischen Situation, wenn die Reform nicht stattgefunden hätte. Im Gegensatz zu den bisherigen Mikrosimulationsstudien, die jeweils ex ante die Effekte der Einführung des ALG II untersucht haben, wird dabei die fiktive Wiedereinführung der ursprünglichen Sozial- und Arbeitslosenhilfe für das Jahr 2011 (aktuell verfügbare Einkommensdaten) simuliert. Da die institutionellen Änderungen im Arbeitslosengeld I vergleichsweise gering waren, bleiben diese bei der Betrachtung außen vor.

Um einen ersten Überblick über die Reformeffekte zu bekommen, werden zunächst die Grundsicherungsleistungsempfänger und deren durchschnittliche Ansprüche vor und nach der Reform dargestellt. Dadurch lassen sich die Kosten der Sozial- und Arbeitslosenhilfe mit den Kosten des ALG II vergleichen. Diese Betrachtung erlaubt bereits ein erstes Urteil darüber, ob die Reform tatsächlich zu den harten sozialen Einschnitten geführt hat, wie häufig in der Öffentlichkeit angenommen wird. Anschließend werden die wichtigsten Regelungen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe im Vergleich zum ALG II skizziert, wie beispielsweise die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und -höhen sowie die Vermögensanrechnung.

Die institutionellen Regelungen werden schließlich möglichst detailliert im IW-Mikrosimulationsmodell abgebildet. Als Datengrundlage dient die Haushaltsbefragung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), da diese neben Einkommens- und Arbeitsmarktangaben ebenfalls Informationen über die Erwerbsbiografie der Befragten enthält, die zur Ermittlung des fiktiven Arbeitslosenhilfeanspruchs notwendig sind. Neben der Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und dem ALG II werden ebenfalls die Effekte auf das Wohngeld (und den Kinderzuschlag) simuliert, die durch die Reform maßgeblich beeinflusst werden. Die Analyse konzentriert sich auf die Darstellung

der sogenannten Erstrundeneffekte der Hartz-IV-Reform auf die Einkommensverteilung. Mögliche Verhaltens- und Beschäftigungseffekte bleiben unberücksichtigt.

Bei den Ergebnissen werden zunächst ausführlich die simulierten Empfängerzahlen sowie die Ansprüche in den beiden Reformszenarien gegenübergestellt und diskutiert. Anschließend werden die Gewinner und Verlierer der Reform identifiziert. Hierbei wird nach unterschiedlichen Einkommensgruppen, Haushaltstypen und Alter differenziert. Im nächsten Schritt wird der Einfluss auf aggregierte Verteilungsmaße wie Armut und Ungleichheit untersucht.

Die Hartz-IV-Reform wird regelmäßig als maßgeblicher Faktor für die derzeitige gute wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands im Vergleich zu den anderen EU-Staaten herangezogen. Weitläufig herrscht die Meinung vor, dass dieser positive Effekt mit kritischen Verteilungswirkungen erkaufte wurde. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass insbesondere die unteren Einkommensgruppen von der Hartz-IV-Reform profitiert haben: In einem System mit der ursprünglichen Sozial- und Arbeitslosenhilfe wäre die Armutsgefährdungsquote um mehr als ein Prozentpunkt höher. Somit ist die Hartz-IV-Reform entgegen der öffentlichen Meinung eher ein Erklärungsfaktor für den gestoppten Armutsanstieg ab 2005.

## 2 Beschreibung der Hartz-IV-Reform

Sowohl die wirtschaftliche Lage als auch die Lage der Sozialversicherungssysteme in Deutschland waren Anfang des Jahres 2003 in einem sehr schlechten Zustand. Die Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen stieg auf über vier Millionen Personen, und das deutsche Bruttoinlandsprodukt wuchs seit dem Herbst des Jahres 2000 nicht mehr. Auf Seiten der Sozialversicherungssysteme drohten die hohe Arbeitslosigkeit und der sich abzeichnende demografische Wandel das System durch immer weiter steigende Kosten zeitnah zu überfordern. In dieser Situation war es mit politischen Lösungen in Form von kleinen kosmetischen Korrekturen nicht getan. Es musste eine große Lösung her, wenn diesen Problemen grundlegend etwas entgegengesetzt werden sollte. Dies tat der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der Ankündigung und Umsetzung der Agenda 2010. Er legte bei seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 eine umfassende Reformagenda für die Bereiche des Arbeitsmarktes, der Sozialpolitik und der Finanzpolitik vor.

Die Agenda 2010 umfasste eine Vielzahl von Maßnahmen und Gesetzen in den drei genannten Bereichen. Diese wurden alle mit dem Ziel einer grundlegenden Veränderung in Deutschland eingeführt, um das Land wieder zukunftsfähig zu machen. Am bekanntesten sind die Reformen, die für den Arbeitsmarkt beschlossen wurden. Bei diesen wurde ein starker Bezug auf die Ergebnisse der sogenannten Hartz-Kommission, der Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, genommen. Diese tagte unter der Leitung des damaligen VW-Personalvorstandes Peter Hartz und präsentierte ihre Ergebnisse am 16. August 2002. Viele Vorschläge der Kommission zielten darauf ab, sowohl die Anreize für Arbeitnehmer zu erhöhen, einen Arbeitsplatz anzunehmen, als auch für Arbeitgeber, Arbeitsplätze zu schaffen. Aus der Arbeit der Kommission wurden in den Gesetzen Hartz I bis IV eine Vielzahl von derartigen Maßnahmen abgeleitet wie zum Beispiel die Gründung von Personal-Service-Agenturen, die Einführung der Ich-AGs oder auch die Verschärfung der Meldepflicht und der Zumutbarkeit bei der Aufnahme einer Arbeit. Neben den Hartz-Gesetzen gab es weitere Arbeitsmarktreformen wie zum Beispiel das Gesetz zur Regelung des Kündigungsschutzes. Auch in den Bereichen der Sozialpolitik und der Finanzpolitik wurden im Zuge der Agenda 2010 notwendige Maßnah-

men umgesetzt wie beispielsweise Reformen bezüglich der Rente oder das Haushaltsbegleitgesetz (für eine detaillierte Auflistung der Maßnahmen und Gesetze im Zuge der Agenda 2010 siehe Goecke et al., 2013).

Auch wenn die Agenda 2010 aus einer Vielzahl von Maßnahmen und Reformen bestand, sind die bekanntesten, weitreichendsten und auch mestdiskutierten die Änderungen, die mit der Einführung der Hartz-IV-Gesetze einhergingen. Kaum jemand bestreitet, dass diese Änderungen den Arbeitsmarkt flexibler gemacht haben und dadurch die Arbeitslosigkeit verringert wurde. Allerdings steht die Hartz-IV-Reform in der Öffentlichkeit in dem Verdacht, die soziale Ungerechtigkeit gesteigert und für steigende Armut verantwortlich zu sein. Inwiefern diese Einschätzung richtig ist und wer die monetären Gewinner oder Verlierer der Reform sind, wird im Folgenden analysiert. Zunächst werden für eine erste grobe Einschätzung die Bezieher der für die folgende Analyse relevanten Sozialleistungen in den Jahren vor und nach der Hartz-IV-Reform gegenübergestellt. Gleiches erfolgt für die daraus resultierenden Kosten. Dieser Vergleich ermöglicht eine erste Antwort darauf, ob die Reform tatsächlich zu den harten sozialen Einschnitten geführt hat, wie häufig in der Öffentlichkeit wahrgenommen.

## 2.1 Sozialpolitische Kennziffern

Mit den Hartz-IV-Reformen änderte sich das System der sozialen Absicherung ehemaliger Erwerbstätiger grundlegend. Vor der Reform, also bis zum Jahr 2004, gab es für Arbeitslose, die einen entsprechenden Anspruch erworben hatten, zunächst Arbeitslosengeld und danach Arbeitslosenhilfe. Hilfebedürftige, denen weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe zustand, bekamen Sozialhilfe. Seit der Hartz-IV-Reform erhalten vorherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entweder ALG II oder Sozialgeld. Erwerbsfähige Personen erhalten ALG II, für nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten leben, läuft die Leistung unter dem Namen Sozialgeld. Diese Änderungen wurden in dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuches, Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), festgehalten. Somit verschwand die Arbeitslosenhilfe ab dem Jahr 2005, und im sozialen Sicherungssystem ist das ALG II neu hinzugekommen. Die vorherige Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt bleibt im 3. Kapitel des SGB XII bestehen, bezieht sich allerdings nur noch auf einen sehr kleinen Personenkreis nicht erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die keinen Anspruch auf Sozialgeld, Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung haben. Des Weiteren hat sich durch die Reform die Anzahl der Wohngeldberechtigten erheblich verringert, und zum 1.1.2005 wurde ein Kinderzuschlag eingeführt (Details über die Änderungen werden in Kapitel 2.2 dargestellt). Welche Veränderungen sich bei der Empfängerzahl der einzelnen Komponenten der sozialen Leistungen ergeben haben sowie die gesamten Kosten in den Jahren 2004 und 2005 sind in Tabelle 1 dargestellt.

Die politischen Reformen spiegeln sich auch eindeutig in den Zahlen wider: Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II gab es im ersten Jahr der neuen Gesetzgebung etwa 6,8 Millionen Personen, die diese Leistung bezogen und dabei einen Kostenblock von 37,3 Milliarden Euro erzeugten. Auf der anderen Seite gab es die knapp 2,2 Millionen Bezieher von Arbeitslosenhilfe aus dem Jahr 2004 im Folgejahr nicht mehr. Damit verschwanden auch die Kosten von 18,8 Milliarden Euro, die noch in 2004 für die Arbeitslosenhilfe ausgegeben wurden. Die Reform verringerte auch massiv die Anzahl von Sozialhilfeempfängern. Diese gingen von 2004 bis 2005 von gut 2,9 Millionen auf weniger als ein Zehntel zurück, nämlich auf gerade einmal gut 270.000 Personen. Mit der kleineren Anzahl von Beziehern re-

duzierten sich auch die Ausgaben von knapp 10 Milliarden Euro auf 1,2 Milliarden Euro. Im Zuge der Hartz-IV-Reform verringerte sich zudem die Anzahl der Haushalte, die Wohngeld bezogen (von gut 3,5 Millionen Haushalte auf gut 780.000), und damit auch die Kosten (von 5,2 Milliarden Euro auf 1,2 Milliarden Euro). Als weiteren Teil der sozialen Absicherung gab es ab 2005 den Kinderzuschlag, der im ersten Jahr Kosten in Höhe von 0,1 Milliarden Euro verursachte und damit eine vernachlässigbare Größe in diesem Kontext darstellt. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung war Teil der Hartz-IV-Reformen, wurde aber bereits 2003 in einem eigenständigen Gesetz eingeführt und ab 2005 in das 4. Kapitel SGB XII integriert. Daher gibt es keine zu berücksichtigenden Kostenveränderungen zwischen den Jahren 2004 und 2005. Die vorherigen „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ wurden zu den Leistungen gemäß 5. bis 9. Kapitel SGB XII. Auch wenn sich die Zuordnung der Leistungen teilweise verändert hat, hat sich der Budgetposten als Ganzes durch die Reform nicht grundsätzlich geändert und bleibt daher bei dieser Gegenüberstellung unberücksichtigt.

**Tabelle 1:**  
**Sozialpolitische Kennziffern 2004 versus 2005**

Empfänger von	2004		2005	
	Anzahl in 1.000 Personen	Kosten in Milliarden Euro	Anzahl in 1.000 Personen	Kosten in Milliarden Euro
ALG II/Sozialgeld	--	--	6.756	37,321
Wohngeld	7.456	5,183	1.780	1,235
Kinderzuschlag	--	--	16	0,103
Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt)	2.926	9,981	273	1,163
Arbeitslosenhilfe	2.194	18,758	--	--
<b>Summe</b>		<b>33,922</b>		<b>39,822</b>

Die Ausgaben für ALG II/Sozialgeld und Arbeitslosenhilfe enthalten die gezahlten Sozialversicherungsbeiträge der Trägerschaften.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit

Beim Vergleich der Summen all dieser Sozialleistungen zwischen der Situation vor und nach der Reform zeigt sich, dass die Sozialausgaben für die dargestellten Komponenten von knapp 34 Milliarden Euro in 2004 auf rund 40 Milliarden Euro in 2005 gestiegen sind. Berücksichtigt man ebenfalls die einmaligen Leistungen, die in der Sozialhilfe mit 1,3 Milliarden Euro deutlich großzügiger ausgestaltet waren als beim Hartz IV (0,1 Milliarden Euro), dann reduziert sich die Ausgabendifferenz zwischen den beiden Systemen und Jahren auf rund 5 Milliarden Euro.

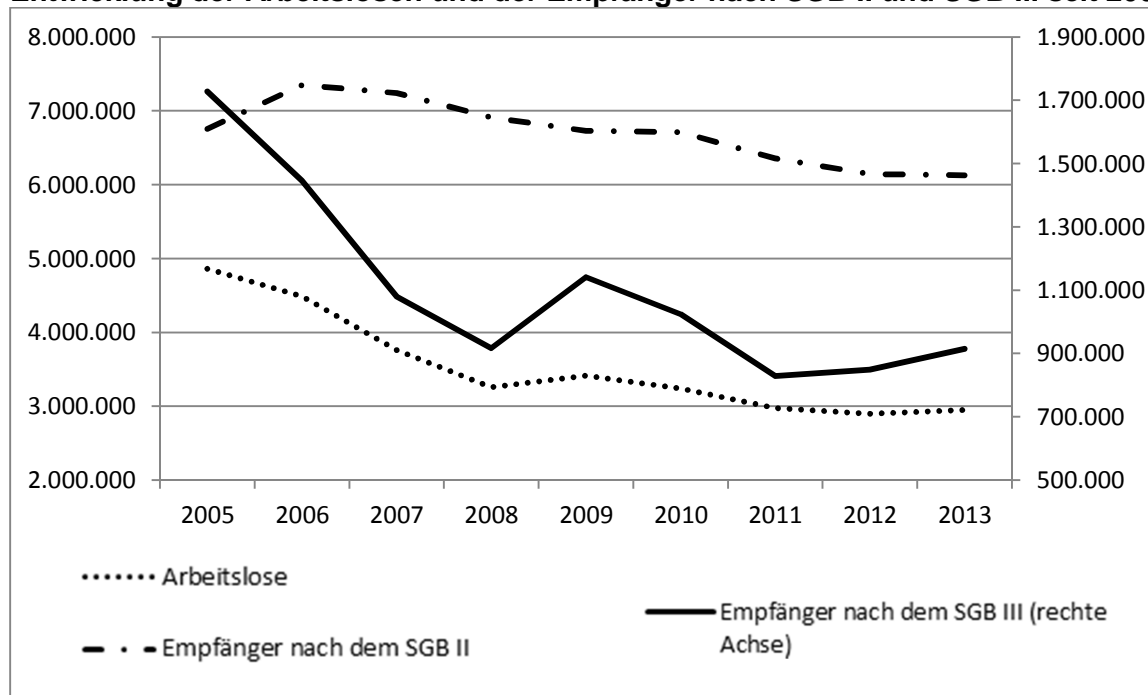
Allein die Hartz-IV-Leistungen verursachten in 2005 mehr Kosten als die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe, die in dem Vorjahr ausgezahlt wurden. Die Beobachtung, dass sich die Sozialausgaben sogar deutlich erhöht haben, erscheint mit der Meinung von den harten sozialen Einschnitten nicht kompatibel. Es können offensichtlich nicht alle Leistungsbezieher durch die



Reform schlechter gestellt worden sein. In Kapitel 4 wird im Detail analysiert, welche Gruppen beziehungsweise Haushaltstypen zu den Gewinnern und Verlierern der Hartz-Reform zählen.

Abbildung 1 gibt Auskunft über die dynamische Entwicklung der Arbeitslosen und Grundsicherungsempfänger seit Einführung der Hartz-IV-Reform. Bei der Betrachtung der Anzahl der Arbeitslosen und der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II und SGB III seit 2005 zeigt sich in all diesen Größen eine Verringerung bis zum aktuellen Rand im Jahr 2013. Fast fünf Millionen Personen waren im Jahresdurchschnitt 2005 arbeitslos gemeldet. Im Februar 2005 stieg dieser Wert sogar auf einen historischen Höchstwert von 5,3 Millionen an. Bis zum Jahr 2013 sank diese Zahl nahezu kontinuierlich auf unter drei Millionen. Im gleichen Zeitintervall verringerte sich ebenfalls die Personenanzahl der Bezieher von Leistungen nach dem SGB III (Arbeitslosengeld) und SGB II (Arbeitslosengeld II). Im Jahr 2005 erhielten noch über 1,7 Millionen Personen Arbeitslosengeld (rechte Achse der Abbildung 1), bis ins Jahr 2013 schrumpfte dieser Personenkreis auf gut 900.000. Die Anzahl der Bezieher von ALG II stieg bis 2006 zunächst auf über sieben Millionen Grundsicherungsempfänger an. Danach ging die Anzahl der Bezieher nahezu kontinuierlich von Jahr zu Jahr auf knapp über sechs Millionen Personen im Jahr 2013 zurück. Insgesamt zeigt sich beim Vergleich der Jahre 2005 und 2013 eine Reduktion der Anzahl der Arbeitslosen um knapp zwei Millionen Personen, der Empfänger von ALG II um gut 600.000 und der Empfänger von Arbeitslosengeld um gut 800.000.

**Abbildung 1:**  
**Entwicklung der Arbeitslosen und der Empfänger nach SGB II und SGB III seit 2005**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

## 2.2 Überblick der institutionellen Änderungen durch die Hartz-IV-Reform

Die dargestellten sozialpolitischen Kennziffern aller Leistungsempfänger zeigen zwar das Ergebnis bezüglich der Anzahl der Bezieher und der Kosten der jeweiligen Leistungen für Gesamtdeutschland im Vergleich der Jahre 2004 und 2005, offenbaren aber nicht, welche instituti-

onellen Veränderungen dahinterstecken. Im Folgenden werden die wichtigsten Regelungen und Änderungen der Hartz-IV-Reform dargestellt, die auch in der anschließenden Simulation Anwendung finden (für einen Überblick der Änderungen bezüglich weiterer Aspekte siehe Bäcker und Koch, 2004).

Die größten Veränderungen gab es durch die Einführung des **Arbeitslosengeldes II** (SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende). Anspruch auf ALG II haben alle erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen zwischen 15 und 65 beziehungsweise 67 Jahren, je nach gesetzlich festgelegter Altersgrenze. Die Regelbedarfe werden so festgelegt, dass sie zur Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichen (Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie, persönliche Bedürfnisse). Sozialleistungen anderer Träger müssen vorrangig in Anspruch genommen werden. Die Regelbedarfe für weitere Personen im gleichen Haushalt sind geringer. Da sich die spätere Simulation auf Einkommensdaten aus dem Jahr 2011 bezieht, sind in Übersicht 1 die Regelbedarfe gemäß Rechtsstand 2011 dargestellt. Darüber hinaus werden Mehrbedarfe für besondere Lebenssituationen gewährt. Sowohl das Einkommen als auch das Vermögen sind mit wenigen Ausnahmen voll zu berücksichtigen. Einkommen aus Erwerbstätigkeit bleibt teilweise anrechnungsfrei. Die Werte für die Einkommens- und Vermögensanrechnung sowie die Mehrbedarfe können ebenfalls in Übersicht 1 nachgelesen werden.

In den ersten Jahren der Umsetzung der Reform wurde ehemaligen Beziehern von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld ein befristeter **Zuschlag zum ALG II** gewährt (bis einschließlich 2010). Der Zuschlag wurde für die ersten zwei Jahre in Höhe von maximal 160 Euro beziehungsweise 320 Euro für Ehepartner und 60 Euro je minderjährigem Kind gewährt. Nach dem ersten Jahr wurde der Zuschlag halbiert.

Vor 2005 bekamen Personen nach Ablauf des Arbeitslosengeldes **Arbeitslosenhilfe** nach SGB III. Diese wurde ohne zeitliche Beschränkung gewährt und lag bei 53 Prozent des letzten Nettoeinkommens beziehungsweise 57 Prozent bei Haushalten mit mindestens einem Kind. Nach 2005 wurde keine Arbeitslosenhilfe mehr gezahlt. Bei der Arbeitslosenhilfe blieben viele Transferleistungen wie zum Beispiel das Wohngeld oder Pflegegeld anrechnungsfrei, ebenso wie 20 Prozent (höchstens jedoch 165 Euro) eines Erwerbseinkommens. Bei Partnereinkommen basierte der anrechnungsfreie Betrag auf der hypothetischen Arbeitslosenhilfe des Partners. Darüber hinaus wurde das Einkommen voll angerechnet. Wurden mehr als 15 Stunden pro Woche gearbeitet, entfiel der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Beim Vermögen blieben 200 Euro je Lebensjahr anrechnungsfrei, mindestens 4.100 Euro und maximal 13.000 Euro. Ebenso wurde Vermögen im Rahmen der Riester-Altersvorsorge nicht angerechnet.

Die **Sozialhilfe** vor dem 1.1.2005 war im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt, welches durch das SGB XII abgelöst wurde. Auch arbeitsfähige Personen hatten prinzipiell ein Anrecht auf Sozialhilfe. Wie auch beim ALG II waren die Regelbedarfe für weitere Personen im Haushalt geringer. Einkommen und Vermögen wurden ebenfalls weitgehend voll angerechnet. Ebenso gab es Mehrbedarfe für besondere Lebenssituationen. Die genauen Regelungen und Prozentsätze sind in Übersicht 1 dargestellt. Wesentliche Unterschiede bei der Sozialhilfe sind vor allem die geringeren Regelbedarfe (insbesondere für Kinder unter 15 Jahren) sowie geringere Freibeträge beim Vermögen und Erwerbseinkommen. Darüber hinaus unterschieden sich die Regelsätze der Sozialhilfe auf Bundesländerebene. Weiterhin wurden im Rahmen der Sozialhilfe im größeren Umfang sogenannte „einmalige Leistungen zum Lebensunterhalt“ gewährt, die beim ALG II größtenteils durch den höheren Regelsatz abgegolten werden.

**Übersicht 1:  
Unterschiede zwischen ALG II und Sozialhilfe**

	ALG II (2011) <sup>1)</sup>	Sozialhilfe (2004) <sup>2)</sup>
Regelbedarfe	<b>Sicherung des Lebensunterhaltes:</b> Erwachsener: 364 Euro; Partner: 328 Euro; Alleinstehender unter 25 Jahren oder Person unter 25 Jahren mit minderjährigem Partner: 291 Euro; Kinder unter 6 Jahren: 215 Euro; 6 bis 13 Jahre: 251 Euro; 14 bis 17 Jahre: 287 Euro.	<b>Eckregelsätze:</b> Durchschnittlich 295 Euro für Westdeutschland und 283 Euro für Ostdeutschland (gemäß Preisentwicklung 331 Euro versus 318 Euro in 2011). (Ehe-)Partner: 80 Prozent der Regelleistung; Kinder unter 7 Jahren: 50 Prozent (55 Prozent bei Alleinerziehenden); 7 bis 14 Jahre: 65 Prozent; 15 bis 18 Jahre: 90 Prozent.
Mehrbedarfe	Mütter ab der 13. Schwangerschaftswoche (17 Prozent); Alleinerziehende von einem Kind unter 7 Jahren oder zwei oder drei Kinder unter 16 Jahren (36 Prozent) oder 12 Prozent für jedes Kind, wenn sich dadurch ein höherer Prozentsatz ergibt (aber maximal 60 Prozent); behinderte Menschen (35 Prozent).	Kennzeichen G (20 Prozent), Mütter ab der 13. Schwangerschaftswoche (20 Prozent); Alleinerziehende oder zwei oder drei Kinder unter 16 Jahren oder vier und mehr Kinder (40 Prozent); behinderte Menschen (40 Prozent).
Einkommensanrechnung	Das nach Absetzbeträgen resultierende Einkommen ist mit wenigen Ausnahmen voll zu berücksichtigen. Bei Einkommen aus Erwerbstätigkeit bleiben 100 Euro anrechnungsfrei. Liegt das Einkommen unter 1.000 Euro bleiben zusätzlich 20 Prozent anrechnungsfrei (maximal 280 Euro), über 1.000 Euro beläuft sich der zusätzliche Freibetrag auf 10 Prozent (maximal 330 Euro).	Volle Anrechnung des eigenen und des (Ehe-)Partner-Einkommens mit wenigen Ausnahmen (zum Beispiel Erziehungsgeld, Pflegegeld). Volle Anrechnung des Erwerbseinkommens oberhalb eines Freibetrags (Absetzbetrags), der maximal 50 Prozent des Eckregelsatzes beträgt.
Vermögensanrechnung	Grundfreibetrag in Höhe von 150 Euro pro Lebensjahr, mindestens jedoch 3.100 Euro. Höchstwerte sind abhängig vom Alter des Leistungsempfängers: Vor 1.1.1958: 9.750 Euro; vor 1.1.1964: 9.900 Euro; ab 1.1.1964: 10.050 Euro. Des Weiteren gibt es Freibeträge für die Altersvorsorge: 750 Euro je Lebensjahr, je nach Alter bis maximal 50.250 Euro Nichtanrechnung eines angemessenen, selbstgenutzten Wohneigentums.	Volle Anrechnung des verwertbaren Vermögens des Hilfesuchenden und seines (Ehe-)Partners. Grundfreibetrag von 1.279 Euro und 614 Euro für den Arbeitslosen beziehungsweise den (Ehe-)Partner. Angemessener, selbstgenutzter Wohneigentum wird nicht angerechnet.

Quellen: <sup>1)</sup> SGB II, <sup>2)</sup> in Anlehnung an Bäcker und Koch (2004)

Neben diesen großen Änderungen gab es noch kleine Neuerungen. Vor und nach der Reform gab es für Anspruchsberechtigte bei Arbeitslosigkeit zunächst **Arbeitslosengeld**, welches im SGB III geregelt ist. Anspruchsberechtigte bekommen 60 Prozent (wenn Kinder im Haushalt leben, 67 Prozent) ihres Nettoeinkommens. Allein die Bezugsdauer für ältere Anspruchsberechtigte hat sich im Zuge der Reform zum 1.2.2006 verringert. Die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** wurde bis 2004 in einem eigenständigen Gesetz geregelt und war ab 2005 im SGB XII integriert. Seit Inkrafttreten der Hartz-IV-Reform zum 1. Januar 2005 entfällt

für Empfänger staatlicher Transferleistungen nach SGB II und SGB XII sowie Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft das **Wohngeld** (WoGG). Dennoch ist das Wohngeld vorrangig zu beantragen, wenn damit die Hilfebedürftigkeit (SGB II, § 9) abgewendet werden kann. Das Wohngeld wird einkommensschwächeren Haushalten gewährt und je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen. Die Höhe des Wohngeldes hängt von der Anzahl der Haushaltsmitglieder, der Höhe des Einkommens und der Höhe der zuschussfähigen Miete beziehungsweise Belastung ab. Gering verdienende Eltern, die kein ALG II beziehen, erhalten zusätzlich zum Kindergeld maximal drei Jahre lang einen monatlichen **Kinderzuschlag** (SGB XII) von bis zu 140 Euro pro Monat und Kind.

### 3 Die Reform im IW-Mikrosimulationsmodell

Die Verteilungswirkungen der Einführung der Hartz-IV-Reform werden anhand der repräsentativen Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) berechnet. Grundlage für die Schätzung ist die zum Zeitpunkt der Analyse aktuelle SOEP-Welle des Jahres 2012. Die relevanten Einkommensangaben beziehen sich jeweils auf das Vorjahr, weswegen die Regelungen des Jahres 2011 als Ausgangspunkt beziehungsweise Status quo der Analyse gewählt werden. Aus der begrenzten Verfügbarkeit von Informationen in den Mikrodaten ergeben sich einige Annahmen bei der Umsetzung der zuvor skizzierten institutionellen Regelungen, die im Folgenden ausführlich dargestellt werden. Zunächst werden die einzelnen Simulationen für den Status quo beschrieben, bevor dann die Simulation der fiktiven Situation mit Sozial- und Arbeitslosenhilfe erläutert wird.

Andere Simulationsstudien greifen auch auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zurück, um die Auswirkungen der Hartz-IV-Reform zu simulieren. Diese hat den Vorteil einer größeren Stichprobe, wodurch sich robustere Ergebnisse simulieren lassen, insbesondere bei der Differenzierung nach weiteren Merkmalen. Allerdings bietet sich einzig das SOEP als Datensatz für diese Analyse an, weil Informationen über die Erwerbsbiografie der Personen zur Simulation der fiktiven Arbeitslosenhilfe notwendig sind. Durch diesen Rückgriff auf die Panelstruktur der Daten können nur die Individuen berücksichtigt werden, für die auch Daten in den vorherigen Wellen verfügbar sind. Die dadurch notwendigen Anpassungen und Annahmen werden ebenfalls in den nächsten Abschnitten erläutert.

Die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch werden auf Basis von sogenannten „Bedarfsgemeinschaften“ nach § 7 Absatz 3 SGB II begründet. Um den Leistungsanspruch einer Bedarfsgemeinschaft zu ermitteln, werden daher alle Einkommen und Vermögen der in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen mit einbezogen. Da eine Bedarfsgemeinschaft nicht notwendigerweise mit der gegebenen Definition eines Haushalts in den Mikrodaten übereinstimmt, werden zunächst die nach SGB II relevanten Bedarfsgemeinschaften abgegrenzt. Gemäß SGB II gehören neben dem Haushaltsvorstand auch Partner zu einer Bedarfsgemeinschaft, wenn diese in einer Verantwortungsgemeinschaft leben, sowie unverheiratete Kinder, wenn sie das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Unterschiede zu den in den SOEP-Daten abgegrenzten Haushalten ergeben sich somit beispielsweise bei Kindern, die noch im elterlichen Haushalt leben, aber bereits das 25. Lebensjahr vollendet haben und daher nach dem SGB II eine eigene Bedarfsgemeinschaft bilden, oder unter 25-Jährige, die bereits selbst Kinder haben. Im Haushalt lebende Großeltern bilden somit in der Regel ebenfalls eine eigene Bedarfsgemeinschaft. Die simulierten Ergebnisse bleiben in ihrer Struktur ähnlich, auch wenn die Ansprüche auf Haushaltsebene anstatt auf Grundlage von Bedarfsgemeinschaften ermittelt werden.

### 3.1 Status quo

Zur Abbildung des Status quo werden alle gemäß Datenverfügbarkeit umsetzbaren Regelungen des SGB II und SGB XII nach Rechtsstand des Jahres 2011 simuliert. Auch die institutionellen Regelungen des Wohngelds werden mit dem IW-Mikrosimulationsmodell detailliert abgebildet (siehe BMVBS, 2014) sowie der im Rahmen der Hartz-Reformen eingeführte Kinderzuschlag. Das Arbeitslosengeld wird hingegen nicht simuliert, sondern wird wie sämtliche Rentenzahlungen aus den Angaben der Befragten übernommen. Neben den Transferzahlungen werden auch die Einkommensteuerzahlungen, der Solidaritätszuschlag und die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer nach den Regelungen des Jahres 2011 simuliert.

Im Fokus der Analyse steht insbesondere der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II und SGB XII. Da es nur geringfügige Unterschiede in den Anspruchsvoraussetzungen gibt, wird der Anspruch auf Grundsicherung im Alter nach SGB XII analog zu den Leistungen des SGB II simuliert. Die Sozialleistungen bei Erwerbsminderung und die sogenannten Hilfen in besonderen Lebenslagen werden aufgrund fehlender Informationen in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Ebenso wird hier nicht zwischen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld differenziert. Die nach der Einführung der Hartz-IV-Reform verbliebene Sozialhilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts wird auch nicht separat simuliert, sondern beim ALG II mit erfasst, da sich die Erwerbsfähigkeit der Leistungsberechtigten nicht in den Daten feststellen lässt. Vereinfachend werden die simulierten Leistungen nach SGB II und SGB XII hier als „Hartz IV“ definiert.

Um den Anspruch auf Hartz-IV-Leistungen zu ermitteln, wird für jede Bedarfsgemeinschaft der Gesamtbedarf aus den jeweiligen Regelbedarfen, den Kosten der Unterkunft sowie möglicher Mehrbedarfe berechnet. Für die Kosten der Unterkunft werden jeweils empirische Durchschnitte aus Daten der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2011 angesetzt. Hierbei wird nach Größe der Bedarfsgemeinschaft sowie nach Bundesland differenziert. Von den Mehrbedarfen werden jeweils die Mehrbedarfe für Alleinerziehende sowie die Mehrbedarfe für Behinderte berücksichtigt (annahmegemäß ab einem Behinderungsgrad von 50 Prozent). Befristete Zuschläge („Übergangsgeld“) werden nicht simuliert, da diese nur bis einschließlich 2010 gewährt wurden.

Im nächsten Schritt werden alle zu berücksichtigenden Einkommen der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft addiert, die simulierten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen und um die jeweiligen Freibeträge gemindert. Die Leistungshöhe ergibt sich schließlich aus der Differenz des Gesamtbedarfs und des anrechenbaren Einkommens der Bedarfsgemeinschaft. Einen Anspruch auf Hartz IV hat der Haushalt aber nur dann, wenn die Vermögenswerte nicht die Grenzen des Schonvermögens übersteigen. Zur Überprüfung der Vermögensanrechnung werden die in der SOEP-Welle 2012 ebenfalls abgefragten Vermögenswerte herangezogen. Selbstgenutztes Wohneigentum in angemessener Größe wird aus dem anzurechnenden Vermögen herausgerechnet.

Steht der Hartz-IV-Anspruch fest, wird überprüft, ob sich die Bedarfsgemeinschaft durch den alternativen Bezug von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag finanziell besser stellen würde. Ist dies der Fall, erhalten diese Bedarfsgemeinschaften keine Leistungen nach dem SGB, da die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz vorrangig sind. Darüber hinaus sind die Regelungen zur Vermögensanrechnung im Wohngeld großzügiger und die weiteren Auflagen geringer. Ein bevorzugter Bezug von Wohngeld gegenüber Hartz-IV-Leistungen ist somit plausibel.

Für die verbleibenden Bedarfsgemeinschaften mit Hartz-IV-Anspruch wird ein Leistungsbezug nach dem SGB unterstellt. Hat mindestens ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft das 65. Lebensjahr erreicht, wird die Leistung als Grundsicherung im Alter klassifiziert. Sind alle Personen der Bedarfsgemeinschaft unter 65 Jahre, wird ein Anspruch auf ALG II ausgewiesen. Da anzunehmen ist, dass sich bei sehr geringen Leistungsbeträgen der Antragsaufwand nicht lohnt, werden die Ansprüche unter 15 Euro auf null gesetzt (dies entspricht dem einen Prozent mit den geringsten ALG II-Leistungen).

Auch wenn durch den Regelbedarf bereits die Grundbedürfnisse der Bedarfsgemeinschaft abgedeckt sein sollen, werden darüber hinaus im begrenzten Maße einmalige Leistungen gewährt. Da sich diese nicht adäquat simulieren lassen – aber insbesondere hier Unterschiede zur damaligen Sozialhilfe bestehen –, wird jeder Bedarfsgemeinschaft ein Pauschalbetrag in Höhe des gerundeten Durchschnitts der 2011 ausgezahlten einmaligen Leistungen zugewiesen. Dieser Betrag wird mit fünf Euro je Bedarfsgemeinschaft angesetzt.

### 3.2 Fiktive Situation ohne Hartz-IV-Reform

Die Simulation der fiktiven Situation ohne die Hartz-IV-Reform unterscheidet sich in drei wesentlichen Punkten von der Abbildung des Status quo:

- Die Simulation des potenziellen Anspruchs auf **Arbeitslosenhilfe** für ehemalige Arbeitslosengeldempfänger
- Das ALG II und die Grundsicherung im Alter werden durch die Regelungen der damaligen **Sozialhilfe** ersetzt.
- Der im Rahmen von „Hartz IV“ eingeführte Kinderzuschlag wird nicht mehr simuliert.

Alle weiteren Änderungen im Rahmen der Agenda 2010 und insbesondere der Hartz-IV-Gesetze werden nicht berücksichtigt. Das heißt, die ebenfalls im Rahmen der Hartz-IV-Reform geänderten Bezugsdauern beim Arbeitslosengeld I werden hier nicht abgebildet, sondern auch bei der fiktiven Situation ohne Hartz IV wird das Arbeitslosengeld I direkt aus den Daten übernommen.

Kernelement der fiktiven Situation ohne Hartz-IV-Reform ist die zum 1.1.2005 abgeschaffte Arbeitslosenhilfe. Für jede Person mit einer wöchentlichen Arbeitszeit unter 15 Stunden wird somit überprüft, ob sie nach damaligem Recht Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätte. Voraussetzung für den Anspruch ist der vorherige Bezug von Arbeitslosengeld I. Mittels der Panelstruktur der SOEP-Daten wird entsprechend ermittelt, ob die Person in den Jahren 2004 bis 2010 Arbeitslosengeld empfangen hat. Ein weiterer Rückgriff in die Vergangenheit ist nicht notwendig, da der Bezug von Arbeitslosenhilfe nicht zeitlich befristet war. Bezog eine Person somit 2004 bereits Arbeitslosenhilfe, wird unterstellt, dass sie auch im Jahr 2011 Anspruch auf Arbeitslosenhilfe in gleicher Höhe gehabt hätte, wenn sie die übrigen Anspruchskriterien ebenfalls erfüllt. Da sich sowohl das Arbeitslosengeld als auch die Arbeitslosenhilfe nach dem sogenannten Nettoentgelt richten, wird die Höhe des möglichen Arbeitslosehilfeanspruchs für die übrigen Personen in Relation zur Höhe des vorherigen Arbeitslosengeldes approximiert. Die Arbeitslosenhilfe wird jeweils um das eigene und das anzurechnende Partnereinkommen gemindert. Ebenso erlischt der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, wenn das approximativ ermittelte Vermögen das für die Arbeitslosenhilfe relevante Schonvermögen überschreitet.

In der fiktiven Situation ohne die Agenda 2010 wurde die existenzsichernde Leistung durch die Sozialhilfe abgedeckt, die somit das ALG II und die Grundsicherung im Alter ersetzt. Die damalige regionale Differenzierung der Sozialhilfesätze wird mittels unterschiedlicher Regelsätze auf Bundesländerebene abgebildet. Da die letzten Eckregelsätze für die Sozialhilfe aus dem Jahr 2004 stammen, ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten für die Fortschreibung der Höhe. Bei einer linearen Fortschreibung der Regelsätze seit der Wiedervereinigung würde sich für das Jahr 2011 ein durchschnittlicher gesamtdeutscher Eckregelsatz in Höhe von 317 Euro ergeben. Legt man eine Anpassung an die Preisentwicklung seit dem Jahr 2004 zugrunde, ergibt sich 2010 ein Regelsatz in Höhe von durchschnittlich 327 Euro. Bei der Analyse wird der höhere Regelsatz bei einem unterstellten Inflationsausgleich gewählt. Die Ermittlung des Gesamtbedarfs und des anrechenbaren Einkommens erfolgt analog zu der Simulation der Leistungen nach dem SGB II und SGB XII unter Berücksichtigung der anteiligen Bedarfe und Mehrbedarfe sowie Freibeträge nach dem Sozialhilferecht. Die Kosten der Unterkunft bleiben identisch mit denen des ALG II. Die einmaligen Leistungen werden bei der Sozialhilfe in Höhe der gemäß Preisentwicklung fortgeschriebenen durchschnittlichen Leistungen des Jahres 2004 angesetzt. Dadurch ergibt sich ein Pauschalbetrag von zusätzlich 85 Euro je anspruchsberechtigter Bedarfsgemeinschaft.

Nach der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs wird wiederum überprüft, ob sich die Bedarfsgemeinschaft durch den Bezug von Arbeitslosenhilfe und/oder Wohngeld besser stellen würde. Unter der Annahme, dass sich im Wohngeldrecht auch ohne Hartz-IV-Reform eine Anpassung an die Miet- und Preisentwicklung ergeben hätte, wird das Wohngeld auch in diesem fiktiven Szenario nach den Regelungen des Jahres 2011 abgebildet. Hierdurch ergibt sich eine sehr großzügige Auslegung des möglichen Wohngeldbezugs, da die Wohngeldreform im Jahre 2009 explizit der schwindenden Bedeutung des Wohngelds nach den Hartz-IV-Reformen entgegenwirken sollte (vgl. die geringen Wohngeldleistungen in Tabelle 1). Einzig die Berücksichtigung von Vermögen bei der Ermittlung des Wohngeldanspruchs wird in dem fiktiven Szenario nicht simuliert, da eine explizite Grenze erst seit dem 1.1.2009 zugrunde gelegt wird. Der Kinderzuschlag – als integraler Bestandteil der Hartz-IV-Reform – wird in diesem Szenario nicht abgebildet.

### **3.3 Einkommenskonzepte**

Ziel der Analyse ist die Ermittlung der Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Regelungen gegenüber den Regelungen der vorherigen Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Wie konventionell üblich werden die Verteilungsindikatoren auf Basis der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen berechnet. Um zu den Haushaltsnettoeinkommen zu gelangen, werden zunächst die Nettoeinkommen für die einzelnen Bedarfsgemeinschaften berechnet. Diese ergeben sich aus der Summe der individuellen Arbeitseinkommen, den Kapitaleinkommen sowie den unterstellten Mieten durch selbstgenutztes Wohneigentum. Von diesen Markteinkommen werden die simulierten Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen und die Transferzahlungen wie beispielsweise Renten und Arbeitslosengeld aus den Daten hinzugefügt. Schließlich werden je nach Variante die simulierten Grundsicherungsleistungen hinzugefügt. Die Nettoeinkommen je Bedarfsgemeinschaft werden auf den Gesamthaushalt aus den SOEP-Daten aufaddiert, um vergleichbare Verteilungsindikatoren wie in anderen Analysen zu erhalten.

Wie in Verteilungsanalysen üblich, wird ein bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen betrachtet, um unterschiedliche Haushaltsgrößen und Skaleneffekte innerhalb der Haushalte zu

berücksichtigen. Zur Bedarfsgewichtung wird standardmäßig die modifizierte Äquivalenzskala der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herangezogen, bei der dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, jedem weiteren erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 0,5 und Kindern unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 zugewiesen wird. Das resultierende Äquivalenzeinkommen wird schließlich jedem Haushaltsmitglied zugeordnet und lässt sich als bedarfsgemäß modifiziertes Pro-Kopf-Einkommen interpretieren. Nach der Bedarfsgewichtung muss beispielsweise ein Paar ohne Kinder nur das 1,5-fache des Einkommens eines Singles zur Verfügung haben, um den gleichen Lebensstandard zu erreichen.

### 3.4 Gewichtung

Da für die Simulation der Arbeitslosenhilfe Einkommensinformationen seit dem Jahr 2004 notwendig sind, können auch bei der Verteilungsanalyse nur die Individuen berücksichtigt werden, die seit der Welle 2005 durchgehend bis zur Welle 2012 an der Befragung des SOEP teilgenommen haben. Durch diese Restriktion reduziert sich die Stichprobengröße von 21.951 Personen (Querschnittsgewicht ohne die jeweils erste Befragung einer neuen Stichprobe) auf 12.226 Personen, die für die Untersuchung herangezogen werden können. Die Gruppe der verbleibenden Individuen lässt sich dann nicht ohne Weiteres auf die Gesamtbevölkerung des Jahres 2011 hochrechnen. Um die Gesamtbevölkerung des Jahres 2011 trotzdem möglichst repräsentativ abzubilden, werden zunächst mittels der Bleibewahrscheinlichkeiten die jeweiligen Längsschnittgewichte für die Personen berechnet (Haisken-DeNew/Frick, 2005). In einem zweiten Schritt werden diese Längsschnittgewichte an die Verteilung der Haushaltsgröße sowie der Alters- und Erwerbsstruktur des Mikrozensus aus dem Jahr 2011 angepasst.

**Tabelle 2:**  
**Einfluss der modifizierten Hochrechnungsgewichte 2011**

	Ursprüngliches Querschnittsgewicht	Modifiziertes Längsschnittgewicht
Anspruchsberechtigte Personen...		
...ALG II/ Sozialgeld	8.445,453	8.892,920
...Grundsicherung im Alter	1.292.896	1.203.170
...Wohngeld	3.046.337	3.103.468
...Kinderzuschlag	650.137	801.953
Relative Armutsgefährdungsquote <sup>1)</sup>	14,9	14,7
Gini-Koeffizient <sup>2)</sup>	0,287	0,288

Ursprüngliches Querschnittsgewicht: ohne Berücksichtigung der Ergänzungsstichprobe der SOEP-Welle 2012. Modifiziertes Längsschnittgewicht: Multiplikation des Querschnittsgewichtes der SOEP-Welle 2005 mit den Bleibewahrscheinlichkeiten der Folgejahre sowie anschließende Anpassung an die Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur gemäß Mikrozensus 2011.

<sup>1)</sup> Die relative Armutsgefährdungsquote entspricht dem Anteil an Personen, die weniger als 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens zur Verfügung haben.

<sup>2)</sup> Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichverteilung der Einkommen und nimmt bei einer Gleichverteilung den Wert null an, im Falle einer maximalen Ungleichverteilung den Wert eins.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen



Die Simulation auf Basis der gesamten Stichprobe in Kombination mit den konventionellen Hochrechnungsgewichten (Querschnittsgewichte ohne Ergänzungsstichprobe) führt zu strukturell sehr ähnlichen Ergebnissen wie die Simulation auf Basis der begrenzten Stichprobe mit den modifizierten Gewichten (Tabelle 2). Die Anzahl der ALG II-Empfänger wird überschätzt, dafür werden die Empfänger von Grundsicherung im Alter etwas unterschätzt. Da es diese Differenzierung im Sozialhilfe-Szenario nicht gibt, sollten sich dadurch keine relevanten Verzerrungen ergeben. Die Anzahl der Empfänger des Kinderzuschlags wird ebenfalls überschätzt, aber aufgrund der niedrigen Leistungshöhe hat diese Abweichung nur einen geringen Einfluss auf die Ergebnisse. Die sich ergebenden Verteilungsmaße wie Armutsgefährdungsquote und Gini-Koeffizient unterscheiden sich nahezu nicht. Es wird daher angenommen, dass die verbleibenden Befragten die Gesamtbevölkerung des Jahres 2011 in den relevanten Kriterien hinreichend gut repräsentieren. Darüber hinaus wird implizit angenommen, dass die Abweichungen sich analog in der Simulation der Sozialhilfe widerspiegeln und nicht für weitere Unterschiede in den Ergebnissen verantwortlich sind.

## 4 Ergebnisse

### 4.1 Simulierte Empfängerzahlen: Status quo versus Reformszenario

Zunächst erfolgt eine Gegenüberstellung der simulierten anspruchsberechtigten Bedarfsgemeinschaften und Personen im Status quo mit der Anzahl der Anspruchsberechtigten, die sich ergäbe, würde die Hartz-IV-Reform wieder zurückgenommen. Gemäß Simulation sind es 4,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften beziehungsweise 8,9 Millionen Personen, die einen Anspruch auf ALG II haben (Tabelle 3). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass mittels der Simulation nur der Anspruch auf Hartz IV simuliert werden kann, nicht aber wie viele Bedarfsgemeinschaften die Leistung tatsächlich in Anspruch genommen haben. Insofern überrascht es nicht, dass die Bundesagentur für Arbeit mit 3,4 Millionen Bedarfsgemeinschaften beziehungsweise 6,4 Millionen Personen etwas geringere Zahlen an ALG II-Empfänger für das Jahr 2011 ausweist. Hinzu kommen etwa 1,2 Millionen Anspruchsberechtigte im Bereich der Grundsicherung im Alter. Die etwa 465.000 vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Empfänger werden damit deutlich überschätzt. Dies liegt aber nicht zuletzt daran, dass jede Bedarfsgemeinschaft komplett dieser Leistungsart zugeordnet wird, wenn mindestens ein Mitglied das 64. Lebensjahr überschritten hat. Neben den Leistungen nach SGB II und SGB XII haben im Status quo weitere eine Millionen Bedarfsgemeinschaften einen Anspruch auf Leistungen nach dem Wohngeldgesetz und weitere knapp 200.000 Bedarfsgemeinschaften einen Anspruch auf Kinderzuschlag. Da tatsächlich aber nur knapp über 100.000 Bedarfsgemeinschaften einen Anspruch auf Kinderzuschlag geltend machen, wird diese Zahl deutlich überschätzt.

Wie viele Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger hätten wir heute? Führte man anstatt der Hartz-IV-Leistungen wieder die Regelungen der Sozialhilfe ein, dann hätten 2,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 4,3 Millionen Mitgliedern einen Anspruch auf Sozialhilfe. Daneben lässt sich auf Basis der Informationen über die Erwerbsbiografie für weitere 2,3 Millionen Personen ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe ermitteln. Die Anzahl der Wohngeldempfänger in dem Sozialhilfe-Szenario ist mit 2,7 Millionen Bedarfsgemeinschaften deutlich höher als im Status quo, da durch die geringeren Regelsätze in der Sozialhilfe der mögliche Empfängerkreis deutlich größer ist (vgl. Tabelle 1). Darüber hinaus sind auch die Arbeitslosenhilfeempfänger wohngeldberechtigt. Vergleicht man die simulierten anspruchsberechtigten Sozialhilfe- und ALG II-Empfänger mit den Zahlen aus Tabelle 1, dann liegt die simulierte Zahl der Sozialhilfeempfan-

ger sehr deutlich über den tatsächlichen Werten von 2004. Im Gegensatz dazu liegen die Werte beim ALG II sehr nahe beieinander. Dies deutet darauf hin, dass sich die Quote der Inanspruchnahme beim Übergang zu Hartz IV vergrößert hat – und sich somit die sogenannte „verdeckte Armut“ verringert hat. Auch die Übersicht bei Bruckmeier et al. (2013, 20) über unterschiedliche Simulationsstudien von Sozialleistungen deutet darauf hin, dass die Nicht-Inanspruchnahme durch die Hartz-IV-Reform zurückgegangen ist. Dies kann auch ein Erklärungsfaktor für den in Tabelle 1 dokumentierten Kostenanstieg sein.

Da sich das Vermögen nicht adäquat in das begünstigte Altersvorsorgevermögen und sonstiges Vermögen aufteilen lässt, werden in Tabelle 3 auch die Anspruchsberechtigten ausgewiesen, die sich ergäben, wenn bei der Bedürftigkeitsprüfung vollständig auf die Berücksichtigung von Vermögen verzichtet würde. Es zeigt sich, dass dieses im Status quo nur einen geringfügigen Einfluss hat. Sowohl die Anzahl der ALG II-Anspruchsberechtigten als auch der simulierten Wohngeldberechtigten steigen leicht. Da die Grenzen für die Vermögensanrechnung bei der Sozialhilfe wesentlich kleiner als beim ALG II waren, ist der Einfluss im Sozialhilfe-Szenario weitaus größer. Hier steigt die Anzahl der anspruchsberechtigten Bedarfsgemeinschaften von 2,9 auf 4,2 Millionen. Da Vermögen ebenfalls bei der Arbeitslosenhilfe berücksichtigt wurden, steigt auch dort die Anzahl leicht. Die anspruchsberechtigten Wohngeldempfänger gehen leicht zurück, da vor 2009 noch keine explizite Grenze für die Berücksichtigung von Vermögen beim Wohngeldanspruch existierte.

**Tabelle 3:**  
**Simulierte Grundsicherungsleistungsempfänger**  
 Im Jahr 2011

	Mit Vermögensüberprüfung/-anrechnung		Ohne Vermögensüberprüfung/-anrechnung	
	Bedarfsgemeinschaften	Personen	Bedarfsgemeinschaften	Personen
ALG II/ Sozialgeld	4.484.497	8.892.920	4.820.276	9.302.501
Grundsicherung im Alter	974.930	1.203.170	1.105.014	1.420.301
Wohngeld	1.043.213	3.103.468	1.157.530	3.460.391
Kinderzuschlag	176.865	801.953	179.748	812.526
Sozialhilfe	2.851.357	4.341.731	4.205.862	6.492.594
Arbeitslosenhilfe	1.956.693	2.297.401	2.299.459	2.893.463
Wohngeld	2.708.569	7.377.017	2.029.951	6.415.247

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

Interessant ist insbesondere ein Blick auf die Überschneidungen zwischen den beiden simulierten Grundsicherungssystemen. Im Status quo hätten insgesamt 6,52 Millionen Bedarfsgemeinschaften einen Anspruch auf eine der simulierten Hilfeleistungen (ALG II, Grundsicherung im Alter, Wohngeld oder Kinderzuschlag). Nach dem alten System liegt diese Anzahl mit 6,46 Millionen potenziellen Hilfeempfängern geringfügig niedriger. Aufgrund der restriktiveren Anspruchsvoraussetzungen sind die 2,9 Millionen Sozialhilfeempfänger praktisch eine Teilmenge

der Hartz-IV-Empfänger (inklusive der Grundsicherung im Alter). Es gibt nur einige wenige Bedarfsgemeinschaften, die sich im Status quo durch den Bezug von Kinderzuschlag besser stellen und damals im Sozialhilfesystem gelandet wären. Von den verbleibenden 2,6 Millionen heutigen Hartz-IV-Empfängern, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, könnten etwa 800.000 Bedarfsgemeinschaften einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe geltend machen und knapp 1,3 Millionen einen Anspruch auf Wohngeldleistungen. Rund 740.000 der Bedarfsgemeinschaften mit Hartz-IV-Anspruch hätten im Alternativszenario keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen.

Tabelle 4 zeigt den durchschnittlichen Anspruch der Bedarfsgemeinschaften in den beiden Szenarien. Mit monatlich rund 528 Euro ist der simulierte Anspruch deutlich geringer als der von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene durchschnittliche Bedarf. Dieser lag inklusive Kosten der Unterkunft im Jahr 2011 bei 671 Euro monatlich. Eine weitergehende Analyse zeigt, dass der geringe Anspruch vor allem auf höhere anrechenbare Erwerbseinkommen zurückgeht, als die Daten der Bundesagentur für Arbeit es nahelegen. Die Unterschätzung der durchschnittlichen Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft ist aber nicht ungewöhnlich für Simulationsanalysen. Bruckmeier et al. (2013) simulieren auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 durchschnittliche Ausgaben je Bedarfsgemeinschaft in Höhe von 462 Euro.

**Tabelle 4:**  
**Durchschnittlicher Anspruch und Gesamtausgaben**  
Im Jahr 2011

	Durchschnittlicher Anspruch je Bedarfsgemeinschaft	Jährliche Ausgaben (in Milliarden Euro) <sup>1)</sup>
ALG II/ Sozialgeld	528,38	28,4
Grundsicherung im Alter	264,93	3,1
Wohngeld	94,98	1,2
Kinderzuschlag	169,09	0,4
		<b>33,1</b>
Sozialhilfe	452,77	15,5
Arbeitslosenhilfe	581,82	13,7
Wohngeld	115,06	3,7
		<b>32,9</b>

Die jährlichen Ausgaben entstehen unter der Annahme, dass alle Anspruchsberechtigten die Leistungen auch tatsächlich abrufen.

<sup>1)</sup> Die von den Trägerschaften finanzierten Sozialversicherungsbeiträge für ALG II-Empfänger und potenzielle Arbeitslosenhilfeempfänger bleiben bei den Ausgaben unberücksichtigt.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

Auch wenn die einmaligen Leistungen bei der Simulation hier pauschal mit 85 Euro berücksichtigt werden, liegt der durchschnittliche Transferanspruch gemäß Sozialhilfe mit 453 Euro pro Monat signifikant niedriger als im Hartz-IV-Szenario. Der durchschnittliche Arbeitslosenhilfeanspruch würde im Jahr 2011 etwas weniger als 582 Euro monatlich betragen. Aufgrund der ge-

ringeren Regelsätze der Sozialhilfe wäre der Wohngeldanspruch im Szenario ohne Hartz-IV-Reform höher. Summiert man die simulierten Ausgaben, dann ergeben sich im Status quo Gesamtausgaben in Höhe von 33,5 Milliarden Euro. Nach altem Recht würden die Kosten mit 32,9 Milliarden Euro etwas niedriger liegen.

Bei dieser Rechnung ist allerdings zu berücksichtigen, dass Ausgaben für Grundsicherungsleistungen wie die damaligen Hilfen in besonderen Lebenslagen und die heutigen Hilfen nach Kapitel 5. bis 9. SGB XII sowie für das Arbeitslosengeld I nicht abgebildet sind. Trotz einiger Verschiebungen bei den Zuordnungen haben sich diese Budgetposten in ihrem Umfang aber nur unwesentlich durch die Einführung der Hartz-IV-Reform geändert. Daneben bleiben auch die fiskalischen Wirkungen der Beschäftigungs- und Verhaltenseffekte unberücksichtigt. Die Budgetierung in Tabelle 4 ist somit als überschlagsartige Gegenüberstellung der direkten Ausgaben der Kernelemente der unterschiedlichen sozialen Absicherungssysteme zu verstehen.

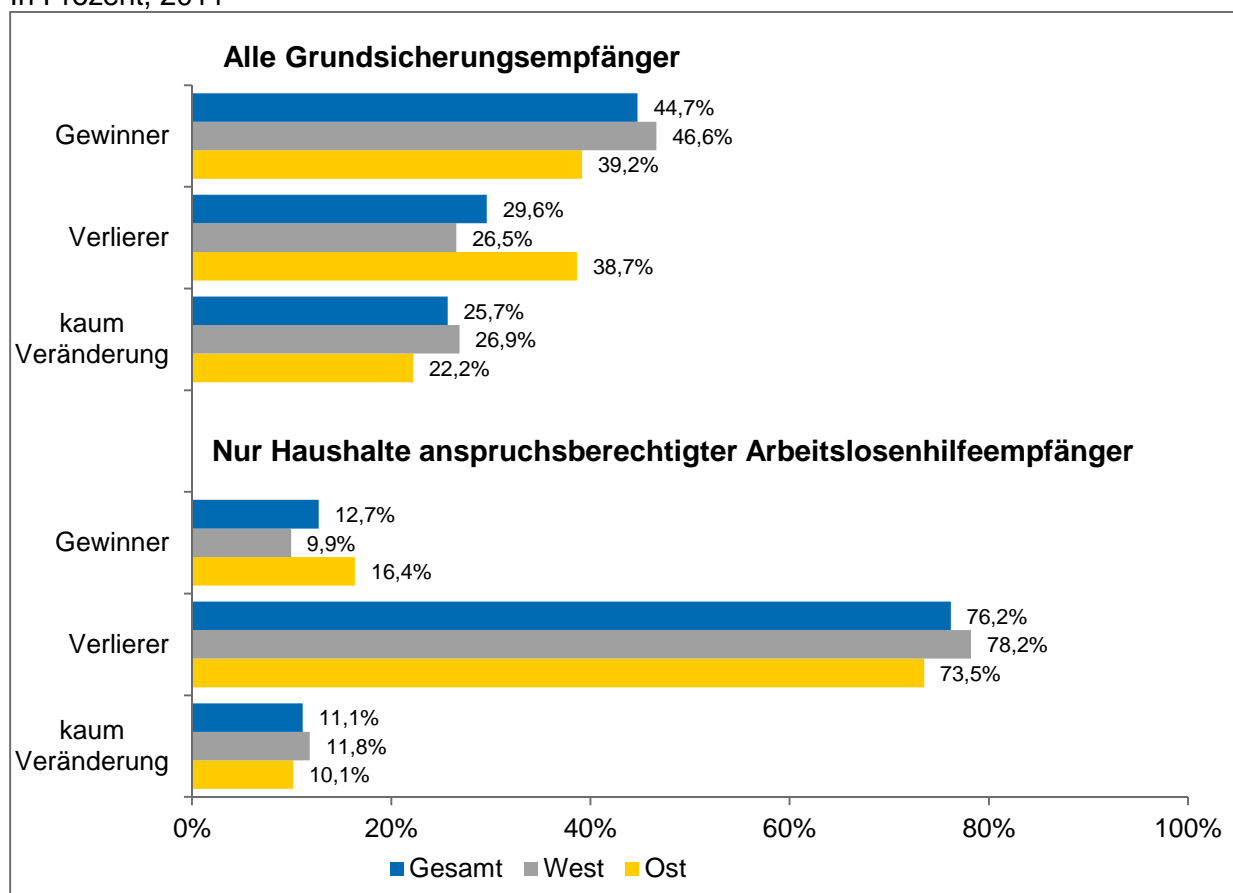
## 4.2 Gewinner und Verlierer der Reform

Bereits nach der Gegenüberstellung der Regelungen vor und nach der Hartz-IV-Reform ist absehbar, dass die Reform monetäre Gewinner und Verlierer mit sich gebracht hat. Zum einen liegen die Hartz-IV-Regelsätze über den Regelsätzen der Sozialhilfe, zum anderen ist ein Arbeitslosenhilfeanspruch häufig höher als die alternative Hartz-IV-Leistung. Diese Unterschiede werden durch die durchschnittlichen Bedarfe in Tabelle 4 bestätigt. Daher ist es zunächst aufschlussreich zu untersuchen, ob die Hartz-IV-Reform mehr Gewinner oder mehr Verlierer hervorgebracht hat – oder ob es in der Summe kaum Unterschiede gibt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Gruppen der bedürftigen Haushalte sich durch die Hartz-IV-Reform besser gestellt haben und welche Gruppen schlechter.

Abbildung 2 zeigt, wie sich die Gruppe der bedürftigen Personen jeweils auf Gewinner und Verlierer aufteilt. „Gewinner“ sind dabei so zu interpretieren, dass die Person in einem Haushalt lebt, dessen bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen bei der Hartz-IV-Regelung um mindestens 25 Euro pro Monat höher liegt, als es nach der Gesetzgebung von 2004 der Fall gewesen wäre. Daneben wird eine weitere Gruppe definiert, für die sich durch die Einführung von Hartz IV kaum etwas verändert hat. Dies gilt per Definition für Personen, deren bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen sich um weniger als 25 Euro erhöht beziehungsweise um maximal 25 Euro reduziert hat. Der Bereich ist bewusst relativ großzügig abgegrenzt, da sich beispielsweise Unterschiede in dem Bezug von einmaligen Leistungen nicht adäquat abbilden lassen. Auch weitere kleinere Ungenauigkeiten, die sich notwendigerweise aus der Datenverfügbarkeit ergeben, haben dadurch keinen Einfluss auf die Ergebnisse.

Betrachtet man alle hilfebedürftigen Personen, dann konnten davon knapp 45 Prozent ihr bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen um mindestens 25 Euro steigern. Knapp 30 Prozent der Hilfebedürftigen ständen ohne die Einführung der Hartz-IV-Reform besser da. Für ein weiteres Viertel der Bedürftigen haben sich durch die Reform nur geringfügige Änderungen ergeben. Gilt man bereits ab dem ersten zusätzlichen Euro als Reformgewinner, dann erreicht der Anteil sogar einen Wert über 50 Prozent. Abbildung 2 weist die Reformeffekte auch gesondert für Ost- und Westdeutschland aus. Tatsächlich zeigen sich Unterschiede in den Reformwirkungen je nach Gebietsstand: Während in Westdeutschland beinahe die Hälfte der Hilfebedürftigen (47 Prozent) durch die Hartz-IV-Reform signifikant besser dastehen, halten sich in Ostdeutschland die Anteile der Gewinner und Verlierer mit jeweils rund 39 Prozent die Waage.

**Abbildung 2:**  
**Gewinner und Verlierer durch die Einführung von Hartz IV**  
 In Prozent, 2011



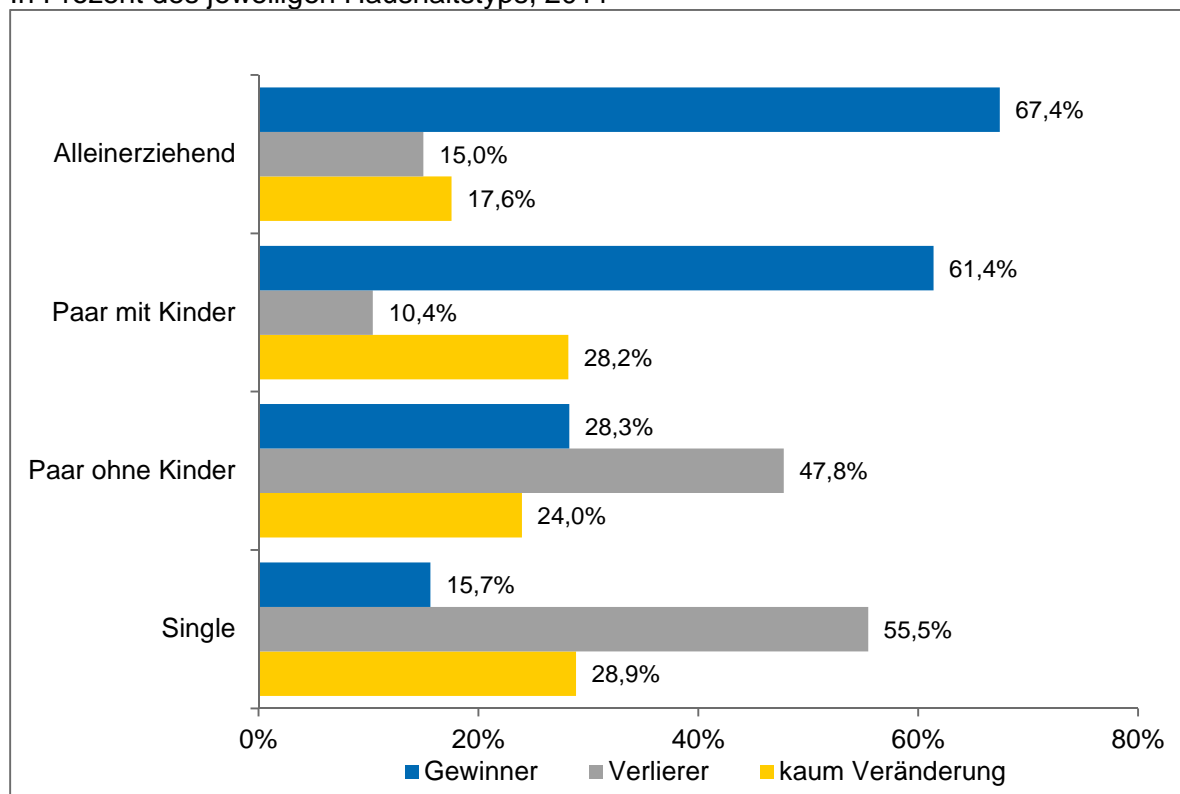
Gewinner: Personen, deren bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen durch die Hartz-Reform um mindestens 25 Euro höher liegt; Verlierer: das bedarfsgewichtete Nettoeinkommen ist mindestens 25 Euro niedriger; kaum Veränderung: das neue bedarfsgewichtete Nettoeinkommen liegt in einer Bandbreite von 50 Euro um das Nettoeinkommen ohne die Hartz-IV-Reform.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

Im Vorgang der Hartz-IV-Reform sind einige Studien zu dem Ergebnis gekommen, dass die Reform zum größten Teil Verlierer hervorbringt (Blos/Rudolph, 2005; Becker/Hauser, 2006). Diese Studien haben aber nur die Auswirkungen für den Kreis der damaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe ermittelt. Der untere Teil der Abbildung 2 zeigt die Effekte der Hartz-IV-Reform, wenn man nur die Gruppe der 2011 potenziell anspruchsberechtigten Arbeitslosenhilfeempfänger betrachtet. Die Studienergebnisse ex ante können dabei weitgehend reproduziert werden. Mehr als drei Viertel der anspruchsberechtigten Arbeitslosenhilfeempfänger gehen als Reformverlierer hervor. In Westdeutschland liegt der Anteil der Verlierer etwas höher als in Ostdeutschland. Das Ergebnis wird verstärkt, wenn man die potenziellen Arbeitslosenhilfeempfänger bereits dann als Verlierer einordnet, wenn sie monatlich weniger als 1 Euro zur Verfügung haben. Dann beträgt der Anteil der Verlierer in Gesamtdeutschland 83 Prozent, in Westdeutschland sogar über 87 Prozent.

**Abbildung 3:  
Gewinner und Verlierer nach Haushaltstypen**

In Prozent des jeweiligen Haushaltstyps, 2011



Gewinner: Personen, deren bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen durch die Hartz-IV-Reform um mindestens 25 Euro höher liegt; Verlierer: das bedarfsgewichtete Nettoeinkommen ist mindestens 25 Euro niedriger; kaum Veränderung: das neue bedarfsgewichtete Nettoeinkommen liegt in einer Bandbreite von 50 Euro um das Nettoeinkommen ohne die Hartz-IV-Reform.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

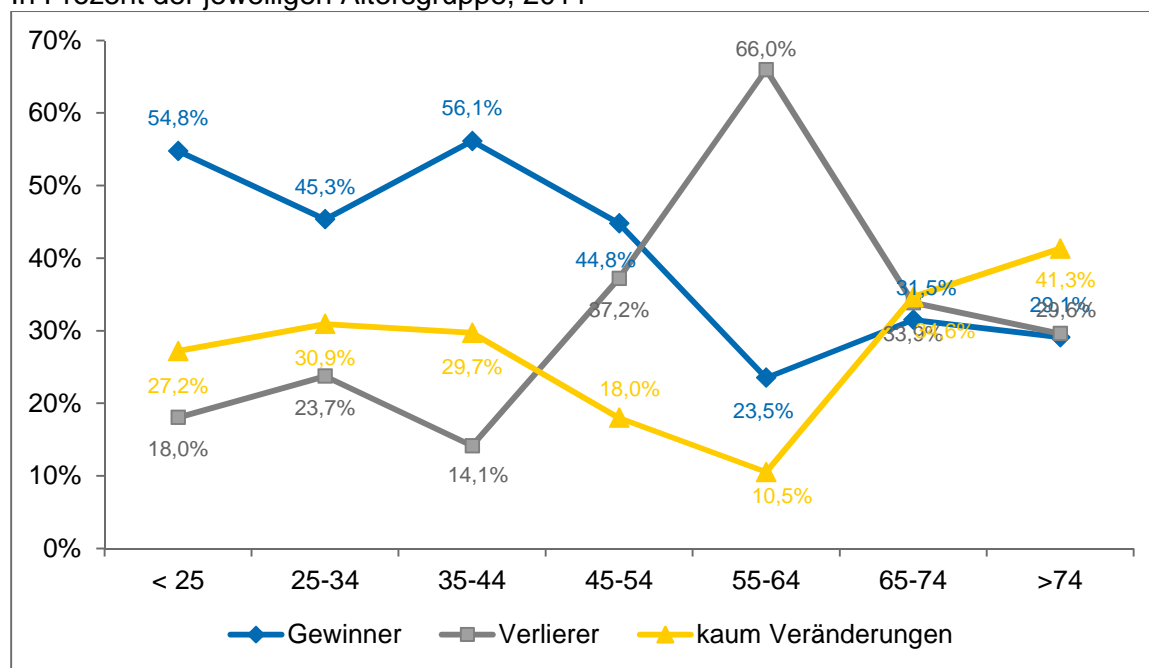
Eine Aufschlüsselung der Gewinner und Verlierer nach Haushaltstypen in Abbildung 3 zeigt, dass sich vor allem Bedarfsgemeinschaften mit Kindern durch die Hartz-IV-Reform besser gestellt haben. Von den Hilfebedürftigen, die in Alleinerziehenden-Haushalten leben, stellen sich 67 Prozent mit den höheren Hartz-IV-Regelsätzen besser. Bei Paaren mit Kindern hat deutlich mehr als die Hälfte der Hilfebedürftigen einen Gewinn durch die Hartz-IV-Reform. Anders sieht es bei Paarhaushalten ohne Kinder aus. In dieser Gruppe gehen beinahe 50 Prozent als Reformverlierer hervor, das heißt, sie würden sich bei Wiedereinführung der alten Regelungen signifikant besser stellen. Bei den Single-Haushalten ist der Anteil der Reformverlierer mit 55,5 Prozent noch höher. Dies geht besonders auf die großzügige pauschale Berücksichtigung der einmaligen Leistungen je Bedarfsgemeinschaft zurück. Berücksichtigt man unterschiedliche Bedarfe je nach Haushaltstyp und gewährt höhere Zuschüsse für größere Haushalte, bleiben die Ergebnisse der Gewinner und Verlierer strukturell ähnlich. Einzig der Anteil der eindeutigen Reformverlierer sinkt bei den Single-Haushalten, dafür steigt der Anteil derjenigen Singles, die kaum eine Veränderung durch die Einführung der Hartz-IV-Reform erfahren.

Eine Betrachtung der Reformeffekte nach dem Alter zeigt, dass vor allem die jüngeren Altersgruppen von der Einführung der Hartz-IV-Reform profitiert haben (Abbildung 4). Die meisten Gewinner finden sich in der Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen. In der Altersgruppe der 55-

bis 64-Jährigen überwiegt der Anteil der Reformverlierer deutlich: Hier mussten über die Hälfte der Hilfebedürftigen signifikante Einkommensverluste hinnehmen. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend, da der Anteil der potenziellen Arbeitslosenhilfeempfänger unter den Hilfebedürftigen – die bereits als überwiegende Reformverlierer identifiziert wurden – mit zunehmendem Alter steigt. Für die Gruppen der über 64-Jährigen würden sich in den unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen nur kleinere Änderungen ergeben. Darüber hinaus ist der Anteil der simulierten Hilfeempfänger in diesen Altersgruppen mit rund sechs Prozent generell gering (gegenüber durchschnittlich 18 Prozent in allen Altersgruppen).

**Abbildung 4:**  
**Gewinner und Verlierer nach Altersgruppen**

In Prozent der jeweiligen Altersgruppe, 2011



Gewinner: Personen, deren bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen durch die Hartz-IV-Reform um mindestens 25 Euro höher liegt; Verlierer: das bedarfsgewichtete Nettoeinkommen ist mindestens 25 Euro niedriger; kaum Veränderung: das neue bedarfsgewichtete Nettoeinkommen liegt in einer Bandbreite von 50 Euro um das Nettoeinkommen ohne die Hartz-IV-Reform.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

Tabelle 5 stellt für die jeweiligen Gruppen der Hilfebedürftigen die durchschnittlichen bedarfsgewichteten Nettoeinkommen für den Status quo und die alternative Situation ohne Hartz-IV-Reform dar. Auch wenn der Anteil der Gewinner infolge der Hartz-IV-Regelungen höher ist, sind die durchschnittlichen Nettoeinkommen in der Gesamtbevölkerung (linker Teil der Tabelle 5) in beiden Szenarien nahezu identisch. Dies deutet darauf hin, dass die Einkommenseinbußen der Verlierer – im Wesentlichen der potenziellen Arbeitslosenhilfeempfänger – größer sind als die Einkommenszuwächse der Gewinner. Singles haben im Status quo durchschnittlich ein um 22 Euro geringeres bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen, als es bei einer Absicherung durch die Sozial- und Arbeitslosenhilfe der Fall wäre. Für Paare mit oder ohne Kinder ergeben sich im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung kaum Unterschiede. Alleinerziehende sind durch die Hartz-IV-Regelung substantiell besser gestellt: Sie haben im Status quo monatlich ein im Durchschnitt um 49 Euro höheres bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen zur Verfügung. Dies kommt immerhin einem Einkommensanstieg um 3,5 Prozent gleich. Die Ergebnisse nach Al-

tersgruppen bestätigen die Beobachtung aus Abbildung 4. Die jüngeren Gruppen können tendenziell Einkommensgewinne im Status quo verbuchen, die Älteren müssen gegenüber einer fiktiven Situation mit Sozial- und Arbeitslosenhilfe durchschnittliche Einkommensverluste von bis zu 46 Euro pro Monat hinnehmen (Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen).

**Tabelle 5:**  
**Einkommen vor und nach der Hartz-IV-Reform**

Durchschnittliche bedarfsgewichtete Nettoeinkommen pro Monat, in Euro, 2011

	Gesamtbevölkerung		Hilfeempfänger	
	Status quo – Hartz IV	Sozialhilfe/ Arbeitslosenhilfe	Status quo – Hartz IV	Sozialhilfe/ Arbeitslosenhilfe
Gesamt	1.929	1.929	978	987
West	2.010	2.010	993	1.003
Ost	1.599	1.600	935	942
Single	1.561	1.583	824	916
Paar ohne Kinder	2.080	2.089	922	1.039
Paar mit Kindern	2.079	2.070	1.065	1.023
Alleinerziehend	1.431	1.382	1.046	944
<25	1.815	1.806	955	918
25–34	1.964	1.946	1.104	1.033
35–44	2.167	2.155	1.022	950
45–54	2.192	2.195	963	1.000
55–64	1.986	2.032	950	1.197
65–74	1.691	1.692	844	899
>75	1.565	1.563	848	857

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

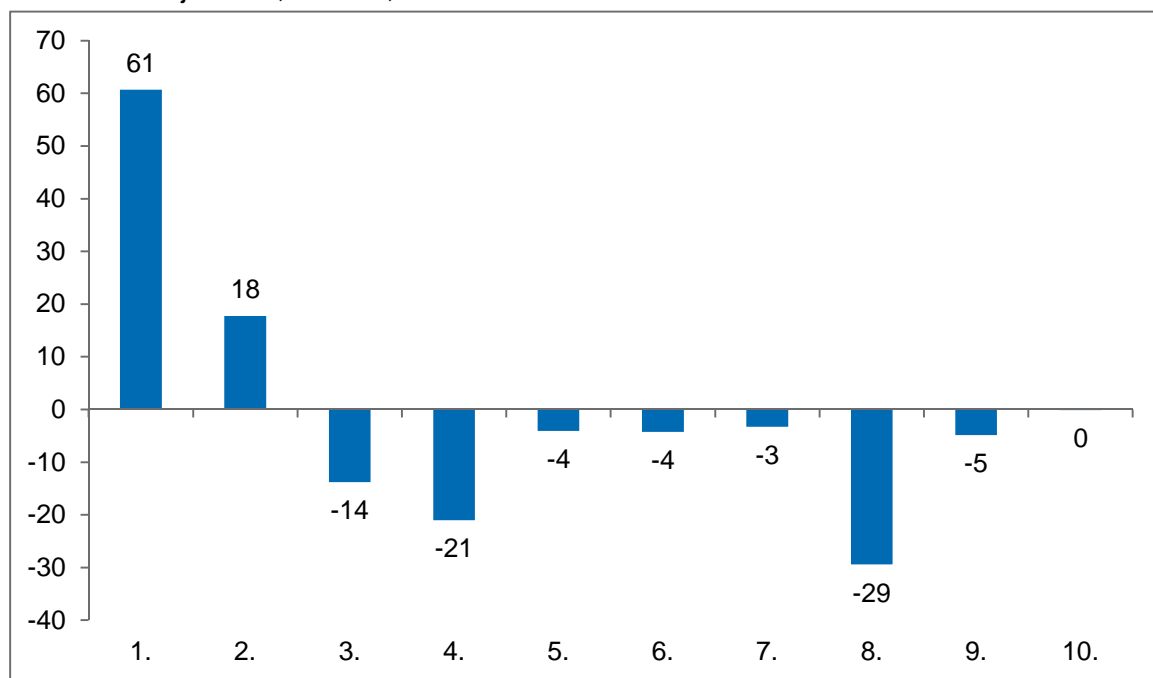
Betrachtet man nur die durchschnittlichen Einkommen derjenigen, die durch die Reform betroffen sind, zeigen sich größere Einkommensunterschiede für die jeweiligen Gruppen (rechter Teil der Tabelle 5). Insbesondere der durchschnittliche Einkommensverlust der Paare ohne Kinder und der Älteren tritt in dieser Betrachtung deutlich stärker hervor. Dies geht darauf zurück, dass es in diesen Gruppen vergleichsweise weniger Hilfebedürftige gibt und die Unterschiede beim Blick auf Durchschnitte in der gesamten Bevölkerung kaum hervortreten.

Neben der Differenzierung nach sozio-demografischen Merkmalen ist es aus der Verteilungsperspektive insbesondere von Interesse, wie sich die Gewinne und Verluste nach unterschiedlichen Einkommensbereichen aufteilen. Hierfür wird die Bevölkerung nach der Höhe ihres bedarfsgewichteten Nettoeinkommens zunächst in zehn gleich große Gruppen (Einkommensdezi-



le) aufgeteilt. Um zu erkennen, welche Einkommensbereiche sich durch die Hartz-IV-Regelungen besser gestellt haben, werden die Personen gemäß ihres Einkommen sortiert, welches sie in der fiktiven Situation ohne die Hartz-IV-Reform gehabt hätten. Es zeigt sich, dass die ärmsten 20 Prozent durch die Hartz-IV-Regelungen durchschnittlich einen Einkommensgewinn erzielen (Abbildung 5). Das unterste Einkommensdezil hat gemäß Hartz IV monatlich ein um 61 Euro höheres bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen, als es bei einer alternativen Situation mit Sozial- und Arbeitslosenhilfe der Fall wäre. Die Dezile drei bis neun stellen sich durch die Hartz-IV-Gesetzgebung aus der Einkommensperspektive im Durchschnitt schlechter. Zwar nimmt die Anzahl der bedürftigen Haushalte grundsätzlich mit dem Einkommen ab, aber durch die weniger restriktive Bedarfsprüfung steigt der Anteil von potenziellen Arbeitslosenhilfeempfängern unter den Hilfebedürftigen mit dem Einkommen. Für das zehnte Dezil zeigt sich nahezu kein Effekt. Der hervorstechende negative Einkommenseffekt im achten Dezil geht auf eine Häufung von Single-Haushalten zurück, die jeweils einen maximal möglichen potenziellen Arbeitslosenhilfeanspruch aufweisen und somit deutliche Einkommensverluste durch Hartz IV hinnehmen müssen.

**Abbildung 5:**  
**Zahlgewinne durch die Hartz-IV-Reform nach Einkommensdezilen, Gesamtbevölkerung**  
 Durchschnitt je Dezil, in Euro, 2011



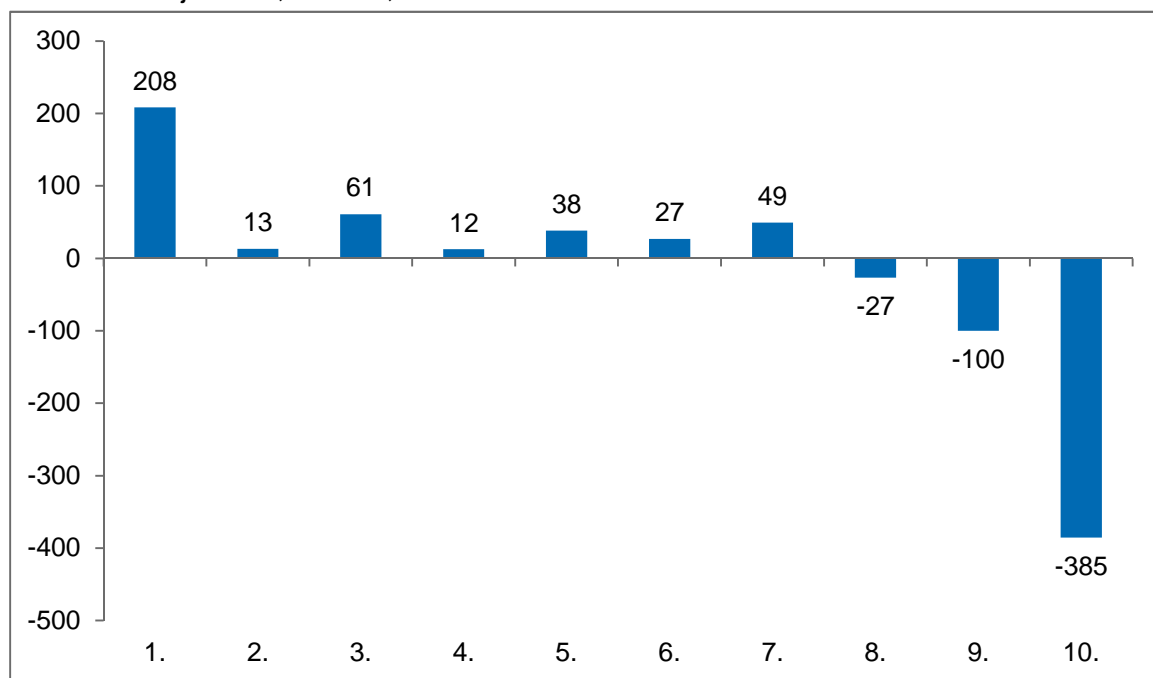
Die Haushalte werden gemäß der Höhe ihrer bedarfsgewichteten Nettoeinkommen vor der Hartz-IV-Reform sortiert und in zehn gleich große Gruppen eingeteilt (Dezile); alle Werte beziehen sich auf Monatsangaben und Durchschnitt in den jeweiligen Einkommensdezilen.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

Ermittelt man die Einkommensdezile nicht auf Basis der Gesamtbevölkerung, sondern nur auf Basis der Gruppe der anspruchsberechtigten Grundsicherungsempfänger, bestätigen sich die vorherigen Ergebnisse (Abbildung 6). Die ärmeren 70 Prozent der Hilfeempfänger stellen sich mit den Hartz-IV-Regelungen im Hinblick auf das Einkommen zum Teil deutlich besser. Die reichsten 30 Prozent der bedürftigen Haushalte müssen hingegen im Durchschnitt wesentlich höhere Einkommenseinbußen hinnehmen. Hierin spiegelt sich das obige Ergebnis wider, dass

es zwar eine größere Anzahl von Reformgewinnern gibt, das Durchschnittseinkommen aber in beiden Szenarien nahezu identisch ist. Das abgebildete Verteilungsergebnis geht darauf zurück, dass die potenziellen Arbeitslosenhilfeempfänger – die größtenteils als Hartz-IV-Verlierer hervorgehen – nicht nur im untersten Einkommensbereich zu finden sind, sondern breiter über die Einkommensskala verstreut sind. Die Bedarfsgemeinschaften, die nach alter Regelung nur einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, stellen sich hingegen mit den höheren Hartz-IV-Regelsätzen (insbesondere auch bei Kindern unter 15 Jahren) besser. Diese Bedarfsgemeinschaften sind vor allem in den untersten Einkommensbereichen vertreten. Insgesamt sind die in Abbildung 4 und 5 dargestellten Ergebnisse strukturell sehr ähnlich wie die Ergebnisse von Arntz et al. (2007), die ex ante die Wirkungen der Einführung von Hartz IV simuliert haben.

**Abbildung 6:**  
**Zahlgewinne durch die Hartz-IV-Reform nach Einkommensdezilen, Hilfeempfänger**  
 Durchschnitt je Dezil, in Euro, 2011



Die Haushalte werden gemäß der Höhe ihrer bedarfsgewichteten Nettoeinkommen vor der Hartz-IV-Reform sortiert und in zehn gleich große Gruppen eingeteilt (Dezile); alle Werte beziehen sich auf Monatsangaben und Durchschnitte in den jeweiligen Einkommensdezilen.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

### 4.3 Auswirkungen auf Verteilungsmaße

Neben den Auswirkungen auf spezifische Bevölkerungsgruppen wird zuletzt der Effekt der Hartz-IV-Regelungen auf globale Verteilungsmaße wie beispielsweise die relative Armutsgefährdungsquote untersucht. Die Armutsgefährdungsquote wird – wie nach EU-Standards üblich – als Anteil der Personen definiert, deren bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen weniger als 60 Prozent des Median der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen der Gesamtbevölkerung beträgt. Da von den Grundsicherungsleistungen insbesondere die unteren Einkommensgruppen betroffen sind, wird neben der Armutsgefährdungsquote in Tabelle 6 auch die Armutsquote

ausgewiesen, die konventionell den Anteil der Personen umfasst, die weniger als 50 Prozent des Medians der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen zur Verfügung haben.

**Tabelle 6:**  
**Verteilungsmaße vor und nach der Hartz-IV-Reform**

Im Jahr 2011

	Status quo – Hartz IV	Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe
Armutsgefährdungsquote (60%)	14,7	15,9
Armutsquote (50%)	6,8	7,2
Gini-Koeffizient	0,288	0,290
GE(-1)	0,151	0,173
GE(0)	0,138	0,142
GE(1)	0,158	0,160
GE(2)	0,238	0,239

GE: Entropie-Maße. Je geringer der Wert in Klammern, desto höher ist die Sensitivität des Verteilungsmaßes gegenüber Veränderungen im unteren Einkommensbereich.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel v29, eigene Berechnungen

Wie Tabelle 6 zeigt, ist der Anteil der armutsgefährdeten Personen im Status quo mit 14,7 Prozent merkbar geringer als in einem fiktiven Szenario mit Sozial- und Arbeitslosenhilfe, in dem die Armutsgefährdungsquote 15,9 Prozent betragen würde. Dies ist im Einklang mit dem Ergebnis, dass die Gewinner der Hartz-IV-Regelung vor allem in den unteren Einkommensbereichen zu finden sind. Da die Medianeinkommen in beiden Szenarien nahezu identisch sind, unterliegen den Armutsgefährdungsquoten jeweils sehr ähnliche Armutsgrenzen von rund 996 Euro monatlich. Die Armutsquote und damit der Anteil derjenigen, die weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung haben, ist im Hartz-IV-Szenario ebenfalls etwas geringer als im Alternativszenario. Tabelle 3 hatte eine deutliche höhere Zahl von anspruchsberechtigten Sozialhilfeempfängern gezeigt, wenn auf die Vermögensanrechnung verzichtet wird. Aber auch wenn auf die Berücksichtigung des Vermögens in der Simulation verzichtet wird, bleibt der Unterschied in den Armutsgefährdungsquoten in den beiden Szenarien strukturell ähnlich (14,4 gegenüber 15,6 Prozent).

Der Effekt auf die gesamte Einkommensverteilung lässt sich mittels des Gini-Koeffizienten quantifizieren. Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichverteilung der Einkommen und nimmt bei einer Gleichverteilung den Wert null an, im Falle einer maximalen Ungleichverteilung den Wert eins. Wie Tabelle 6 zeigt, bleibt die Ungleichheit in beiden Simulationsvarianten nahezu unverändert. In beiden Szenarien nimmt der Gini-Koeffizient einen Wert von 0,29 an. Der Gini-Koeffizient ist besonders sensitiv gegenüber Veränderungen im mittleren Einkommensbereich. Mittels sogenannter Entropie-Maße (GE-Maße) lassen sich auch Veränderungen in anderen Einkommensbereichen erfassen. Hierbei ist das GE(-1)-Maß besonders sensitiv gegenüber Änderungen im unteren Einkommensbereich, das GE(2)-Maß gegenüber Änderungen im oberen Einkommensbereich. Das GE(1)-Maß entspricht dem sogenannten Theil-Index, der neben dem Gini-Koeffizienten auch im Armuts- und Reichtumsbericht ausgewiesen wird. Je größer der Wert des GE-Maßes, desto größer die globale Ungleichheit der Einkommensverteilung. Wie auf Basis der Vorergebnisse zu erwarten, nehmen die GE-Maße, die besonders sensitiv gegenüber

dem unteren Einkommensbereich sind, günstigere Werte im Status quo an. Bei den Maßnahmen, die vor allem auf Änderungen im mittleren bis oberen Einkommensbereich reagieren, ergeben sich kaum Unterschiede.

## 5 Fazit

Die Agenda 2010 und insbesondere die darin enthaltene Hartz-IV-Reform haben zu substantiellen Änderungen in der sozialen Grundsicherungsleistung in Deutschland geführt. Die wesentliche Neuerung bestand in der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum ALG II. Das Hauptziel der Reform war eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sowie die Steigerung der Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen auf der Arbeitgeberseite. Seit Einführung der Reform hat sich die Situation am deutschen Arbeitsmarkt wesentlich verbessert: Die Arbeitslosenquote ist stark zurückgegangen und es gab einen ausgeprägten Aufbau von Beschäftigungsverhältnissen. Zwar geht die Verbesserung des Arbeitsmarktes sicherlich nicht allein auf den Effekt der Hartz-IV-Reform zurück, aber die positiven Beschäftigungseffekte der Reform sind nahezu unumstritten. Im Gegensatz dazu herrscht in der öffentlichen Debatte die Meinung, dass die Reform zu dramatischen sozialen Einschnitten geführt habe. „Hartz IV“ steht symptomatisch für soziale Ungerechtigkeit.

Allerdings deuten bereits die überraschend hohen Kosten im ersten Jahr nach Einführung der Hartz-IV-Reform darauf hin, dass die Reform nicht nur Verlierer mit sich gebracht haben kann. Um die Anzahl und insbesondere die Verteilung der Reformgewinner und -verlierer identifizieren zu können, wird in dieser Studie, basierend auf SOEP-Daten mit der Einkommensreferenzperiode 2011, untersucht, wie die Situation ohne Hartz-IV-Reform ausgesehen hätte. Dafür wird für jede Person simuliert, welchen Anspruch auf Sozial- und Arbeitslosenhilfe sie in diesem fiktiven Szenario geltend machen könnte.

Die Ergebnisse der Simulationsanalyse bestätigen, dass die Reform keineswegs nur Verlierer mit sich gebracht hat. Im Gegenteil: Für Gesamtdeutschland ist der Anteil der Hartz-IV-Gewinner unter den bedürftigen Haushalten sogar größer als der Anteil der Hilfeempfänger, die sich durch Sozial- und Arbeitslosenhilfe besser stellen würden. In Ostdeutschland liegt der Anteil der Hilfebedürftigen, die durch die Hartz-IV-Regelungen schlechter gestellt wurden, ähnlich hoch wie der Anteil der Reformgewinner. Dieser Unterschied zum Ergebnis für Gesamtdeutschland geht auf die spezifische Alters- und Haushaltsstruktur Ostdeutschlands zurück. Im Gegensatz zu Westdeutschland leben dort vergleichsweise mehr ältere Personen ohne Kinder, die sich durch die Sozialhilfe und die großzügige Berücksichtigung der einmaligen Leistungen besser als im System mit Hartz IV stellen würden.

Eine weitere Aufgliederung nach Haushaltstypen zeigt nämlich, dass sich insbesondere Haushalte mit Kindern mit den Hartz-IV-Leistungen besser stellen. Unter den bedürftigen Alleinerziehenden-Haushalten stehen sogar mehr als zwei Drittel im Status quo deutlich besser da, als es in einer fiktiven Situation mit Sozial- und Arbeitslosenhilfe der Fall wäre. Paare ohne Kinder sind hingegen vorwiegend Hartz-IV-Verlierer. Weiterhin sind es vor allem Jüngere, die von den Hartz-IV-Leistungen profitieren. Da in der Altersgruppe ab 55 Jahre der Anteil potenzieller Arbeitslosenhilfeempfänger unter den Hilfebedürftigen relativ groß ist, sind hier vor allem die Reformverlierer zu verorten.

Verlierer der Hartz-IV-Reform sind die potenziellen Arbeitslosenhilfeempfänger. Die meisten der Bedürftigen, die nur einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten geltend machen können, haben mit

Hartz IV mehr Geld zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es aufgrund der höheren Regelbedarfe eine substantielle Anzahl an ALG II-Empfängern, die im alten System überhaupt keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen gehabt hätten. Da diese Haushalte im Gegensatz zu den Arbeitslosenhilfeempfängern ausschließlich im unteren Einkommensbereich zu finden sind, profitieren insbesondere die ärmsten Teile der Bevölkerung von den Hartz-IV-Regelungen. Unter den Hilfebedürftigen verbuchen daher die ärmeren 70 Prozent Einkommensgewinne im Status quo, und nur die oberen 30 Prozent müssen Einkommenseinbußen hinnehmen – diese sind dafür allerdings umso höher.

Angesichts dieser Ergebnisse ist es nicht überraschend, dass eine Wiedereinführung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe – unter ausschließlicher Berücksichtigung der Erstrundeneffekte – sogar eine Erhöhung der Armutsgefährdungsquote implizieren würde. Die Wahrnehmung in der öffentlichen Debatte, dass Hartz IV zu einem dramatischen Anstieg der Armut geführt hat, ist somit nicht haltbar. Das Ergebnis steht auch im Einklang mit der Entwicklung der Armutsgefährdungsquote: Nach einem signifikanten Anstieg um die Jahrtausendwende hat sich diese seit 2004 praktisch nicht mehr verändert. Viele Faktoren – wie beispielsweise die Haushaltszusammensetzung und die Erwerbsstruktur – können zu einem Anstieg der Armutsgefährdungsquote führen. Da insbesondere die unteren Einkommensbereiche von den Hartz-IV-Reformen profitiert haben, sind von ihr eher dämpfende Effekte auf die Armutsentwicklung zu erwarten. Die Agenda 2010 hat damit nicht nur den Arbeitsmarkt flexibler gemacht und infolgedessen mehr Beschäftigung generiert, sondern statt negativer eher positive Verteilungswirkungen verursacht.

## 6 Literatur

**Arntz, Melanie / Clauss, Markus / Kraus, Margit / Schnabel, Reinhold / Spermann, Alexander / Wiemers, Jürgen, 2007, Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform; in: IAB Forschungsbericht 10/2007**

**Bäcker, Gerhard / Koch, Angelika, 2004, Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Zentrale Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II, bisheriger Arbeitslosenhilfe und bisheriger Sozialhilfe; Universität Duisburg-Essen, Oktober 2004**

**Becker, Irene / Hauser, Richard, 2006, Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, edition Sigma, Berlin**

**Blos, Kerstin / Rudolph, Helmut, 2005, Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner, in: IAB-Kurzbericht Nr. 17/2005**

**BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2014, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Forschungen Heft 160, Berlin**

**Bruckmeier, Kerstin / Pauser, Johannes / Walwei, Ulrich / Wiemers, Jürgen, 2013, Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, in: IAB-Forschungsbericht, No. 5/2013**

**Goecke, Henry / Pimpertz, Jochen / Schäfer, Holger / Schröder, Christoph, 2013, Zehn Jahre Agenda 2010 – Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen; in: IW policy paper 7/2013**

**Haisken-DeNew, John P. / Frick, Joachim R., 2005, DTC: Companion to the German Socio-Economic Panel Study (GSOEP). DIW Berlin -RWI Essen**

**Krause, Michael U. / Uhlig, Harald, 2012, Transitions in the German labor market: Structure and crisis, in: Journal of Monetary Economics, Jg. 59 Nr. 1, S. 64–79**

**Krebs, Tom / Scheffel, Martin, 2013, Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany; in: IMF Working Papers 13/42, International Monetary Fund**