

Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Mit der vor fünf Jahren in Kraft getretenen Hartz-IV-Reform waren große Erwartungen verbunden. Tatsächlich ist im letzten Aufschwung die Zahl der arbeitslosen Hartz-IV-Bezieher kräftig gesunken. In den vorhergehenden Konjunkturzyklen hatte der Bestand derjenigen Arbeitslosen, die staatliche Sozialleistungen erhielten, im Aufschwung dagegen lediglich stagniert. Das ist für sich genommen aber nur ein schwaches Indiz für den Erfolg der Reform: Zum einen nahm die gesamte Arbeitslosigkeit im letzten Aufschwung stärker ab als früher, zum anderen ging der Abbau der Arbeitslosigkeit unter den Hartz-IV-Beziehern langsamer voran als bei den übrigen Arbeitslosen.

Bei den Hartz-IV-Empfängern ist die Entwicklung der Unterbeschäftigung also weniger eng mit der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftenachfrage verknüpft als bei den übrigen Erwerbslosen. Das liegt auch daran, dass viele von ihnen wegen fehlender Berufsausbildung schlechtere Jobchancen haben. Zudem wohnen sie besonders häufig in Regionen mit großen Arbeitsmarktproblemen. Insofern ist es durchaus als Erfolg zu werten, dass auch unter den Beziehern staatlicher Leistungen die Erwerbslosigkeit kräftig geschrumpft ist.

Keine nennenswerten Veränderungen zeigen sich im Zeitvergleich bei der Bereitschaft, einen angebotenen Job anzunehmen. Der allergrößte Teil der Arbeitslosen war sowohl vor als auch nach der Reform dazu bereit. Und die Hartz-IV-Erwerbslosen sind insgesamt genauso arbeitswillig wie die übrigen Arbeitslosen.

Vor fünf Jahren trat das Kernstück der tiefgreifendsten Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik in Kraft. Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) wurden die bisherigen steuerfinanzierten Sozialleistungen zur Grundversorgung Erwerbsfähiger und deren Familienangehöriger – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt und die Leistungssätze vereinheitlicht. Durch eine Bündelung der Zuständigkeiten für diesen Personenkreis sowie durch eine Verbesserung der Beratung und Vermittlung sollte die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden. Zudem war beabsichtigt, den Druck auf die Leistungsbezieher – etwa durch individuellere Betreuung oder die Vereinheitlichung der Zumutbarkeitsregeln – zu erhöhen, um sie stärker zur Jobsuche und Arbeitsaufnahme zu motivieren.¹

Gegen die Reform gab es massiven Widerstand, was nicht erstaunlich ist, da sie bei einem erheblichen Teil der Empfänger der früheren Arbeitslosenhilfe mit Einkommensverlusten sowie mit einer stärkeren Anrechnung von Vermögen und verschärften Zumutbarkeitsregelungen verbunden war.² Bis heute ist Hartz IV eines der strittigsten politischen Themen.

Zahl der Leistungsempfänger immer noch hoch – aber deutlich vom Spitzenwert entfernt

Gleich nach dem Inkrafttreten der Reform im Januar 2005 waren bei den Arbeitsagenturen

¹ Vor der Reform waren Empfänger von Sozialhilfe gehalten, nahezu jegliche entlohnte Beschäftigung anzunehmen. Bezieher von Arbeitslosenhilfe konnten dagegen eine Beschäftigung dann ablehnen, wenn deren Entlohnung geringer war als die Sozialleistung.

² Vgl. Goebel, J., Richter, M.: Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 50/2007.

Sechs Fragen an Karl Brenke

„Arbeitslose Hartz-IV-Empfänger: 90 Prozent wollen einen Job“



Karl Brenke
Wissenschaftlicher
Referent
im Vorstand
des DIW Berlin

Herr Brenke, wie viele Menschen in Deutschland beziehen derzeit Hartz IV?

Es sind deutlich über sechs Millionen. Nach der Reform gab es zwar kurzzeitig einen Anstieg der Empfängerzahlen, weil manche plötzlich Hartz IV bezogen, die vorher andere Leistungen hatten, zum Beispiel Sozialhilfe oder Wohngeld. Seit Mitte 2006 aber ist die Zahl der Empfänger um etwa 700 000 gesunken, das ist eine ganze Menge. In der Krise ist diese Zahl natürlich wieder etwas nach oben gegangen, aber wir sind weit vom Höchstwert entfernt.

Wie wirkt sich denn die Wirtschaftskrise auf die Zahl der Hartz-IV-Empfänger aus?

Die Zahl der Hartz-IV-Empfänger ist in recht geringem Maße gestiegen. Viel stärker war das bei den Empfängern von Arbeitslosengeld der Fall, also bei den Leuten, die in der Regel kurzzeitig arbeitslos sind. Die Krise hat vor allem die Exportwirtschaft und damit viele qualifizierte Personen getroffen. Der typische Hartz-IV-Empfängerkreis hat oft nur wenig qualifizierte Jobs im Dienstleistungssektor und ist deshalb von der Krise eher wenig betroffen.

Wie unterscheidet sich die soziale Zusammensetzung der Hartz-IV-Empfänger von den Beziehern von Arbeitslosengeld I?

Zum Beispiel ist der Anteil der Hartz-IV-Empfänger bei Ausländern doppelt so hoch wie bei Deutschen. Auch gibt es sehr viele Kinder unter den Bezugsberechtigten. Etwa ein Sechstel der Kinder in Deutschland bekommt Hartz IV, bei den Ausländern sind es sogar fast 30 Prozent. Bei den Alleinerziehenden ist es fast ein Viertel der Haushalte, die Hartz IV bekommen. Bei den Alleinerziehenden unter 25 Jahren sogar mehr als 80 Prozent.

Sind Hartz-IV-Empfänger arbeitsunwilliger als andere Arbeitslose?

Der allergrößte Teil der Hartz-IV-Empfänger zeigt keine unzureichende Arbeitsmoral. Sie

wollen einen Job haben und würden einen annehmen, wenn ihnen einer angeboten würde. Es gibt jedoch einige Gruppen, wo das weniger der Fall ist. Das gilt insbesondere für die älteren Arbeitslosen, von denen viele resigniert haben. Das gilt aber nicht nur für Hartz-IV-Arbeitslose, sondern auch für die anderen Arbeitslosen. Generell kann man sagen, dass die Diskussion über die Arbeitswilligkeit von Hartz-IV-Empfängern an der Realität vorbeigeht. Mit etwa 90 Prozent will der allergrößte Teil einen Job haben.

War die vor fünf Jahren in Kraft getretene Hartz-IV-Reform ein Erfolg?

Das ist anhand der Daten, die wir haben, sehr schwer zu beantworten. Man kann zwar sehen, dass die Arbeitslosigkeit der Hartz-IV-Empfänger gesunken ist. Es ist jedoch schwer zu sagen, ob das neben der guten Konjunktur in den letzten Jahren auch an der Reform liegt.

Was sind die wichtigsten Lehren, die die Politik aus Ihren Ergebnissen ziehen könnte?

Die Politik sollte sich nicht beirren lassen. Die Diskussionen, die immer wieder um Hartz IV geführt werden, sind wenig hilfreich. Man sollte die Reform jetzt wirken lassen und nicht an allen möglichen Ecken und Enden versuchen, irgendwelche Nachbesserungen zu machen. Man hat schon eine ganze Reihe von Veränderungen durchgeführt: Man hat das Arbeitslosengeld für Ältere verlängert, ob das hilfreich ist, wage ich zu bezweifeln. Zudem versucht man jetzt wieder, an der Höhe der Grundsicherung zu drehen. Wenn man beispielsweise die Mittel für Kinder aufstockt, sollte man überlegen, ob es nicht sinnvoller ist, das Geld für Bildung auszugeben, denn der Nachteil, den die Hartz-IV-Empfänger haben, ist eindeutig die Bildung. Hier muss man mehr investieren. An der Reform im Einzelnen zu drehen, ist eher ein Kurieren an Symptomen.

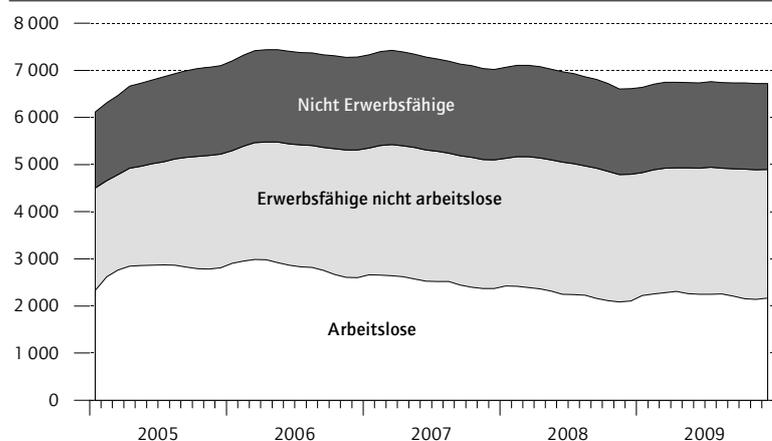
» Man sollte die Reform jetzt wirken lassen und keine Nachbesserungen vornehmen. «

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige
Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de/interview

Abbildung 1

Zahl der Hilfebezieher nach SGB II

In 1 000 Personen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

DIW Berlin 2010

Die Zahl der Hartz-IV-Empfänger lag zum Start der Reform im Januar 2005 weit über den Erwartungen; der Höchststand von 2006 wurde seitdem nicht wieder erreicht.

mit 4,5 Millionen weit mehr Bezieher von Arbeitslosengeld II gemeldet als von der Politik und der Wissenschaft erwartet worden waren (Abbildung 1).³ In deren *Bedarfsgemeinschaften* kamen 1,6 Millionen nicht erwerbsfähige Hilfebezieher hinzu, die Sozialgeld erhalten.⁴ Zum weit überwiegenden Teil – zu etwa 95 Prozent – handelt es sich dabei um Kinder unter 15 Jahren. Erstaunlich war zudem, dass nach der Reform die Zahl der Hilfeempfänger bis zum Frühjahr 2006 stieg. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt kann dafür nicht verantwortlich gewesen sein, denn in diesem Zeitraum nahm die Beschäftigung etwas zu und die Zahl aller Arbeitslosen ab.

Die wundersame Entwicklung bei der Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II hatte mehrere Gründe. Die Sozialhilfe war Aufgabe der Gemeinden, und diese hatten ein starkes Interesse daran, kurz vor der Reform möglichst viele Sozialhilfeempfänger als erwerbsfähig zu

erklären.⁵ Diese bekamen dann Arbeitslosengeld II, was größtenteils vom Bund finanziert wird. Zudem wechselten nicht wenige Haushalte mit Erwerbstätigen vom Wohngeld zum Bezug von Arbeitslosengeld II, da sie dadurch eine höhere Unterstützung erhielten.⁶ So schrumpfte die Zahl der Haushalte von Erwerbstätigen mit Wohngeldbezug von Ende 2004 bis Ende 2005 von 500 000 auf 300 000; Ende 2007 waren es noch 220 000.⁷ Überdies nahmen auch Personen Arbeitslosengeld II in Anspruch, die vor der Reform überhaupt keine Sozialleistungen erhielten. Dazu zählten insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die aus dem Elternhaus auszogen und im Falle der Erwerbslosigkeit Unterstützungsleistungen bekamen. Vorher war das meist nicht möglich, da die Eltern bei hinreichendem Einkommen für ihre Kinder bis zum 25. Lebensjahr aufkommen mussten. Inzwischen ist der Auszug aus dem Elternhaus unter der Zuhilfenahme von Sozialleistungen eingeschränkt worden.⁸ Andererseits dürfte sich die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II dadurch vermindert haben, dass manche früheren Bezieher von Arbeitslosenhilfe wegen geringerer Freibeträge bei der Anrechnung von Vermögen beim Bezug von Arbeitslosengeld II nicht mehr als bedürftig gelten.⁹

Ab April 2006 ging dann aber die Zahl der Hilfebezieher deutlich zurück, was ohne Zweifel an dem anhaltenden Beschäftigungsaufschwung lag. Im Herbst 2008 zog sie im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise etwas an, seit dem letzten Frühjahr stagniert sie allerdings. Die Zahl aller Hilfebezieher ist mit insgesamt 6,7 Millionen aktuell etwas höher als zur Zeit des Inkrafttretens der Reform, aber um immerhin 700 000 geringer als noch im Frühjahr 2006.

Besonders viele Kinder, Ausländer und Alleinerziehende unter den Hilfeempfängern

Reichlich ein Zehntel der Bevölkerung unter 65 Jahren erhält Unterstützungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) – also Arbeits-

3 Die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebezieher belief sich im Januar 2005 auf 4,5 Millionen. Im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat rechnete man Ende 2003 bei der Einigung über die Reform mit 3,2 Millionen (Jahresdurchschnitt 2005). Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erwartete im Herbst 2004 3,4 Millionen, verwies aber auf eine große Unsicherheit bei der Schätzung, vgl.: Rudolph, H.: Arbeitsmarkt-Reformen 2005: Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II. IAB-Kurzbericht Nr. 11/2004.

4 Bedarfsgemeinschaften sind nicht identisch mit Haushalten. Wenn beispielsweise in einem Haushalt Personen im Alter von über 64 Jahren leben, zählen diese nicht zu Bedarfsgemeinschaften. Ebenfalls zählen grundsätzlich Studenten nicht dazu, weil der Gesetzgeber verhindern will, dass Sozialleistungen zu Ausbildungszwecken verwendet werden. Ein Student, der in einem Haushalt lebt, in dem andere Mitglieder Arbeitslosengeld II erhalten, kann aber Bafög erhalten.

5 Als erwerbsfähig gilt, wer mehr als 15 Stunden die Woche beziehungsweise drei Stunden pro Tag arbeiten kann.

6 Bei Wohngeld beliefen sich die Leistungen nicht ganz auf die Kaltmiete; im Rahmen des Arbeitslosengeldes II konnte dagegen die komplette Warmmiete erstattet werden.

7 Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 4. Wiesbaden.

8 Inzwischen müssen die Jugendämter einem solchen Auszug zustimmen.

9 Die Anrechnung von Vermögen bei der Arbeitslosenhilfe und dem Arbeitslosengeld unterscheidet sich in vielfacher Hinsicht. Ein einfaches Beispiel für Geldvermögen, bei dem das Alter eine wichtige Rolle spielt: Bei der Arbeitslosenhilfe betrug bei einem 55-jährigen Paar der Freibetrag 57 200 Euro, beim Arbeitslosengeld II sind es lediglich 21 000 Euro.

Tabelle 1

Hilfebezieher nach SGB II nach ausgewählten Merkmalen

	Jahresdurchschnitt 2008		September 2009	
	Personen	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in Prozent ¹	Personen	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in Prozent ¹
Deutsche				
Unter 15 Jahre ²	1 466 755	14,7	1 471 483	14,7
15 bis 64 Jahre	4 113 957	8,5	3 995 409	8,2
Insgesamt	5 580 712	9,5	5 466 892	9,3
Ausländer				
Unter 15 Jahre ²	271 792	29,4	265 407	28,7
15 bis 64 Jahre	966 643	16,7	971 907	16,8
Insgesamt	1 238 435	18,5	1 237 314	18,5
Insgesamt				
Unter 15 Jahre	1 825 523	16,7	1 746 189	15,9
15 bis 24 Jahre	988 460	10,1	910 988	9,3
25 bis 54 Jahre	3 365 693	9,6	3 322 335	9,4
55 bis 64 Jahre	688 094	7,1	719 132	7,3
Ausgewählte Haushaltstypen				
Alleinstehende	1 883 477	17,0	1 950 697	17,6
Alleinerziehende ²	652 286	27,9	636 003	27,2
<i>darunter:</i> unter 25 Jahre ²	78 277	86,0	75 223	82,7
Insgesamt	6 906 953	10,5	6 733 742	10,2

¹ Bevölkerung nach Mikrozensus 2008.

² Anhand von Randverteilungen geschätzt.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Etwa ein Zehntel der Bevölkerung erhält Hartz IV, besonders hoch ist der Anteil vor allem bei Alleinerziehenden unter 25 Jahren und bei Ausländern.

losengeld II oder Sozialgeld (Tabelle 1). Die wenigen verfügbaren amtlichen Daten zeigen, dass es beim Ausmaß des Hilfebezugs große Unterschiede in Teilen der Gesellschaft gibt. So ist unter den Ausländern der Anteil der Leistungsbezieher doppelt so hoch wie unter den Deutschen – das gilt sowohl für die Erwachsenen als auch für die Kinder. Generell sind Kinder häufiger von den Sozialtransfers abhängig als Erwachsene; von den Kindern mit ausländischer Staatsangehörigkeit leben immerhin 30 Prozent in einer Bedarfsgemeinschaft.

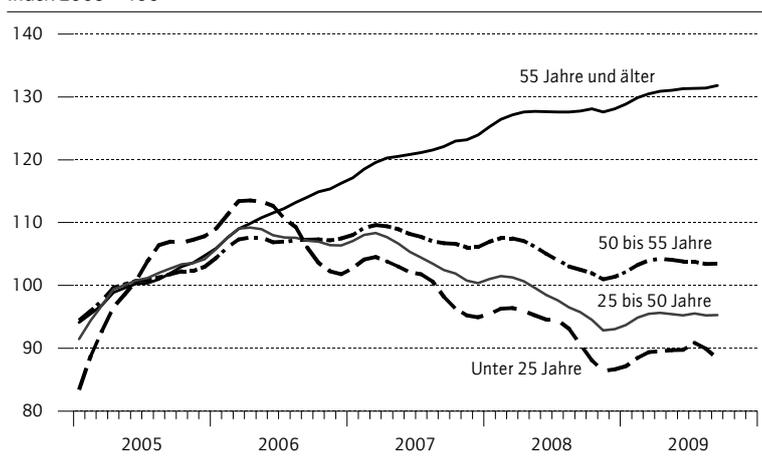
Von den älteren Personen erhalten relativ wenige Leistungen nach dem SGB II; das mag auch daran liegen, dass sie länger auf das versicherungsfinanzierte Arbeitslosengeld zurückgreifen können. Allerdings sind die Personen ab 55 Jahren die einzige Altersgruppe, bei der eine Zunahme der Zahl der Hilfebezieher festzustellen ist; bei allen anderen Altersgruppen ging sie zurück – am stärksten bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Abbildung 2).

Ebenfalls vergleichsweise gering ist der Anteil der Hilfebezieher unter den Erwachsenen in Paarhaushalten. Von den Alleinstehenden bezieht indes jeder sechste Unterstützungleistungen.

Abbildung 2

Erwerbsfähige Hilfebezieher nach SGB II nach Altersgruppen

Index 2005 = 100



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

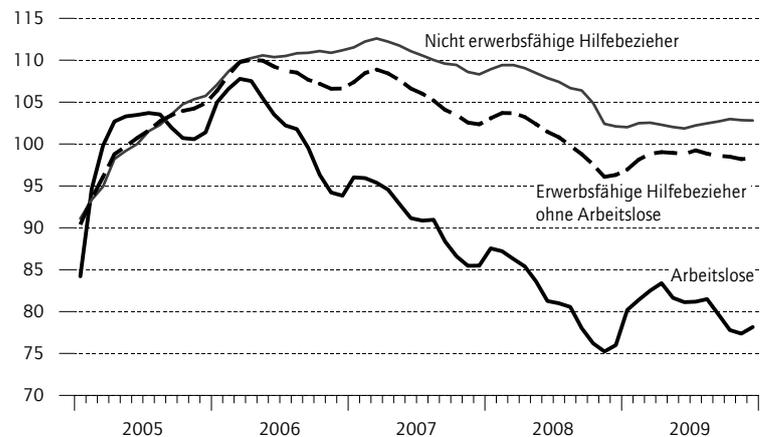
Die Zahl der Hartz-IV-Empfänger über 55 Jahren steigt seit Inkrafttreten der Reform stetig an. Bei allen anderen Altersgruppen ist sie seit April 2006 gesunken.

Unter den Alleinerziehenden ist es mehr als ein Viertel, von den jungen Alleinerziehenden unter 25 Jahren sogar mehr als 80 Prozent.

Abbildung 3

Entwicklung der Zahl der Hilfebezieher nach SGB II

Index 2005 = 100



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Arbeitslose Hartz-IV-Empfänger haben vom Wirtschaftsaufschwung profitiert. Ihre Zahl ging vom Frühjahr 2006 bis zum Herbst 2008 um rund 30 Prozent zurück.

Zahl der Arbeitslosen unter den Hilfebezieher besonders stark gesunken

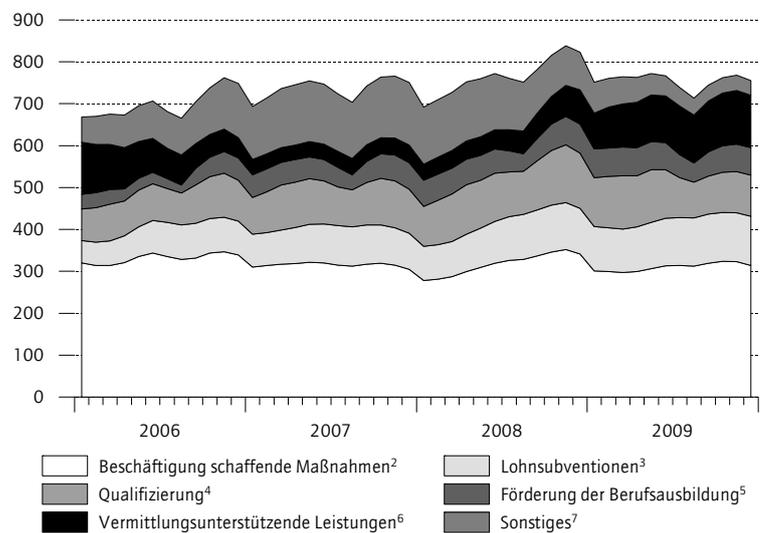
Von den erwerbsfähigen Hilfebezieher waren zuletzt nur 44 Prozent arbeitslos; lediglich in den ersten eineinhalb Jahren seit Beginn von Hartz IV betrug deren Anteil etwas mehr als die Hälfte. Als erwerbsfähig gelten alle Hilfebezieher ab 15 Jahren – somit auch nicht wenige Schüler und Auszubildende, die natürlich nicht als arbeitslos eingestuft werden. Dasselbe gilt für Personen, die an Maßnahmen der Arbeitsverwaltung teilnehmen. Des Weiteren gehören Personen, die wegen kleiner Kinder oder aufgrund von Pflegefällen im Haushalt nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, nicht zu den Arbeitslosen. Und natürlich gelten auch solche Hilfebezieher nicht als arbeitslos, die einer mehr als geringfügigen Beschäftigung nachgehen,¹⁰ und die ihre Erwerbseinkünfte mit Arbeitslosengeld II aufstocken.

Nach dem auf die oben genannten Sondereffekte zurückzuführenden Aufbau ist die Zahl der Arbeitslosen seit Frühjahr 2006 unter den Hilfebezieher besonders stark zurückgegangen (Abbildung 3). Deutlich schwächer war die Abnahme bei den Nicht-Arbeitslosen. Dabei hat sich allerdings auch die jüngste Wirtschaftskrise weniger deutlich bemerkbar gemacht.

Abbildung 4

Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen¹ im Rechtskreis SGB II

In 1 000 Personen



- 1 Ohne Maßnahmen der zugelassenen kommunalen Träger.
- 2 Arbeitsgelegenheiten, ABM, Kommunal-Kombi.
- 3 Eingliederungs- und Beschäftigungszuschüsse, Eingliederungsgeld (einschl. für Existenzgründer) etc.
- 4 Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen.
- 5 Berufsvorbereitende Maßnahmen, Ausbildung Behinderter und Benachteiligter etc.
- 6 Vermittlung durch Dritte, Aktivierungsmaßnahmen etc.
- 7 Freie Förderung.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

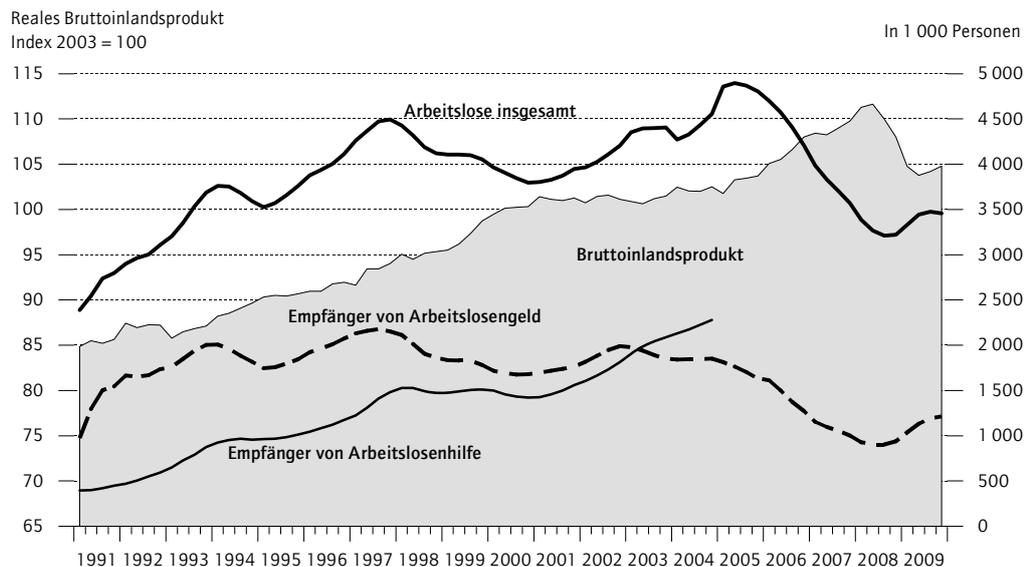
Die Zahl der Hartz-IV-Empfänger in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist seit 2006 zwar gestiegen, dieser Anstieg kann aber nicht der Grund für den starken Rückgang der Arbeitslosen unter den Hartz-IV-Empfänger sein.

Es könnte sein, dass die Zahl der Arbeitslosen unter den Hilfebezieher deshalb besonders stark geschrumpft ist, weil arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgeweitet wurden. Tatsächlich ist der Teilnehmerbestand der Maßnahmen zwar gewachsen, insgesamt aber nur wenig; die Zunahme hierbei erklärt bei weitem nicht den Rückgang bei den arbeitslosen Hilfebezieher (Abbildung 4). Zudem dürfte nicht jeder Teilnehmer an einer Maßnahme zuvor arbeitslos gewesen sein. Bei den einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen war die Entwicklung nicht einheitlich. Tendenziell zurückgefahren wurde die sogenannte Freie Förderung – Maßnahmen der einzelnen örtlichen Agenturen speziell für einzelne Personen oder Personengruppen. Stagniert hat in der Summe die Zahl der Teilnehmer an beschäftigungschaffenden Maßnahmen, deren bedeutendste die Arbeitsgelegenheiten (sogenannte Ein-Euro-Jobs) sind. Dasselbe gilt für die Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und in den letzten drei Jahren auch für die Förderung der Berufsausbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Zugenommen hat dagegen die Zahl der Personen, die bestimmte Leistungen zur Vermittlung in eine Beschäftigung in Anspruch nehmen. Dazu ge-

¹⁰ Erwerbstätigkeit mit mehr als 15 Wochenstunden.

Abbildung 5

Zahl der Arbeitslosen und reales Bruttoinlandsprodukt¹



1 Saisonbereinigt nach BV4.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die Zahl der Arbeitslosengeld-Empfänger stagniert seit der Wende, ist aber konjunkturellen Schwankungen unterworfen; dagegen gab es bis zu ihrer Ablösung durch die Hartz-IV-Reform immer mehr Empfänger von Arbeitslosenhilfe.

hört auch die Vermittlung durch Einrichtungen außerhalb der Arbeitsagenturen. Personen, die diese in Anspruch nehmen, werden wegen neuer gesetzlicher Regelungen seit Anfang 2009 nicht mehr als Arbeitslose gezählt. Diese Regelung hat tatsächlich zu einer Verminderung der Zahl der statistisch nachgewiesenen Arbeitslosen geführt – und zwar im Vergleich zwischen Januar 2010 und dem Vorjahresmonat um immerhin reichlich 100 000.

Kurzum: Der Bestand an arbeitslosen Hilfebeziehern – und damit auch der Bestand der von ihnen abhängigen Personen (Kinder) – reagierte viel stärker auf konjunkturelle Einflüsse als das bei den nicht-arbeitslosen Bedürftigen der Fall war, bei denen soziale Umstände die Teilnahme am Arbeitsmarkt verhindern oder die bereits erwerbstätig sind, und nur ergänzendes Arbeitslosengeld II erhalten.

Konjunktur: Weniger starke Effekte auf arbeitslose Arbeitslosengeld-II-Bezieher als auf andere Arbeitslose

Vor der Einführung der Hartz-IV-Reform konnten die Arbeitslosen in zwei große Gruppen unterteilt werden: In die Bezieher von Arbeitslosengeld und in jene, die Arbeitslosenhilfe er-

hielten.¹¹ Nach der Umbruchphase in Ostdeutschland, in der es zu einem kräftigen Aufbau des Arbeitslosenbestandes kam, stagnierte die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld weitgehend – allerdings unter erheblichen konjunkturellen Schwankungen (Abbildung 5). Anders sah es bei den Arbeitslosen mit dem Bezug von Arbeitslosenhilfe aus, denn sie stieg seit Anfang der 90er Jahre treppenförmig: In konjunkturellen Aufschwüngen stagnierte der Bestand oder nahm allenfalls leicht ab, und im Abschwung gab es jeweils eine kräftige Zunahme.

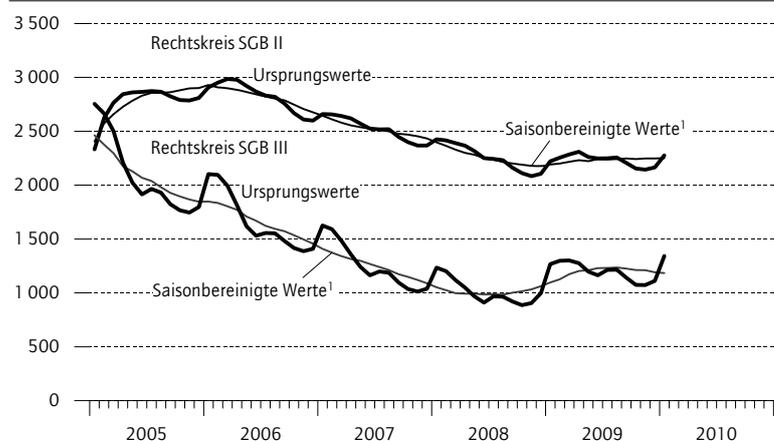
Nach der Reform lassen sich wiederum zwei Gruppen von Arbeitslosen unterscheiden: Die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II, also die Bezieher von Arbeitslosengeld II, und die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III. Zu diesen gehören die Empfänger von Arbeitslosengeld sowie Arbeitslose, die keine Sozialleistungen erhalten. Die Zahl der SGB-III-Arbeitslosen ging bis Ende 2008 kräftig zurück, krisenbedingt stieg sie dann weit stärker als saisonal üblich (Abbildung 6). Die Zahl der SGB II-Arbeitslosen wuchs – aufgrund

¹¹ Als dritte Gruppe gab es noch jene, die überhaupt keine Leistungen von den Arbeitsämtern bekamen. Zum Teil handelte es sich dabei um Sozialhilfebezieher, zum Teil um Personen, die gar keine Sozialleistungen erhielten, und sich nur deshalb als arbeitslos meldeten, weil sie sich davon eine Vermittlung in eine Beschäftigung erhofften oder weil sie durch die Arbeitslosmeldung Rentenansprüche generierten.

Abbildung 6

Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II und des SGB III

In 1 000 Personen



¹ Saisonbereinigt nach BV4.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

In der Krise ist die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld stärker gestiegen als die Zahl der Hartz-IV-Empfänger.

der beschriebenen Sonderentwicklungen – dagegen bis zum Frühjahr 2006 und nahm erst dann ab – ebenfalls kräftig, wenngleich nicht so stark wie die Zahl der übrigen Erwerbslosen. Auch bei ihnen kam es zu einem Bestandsaufbau infolge der jüngsten Wirtschaftskrise; er war aber deutlich schwächer als bei den SGB-III-Arbeitslosen.

Bei einem Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit vor und nach der Reform drängt sich der Eindruck auf, dass die Reform in der gewünschten Weise gewirkt hat. Stagnierte vor ihrem Inkrafttreten die Zahl der von staatlichen Sozialleistungen abhängigen Arbeitslosen bei einem konjunkturellen Aufschwung lediglich, nahm sie nach der Reform kräftig ab. Allerdings ist zu bedenken, dass im letzten konjunkturellen Aufschwung der Abbau der Arbeitslosigkeit stärker ausfiel als in den vorhergehenden Zyklen, und sich deshalb auch für die von staatlichen Leistungen abhängigen Arbeitslosen bessere Chancen auf einen Job als zuvor ergaben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die für den Vergleich herangezogenen jeweiligen Gruppen von Arbeitslosen in Teilen Unterschiede aufweisen.¹²

¹² So setzt sich die Gruppe der SGB-II-Arbeitslosen nicht nur aus dem Personenkreis zusammen, die vor der Reform Arbeitslosenhilfe bezogen hätten, sondern auch aus der Gruppe derer, die früher Sozialhilfe bekamen oder die überhaupt keine Unterstützung erhalten hätten. Die SGB-III-Arbeitslosen setzen sich nicht nur aus solchen Personen zusammen, die auch schon vor 2005 Arbeitslosengeld bekommen haben, sondern auch aus solchen Personen, die weder einen Anspruch auf Versicherungs- noch auf staatliche Sozialleistungen haben. Zudem ist bei den Beziehern von Arbeitslosengeld – jene Gruppe, die vor der Reform mit den Arbeitslosenhilfeempfängern verglichen wurde – zu

Eindeutig festzustellen ist indes, dass die erwerbslosen Bezieher von Arbeitslosengeld II weniger stark auf Veränderungen bei der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Arbeitskräften reagieren als die SGB-III-Arbeitslosen. Das gilt zum einen mit Blick auf konjunkturelle Einflüsse – sowohl was einen Aufschwung als auch was einen Abschwung anbelangt. Zum anderen trifft es für saisonale Nachfrageveränderungen zu, denn die Bestandsentwicklung der SGB-III-Arbeitslosen zeigt deutlich ausgeprägtere saisonale Schwankungen. Insbesondere unter diesen ist demnach die Gruppe derjenigen Personen zu finden, die saisonbedingt regelmäßig arbeitslos werden, und für die die Arbeitslosenunterstützung einen fixen Bestandteil ihres Jahreseinkommens darstellt.

Dass die SGB-III-Arbeitslosen im Schnitt dem Arbeitsmarkt näherstehen als die erwerbslosen Arbeitslosengeld-II-Bezieher, zeigen auch die Bewegungen in die und aus der Arbeitslosigkeit. Vor allem fällt auf, dass sich der Bestand der SGB-III-Arbeitslosen viel häufiger umschlägt. So wurde im letzten Jahr deren Bestand – rein rechnerisch – 3,6 Mal ausgetauscht, bei den Hartz-IV-Arbeitslosen war es dagegen lediglich 2,1 Mal (Tabelle 2). Insbesondere gibt es bei den SGB-III-Arbeitslosen einen viel höheren Austausch mit dem regulären Arbeitsmarkt; ein vergleichsweise großer Teil kommt aus der vorherigen Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit und relativ viele wechseln aus der Arbeitslosigkeit auch wieder in einen Job. Bei allen Arbeitslosen wird allerdings oft die Erwerbslosigkeit durch den Beginn einer Ausbildung beendet – sei es eine Berufsausbildung oder die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme. Ebenfalls nicht selten ist der Abgang aus der Arbeitslosigkeit aufgrund einer Arbeitsunfähigkeit – besonders häufig ist das bei den Beziehern von Arbeitslosengeld II der Fall.

Spiegelbild der größeren Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt ist, dass sich unter den Arbeitslosengeld-II-Beziehern vergleichsweise viele Langzeitarbeitslose finden (Tabelle 3).¹³ Manch einer davon dürfte nach dem Bezug von Arbeitslosengeld in den Leistungsbereich des SGB II gewechselt sein. Entgegen der landläufigen Meinung, dass die erwerbslosen Arbeitslosengeld-II-Bezieher fast alle langzeitarbeitslos sind, trifft

beachten, dass ein Teil davon nicht arbeitslos war. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um ältere Personen ab 58 Jahren, die zwar Leistungen bezogen, aber nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen mussten und deshalb nicht als Arbeitslose gezählt wurden. Die entsprechenden Regelungen wurden inzwischen geändert.

¹³ Über die Merkmale *langzeitarbeitslos* und *ohne Berufsausbildung* liegen keine Daten aus den Arbeitsvermittlungen in ausschließlich kommunaler Trägerschaft vor. Auf diese entfällt allerdings nur etwa ein Zehntel aller Arbeitslosen.

Tabelle 2

Zugänge in die und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit nach dem Rechtskreis

Anteile in Prozent

	Rechtskreis SGB II			Rechtskreis SGB III		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Zugänge						
Erwerbstätigkeit (ohne Ausbildung)	29,1	28,6	27,7	55,5	56,5	57,4
<i>darunter:</i> Beschäftigung 2. Arbeitsmarkt	12,9	11,9	11,8	0,4	0,3	0,1
Ausbildung und sonstige Maßnahmeteilnahme	20,1	21,4	24,1	23,4	24,5	25,6
<i>darunter:</i> sonstige Ausbildung/Fördermaßnahme	15,0	16,5	19,3	14,9	16,5	18,5
Nichterwerbstätigkeit	31,7	37,1	38,8	16,9	16,8	15,7
<i>Darunter:</i>						
Arbeitsunfähigkeit	23,2	27,5	28,1	9,1	9,1	9,5
Mangelnde Verfügbarkeit	8,3	9,1	10,2	7,7	7,3	5,9
Sonstiges/keine Angabe	19,1	12,9	9,4	4,2	2,2	1,3
<i>Nachrichtlich:</i> Anzahl in 1 000 Personen	4 035	4 093	4 467	4 171	4 260	4 786
Abgänge						
Erwerbstätigkeit	33,2	32,9	28,6	46,0	45,6	43,3
Ausbildung und sonstige Maßnahmeteilnahme	16,3	18,5	22,8	18,4	21,6	28,0
Nichterwerbstätigkeit	32,3	34,5	37,2	32,7	30,9	27,0
<i>Darunter:</i>						
Arbeitsunfähigkeit	20,8	24,5	26,5	11,9	13,4	14,5
Mangelnde Verfügbarkeit	8,3	8,3	8,3	16,7	16,0	11,2
Sonstige Gründe/keine Angabe	18,1	14,1	11,3	2,9	1,9	1,7
<i>Nachrichtlich:</i> Anzahl in 1 000 Personen	4 586	4 609	4 715	4 176	4 003	4 310
Bestand in 1 000 Personen	2 524	2 258	2 229	1 252	1 010	1 194
Umschlaghäufigkeit ¹	1,82	2,04	2,11	3,34	3,96	3,61

¹ Abgänge in Relation zum Bestand.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Zwischen den Empfängern von Arbeitslosengeld I und dem regulären Arbeitsmarkt gibt es einen deutlich regeren Austausch als zwischen dem Arbeitsmarkt und Hartz-IV-Empfängern; besonders deutlich wird das anhand der Umschlaghäufigkeit.

das – der amtlichen Statistik zufolge – aber für nicht einmal die Hälfte zu. Nicht wenige dürften keine Versicherungsansprüche erworben haben, vor allem aber dürften viele ihre Arbeitslosigkeit ein oder mehrmals unterbrochen haben – nicht zuletzt durch die Teilnahme an von den Arbeitsagenturen finanzierten Maßnahmen oder durch vorübergehende Erwerbsunfähigkeit.¹⁴ In diesen Fällen handelt es sich faktisch um eine verdeckte Langzeitarbeitslosigkeit. Auch im Rechtskreis des SGB III gibt es Langzeitarbeitslose; dabei handelt es sich wohl vor allem um Ältere, die länger als ein Jahr Arbeitslosengeld beziehen können.

Hartz-IV-Arbeitslose oft ohne Berufsausbildung

Auch unter anderen soziostrukturellen Aspekten unterscheiden sich die Arbeitslosengeld-II-Bezie-

¹⁴ Eine Untersuchung der Bedarfsgemeinschaften hat ergeben, dass die Mehrzahl über mehr als ein Jahr Hartz-IV-Leistungen bezieht und dass von denjenigen, die aus dem Leistungsbezug einmal ausgeschieden sind, nicht wenige nach einiger Zeit doch wieder Leistungen beziehen. Vgl. Graf, T., Rudolph, H.: Dynamik im SGB II 2005–2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. IAB-Kurzbericht Nr. 5/2009.

Tabelle 3

Arbeitslose 2009 nach Rechtskreis und ausgewählten Merkmalen

Anteile in Prozent

	SGB II	SGB III
Männer	53,3	56,9
Frauen	46,7	43,1
Deutsche	81,9	89,9
Ausländer	18,1	10,1
Westdeutschland	65,1	72,8
Ostdeutschland	34,9	27,2
Schwerbehinderte	4,5	5,6
Langzeitarbeitslose ¹	41,2	11,0
Personen ohne Berufsausbildung ¹	54,4	25,3
15 bis unter 25 Jahre	8,6	15,5
50 bis unter 65 Jahre	24,2	31,5
55 bis unter 65 Jahre	11,5	20,2

¹ Nur Arbeitslose aus dem IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

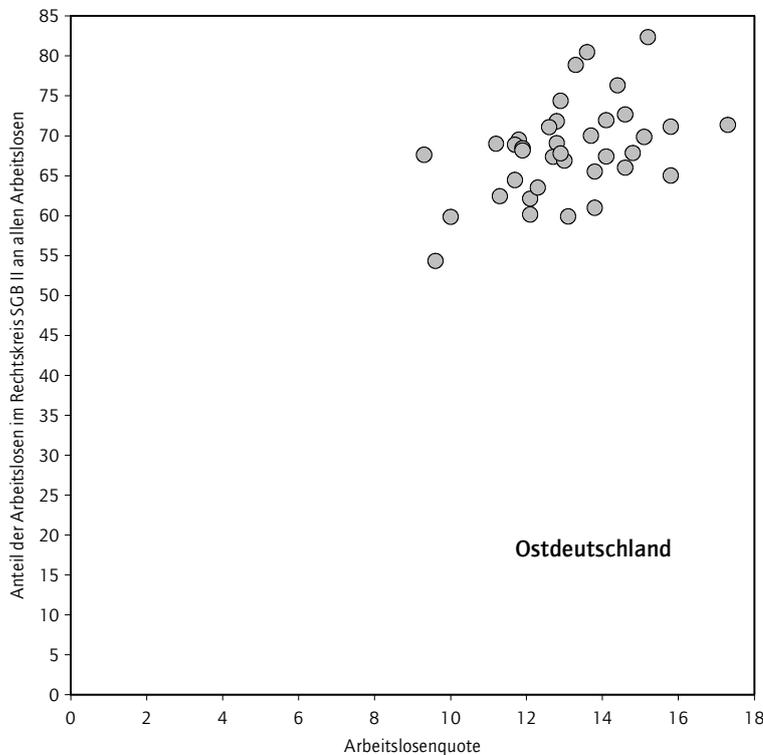
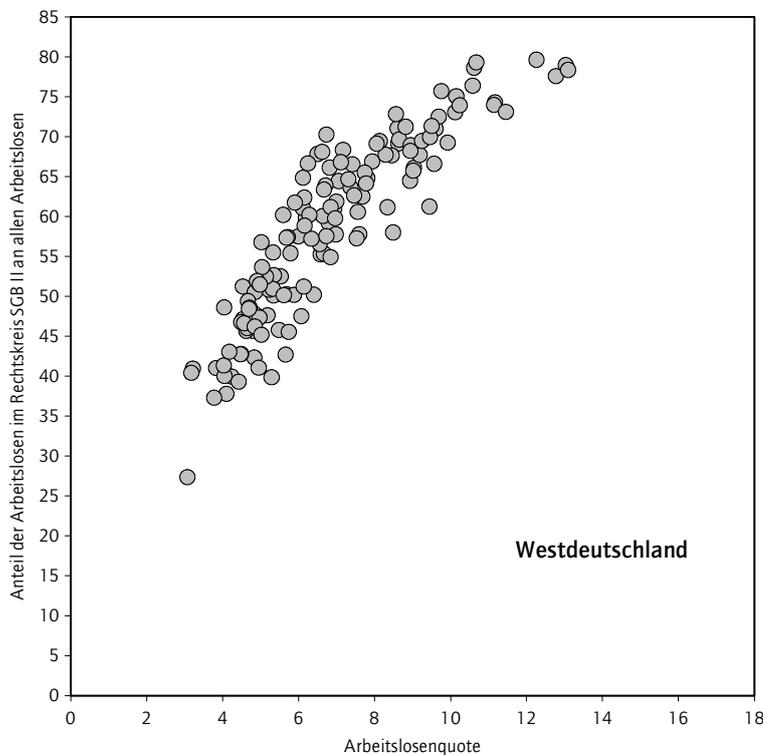
DIW Berlin 2010

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist unter Hartz-IV-Empfängern deutlich höher als unter Arbeitslosengeld-Empfängern. Es sind aber deutlich weniger als die Hälfte – weniger als normalerweise angenommen.

Abbildung 7

Arbeitslosenquote und Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II in west- und ostdeutschen Arbeitsagenturbezirken 2009

In Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit ist auch der Anteil der Hartz-IV-Empfänger besonders hoch. In Ostdeutschland ist der Zusammenhang weniger deutlich – aber es gibt dort auch keine vergleichbar niedrigen Arbeitslosenquoten.

her von den SGB-III-Arbeitslosen. So finden sich unter ihnen vergleichsweise viele im mittleren Alter und relativ wenige Junge und Ältere. Auch sind Ausländer unter den Arbeitslosengeld-II-Empfängern überrepräsentiert. Vor allem aber verfügen diese Erwerbslosen oft – zu mehr als der Hälfte – nicht über eine Berufsausbildung. Gerade das dürfte sich bei der Jobsuche nicht selten als Nachteil erweisen. Zudem gibt es in den neuen Bundesländern einen größeren Anteil an Arbeitslosengeld-II-Beziehern unter den Arbeitslosen als in den alten Bundesländern.

Generell zeigt sich: Je höher die Arbeitslosenquote im Bereich einer Arbeitsagentur und somit einer Region ist, desto höher ist auch der Anteil der Arbeitslosengeld-II-Empfänger an allen Arbeitslosen. Offensichtlich geht mit dem allgemeinen Ausmaß der Unterbeschäftigung eine Veränderung in der Struktur der Arbeitslosigkeit einher – dass also bei hoher Arbeitslosigkeit der Kreis der von staatlichen Leistungen abhängigen Personen besonders groß ist. Das dürfte in den Problemregionen zu Verhärtungen im Bestand führen, weil die Bedeutung derjenigen Erwerbslosen, die generell eher schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, stärker ins Gewicht fällt. Hohe Arbeitslosigkeit lässt sich demnach besonders schwer abbauen. Der Zusammenhang zeigt sich eindeutig in den alten Bundesländern (Abbildung 7). In Ostdeutschland ist er dagegen weniger deutlich; das dürfte daran liegen, dass dort in fast allen Regionen die Arbeitslosenquote sehr hoch ist und sie deshalb wenig als beeinflussende Variable taugt.

Arbeitsbereitschaft und Suchaktivität nach der Hartz-IV-Reform kaum verändert

Ein wichtiges Ziel der Reform bestand darin, bei erwerbslosen Empfängern staatlicher Sozialleistungen die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verbessern. Im Folgenden wird versucht, Antworten auf die Frage zu finden, ob das gelungen ist. Die Untersuchung verwendet die Daten des Sozio-oekonomischen Panels für den Zeitraum von 2003 bis 2008¹⁵ – und zwar für diejenigen Personen, die näherungsweise dem Kreis der Bezieher von Arbeitslosengeld II entsprechen.¹⁶ Zum Vergleich wurden diejenigen

¹⁵ Im Jahr 2003 war die Reform noch in der internen Vorbereitung in den Ministerien, im Jahr 2004 war sie in ihren Grundzügen in der Öffentlichkeit bekannt, und Anfang 2005 trat sie in Kraft.

¹⁶ Genau kann man den Personenkreis anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels nicht bestimmen. Herangezogen werden registrierte Arbeitslose, die kleine Kinder oder Pflegefälle im Haushalt hatten, für die kein weiterer Erwachsener zur Betreuung zur Verfügung stand, die nicht an einer schulischen oder beruflichen Ausbildung teilnahmen, die ihren gesundheitlichen Zustand nicht als schlecht einstufen und die selbst oder im Haushaltskontext Arbeitslosengeld II

Tabelle 4

Arbeitslose¹ mit Bezug von Arbeitslosengeld II sowie Arbeitslose mit Arbeitslosengeld nach ihrer Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt 2003 bis 2008

Anteile in Prozent

	Arbeitslose mit Bezug von Arbeitslosengeld II			Arbeitslose mit Bezug von Arbeitslosengeld ²		
	will dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen	würde eine angebotene Beschäftigung kurzfristig nicht annehmen	würde eine angebotene Beschäftigung kurzfristig annehmen	will dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen	würde eine angebotene Beschäftigung kurzfristig nicht annehmen	würde eine angebotene Beschäftigung kurzfristig annehmen
Insgesamt						
2003	10	5	85	15	3	82
2004	7	5	88	14	7	79
2005	9	3	88	14	2	84
2006	11	6	83	15	3	82
2007	12	4	85	19	8	73
2008	15	6	80	14	6	80
Arbeitslose unter 56 Jahren						
2003	3	5	92	3	2	95
2004	3	4	93	4	8	89
2005	4	3	93	5	2	93
2006	3	6	91	1	3	96
2007	5	4	92	3	9	88
2008	4	6	90	6	6	88
Arbeitslose unter 56 Jahren in Westdeutschland						
2003	5	6	90	4	3	93
2004	3	5	92	5	7	88
2005	3	4	93	7	2	91
2006	4	7	88	2	3	96
2007	5	5	90	4	10	87
2008	4	8	88	10	5	86
Arbeitslose unter 56 Jahren in Ostdeutschland						
2003	0	4	95	1	1	98
2004	2	4	95	0	9	91
2005	6	1	93	1	1	98
2006	1	5	94	0	3	97
2007	4	2	93	2	4	94
2008	4	3	93	0	9	91

1 Nicht erwerbstätige Arbeitslose.

2 Ohne Arbeitslose, die ihr Arbeitslosengeld mit Arbeitslosengeld II aufstocken.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die Arbeitsmoral von Hartz-IV-Empfängern ist nicht geringer als die von anderen Arbeitslosen, in vielen Fällen liegt die Bereitschaft zur kurzfristigen Annahme einer Stelle bei Hartz-IV-Empfängern sogar etwas höher.

Arbeitslosen herangezogen, die Arbeitslosengeld beziehen.¹⁷

Folgt man den Angaben der Befragten, dann zeigen sich unter den Arbeitslosen keine nennenswerten Unterschiede vor und nach der Reform bei der Bereitschaft, eine angebotene Beschäftigung anzunehmen (Tabelle 4). Und es gibt auch keine Differenzen in dieser Hinsicht zwischen den Empfängern von Hartz IV und Arbeitslosengeld. Der weit überwiegende Teil der Personen in beiden Gruppen würde ein passendes Arbeitsplatzangebot kurzfristig in Anspruch nehmen. Es gibt

allerdings nicht wenige, die überhaupt nicht mehr am Arbeitsmarkt teilnehmen wollen.

Das ist vor allem bei Arbeitslosen im Alter ab 56 Jahren der Fall (Tabelle 5). Von denen dürften sich nicht wenige keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt ausrechnen und haben deshalb resigniert. Auffallend ist allerdings auch, dass eine nicht kleine Zahl der jungen Arbeitslosen – ein Sechstel – dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht.

Klammert man die Älteren aus, dann ist unter allen Arbeitslosen der Anteil derjenigen sehr gering, die eine passende Stelle ausschlagen würden. Der schon vor der Reform hohe Anteil war offenkundig kaum steigerungsfähig. Das gilt insbesondere für die neuen Bundesländer, wo noch weniger Erwerbslose als im Westen auf einen Job verzichten würden.

bezogen beziehungsweise die 2003 oder 2004 Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe erhalten haben.

17 Dabei wurden nur Personen nach der selben sozioökonomischen Abgrenzung wie die Hartz-IV-Arbeitslosen bei der Untersuchung berücksichtigt.

Tabelle 5

Arbeitslose¹ nach Alter und ihrer Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt 2008

Anteile in Prozent

	will dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen	würde eine angebotene Beschäftigung kurzfristig nicht annehmen	würde eine angebotene Beschäftigung kurzfristig annehmen
bis 25	8	15	77
26 bis 35	8	5	87
36 bis 45	5	4	91
46 bis 55	0	4	96
56 und älter	42	5	53
Alle Altersgruppen	15	6	80

¹ Nicht erwerbstätige Arbeitslose, die Arbeitslosengeld I oder II beziehen.

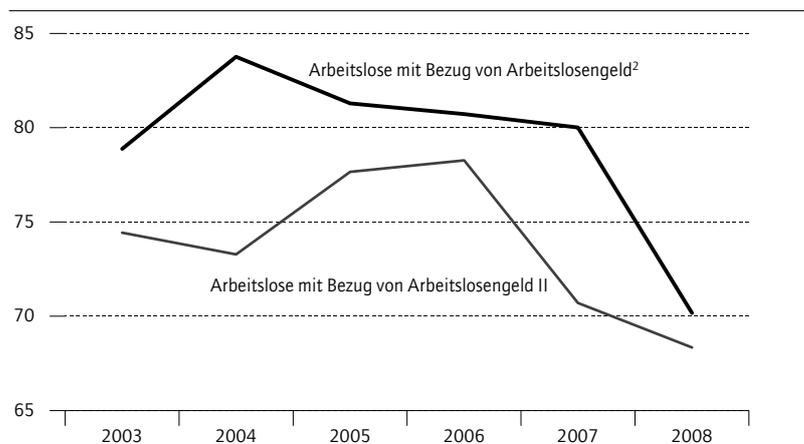
Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP); Berechnungen des DIW Berlin.

Besonders Arbeitslose über 56 Jahre stehen dem Arbeitsmarkt seltener zur Verfügung; relativ hoch ist der Anteil allerdings auch bei den Arbeitslosen unter 25 Jahren – 15 Prozent würden eine kurzfristig angebotene Stelle nicht annehmen.

Abbildung 8

Arbeitslose, die grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen¹ und in den letzten zwei Wochen nach einer Stelle gesucht haben

Anteile in Prozent



¹ Nicht erwerbstätige Arbeitslose ohne diejenigen, die überhaupt nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen wollen.

² Ohne Arbeitslose, die ihr Arbeitslosengeld mit Arbeitslosengeld II aufstocken.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Der Anteil an Arbeitslosen, die selbst aktiv auf Stellensuche sind, ist seit 2007 deutlich gesunken; mehr als ein Viertel aller Arbeitslosen sucht nicht selbst nach einem neuen Job.

Misst man die Motivation der ALG-II-Bezieher anhand der aktiven, eigenen Jobsuche, scheint diese auf den ersten Blick nach der Reform gestiegen zu sein. Sehr groß ist der Zuwachs aber nicht; zudem ist in den Jahren 2007 und 2008 dieser Anteil wieder geschrumpft (Abbildung 8). Für eine stärkere Motivierung dieser Arbeitslosen spricht das nicht. Aber immerhin: Rund ein Viertel der Hartz-IV-Arbeitslosen sucht nicht intensiv nach

einer Beschäftigungsmöglichkeit. Ob das daran liegt, dass die Suche als aussichtslos angesehen wird, oder ob es andere Gründe dafür gibt, bleibt eine offene Frage.

Insgesamt lässt sich nach 2004 keine Steigerung bei der Bereitschaft, einen Job anzunehmen, sowie bei der Suche nach einer Beschäftigung feststellen. Bei den Ergebnissen handelt es sich aber nur um erste Anhaltspunkte. Zu untersuchen wäre beispielsweise noch, ob sich die Art und Intensität der Arbeitssuche verändert hat oder ob die Ansprüche der Arbeitslosen an einen Arbeitsplatz hinsichtlich der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen gesunken sind. Hinweise auf eine größere Konzessionsbereitschaft gibt es bereits.¹⁸

Fazit

Die Zahl der Personen, die Leistungen im Rahmen der Hartz-IV-Gesetze beziehen, ist mit 6,7 Millionen noch sehr hoch, aber immerhin um 700 000 geringer als bei ihrem Höchststand im Frühjahr 2006. Zu dem Rückgang kam es, weil im letzten Aufschwung die Arbeitslosigkeit auch unter den Beziehern von Arbeitslosengeld II sank. Zum ersten Mal seit Anfang der 90er Jahre nahm damit auch die Arbeitslosigkeit unter jenen Personen ab, die staatliche Sozialleistungen beziehen. Man könnte das als einen Erfolg der Reform werten. Allerdings ist bei der Bewertung Vorsicht angebracht, denn im letzten Aufschwung sank die Zahl der Arbeitslosen insgesamt so kräftig wie in keinem anderen Aufschwung seit der deutschen Vereinigung.

Zudem lässt sich nicht feststellen, dass unter den Arbeitslosen der Anteil derjenigen gestiegen wäre, die bereit sind, kurzfristig eine Stelle anzunehmen. Dieser Anteil war schon vor der Reform hoch – sowohl unter den Empfängern staatlicher Sozialleistungen als auch unter den Beziehern von Versicherungsleistungen. Und danach hat er sich nicht nennenswert verändert. Auch was die Zahl der aktiv Arbeitssuchenden anbelangt, hat die Reform anscheinend keine sichtbare Wirkung gezeigt. Anhand der hier verwendeten Kriterien kann man also der Hartz-IV-Reform nicht eindeutig den von der Politik erwarteten Erfolg bescheinigen.¹⁹

¹⁸ Vgl. Kettner, A., Rebien, M.: Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht Nr. 19/2007.

¹⁹ Dass der Erfolg der Reform nicht eindeutig belegt werden kann, zeigt sich auch in anderen Untersuchungen. Vgl. Möller, J., Walwei, U., Koch, S., Kupka, P., Steinke, J.: Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert. IAB-Kurzbericht Nr. 29/2009.

In den letzten Wochen wurde wieder einmal die Forderung debattiert, die Arbeitsbereitschaft der SGB-II-Erwerbslosen stärker zu kontrollieren, da Leistungsmissbrauch zu befürchten sei. Gewiss wäre es weltfremd anzunehmen, dass es keine Personen gibt, die sich in ihrem Leistungsbezug eingerichtet haben und deshalb wenig motiviert sind, am Erwerbsleben teilzunehmen. Wo staatliche Unterstützungsleistungen fließen, wird es immer Missbrauch geben. Das hat sich allzu häufig auch bei den Subventionen gezeigt, beispielsweise seit Jahrzehnten bei den Agrarsubventionen der EU und zuletzt bei der Kurzarbeiterregelung. Und natürlich muss Leistungsmissbrauch bekämpft werden, und er wird es bereits. Bei der Forderung nach stärkerer Kontrolle der Arbeitslosen besteht allerdings die Gefahr, dass unzulässig verallgemeinert wird und die Arbeitsmoral der Erwerbslosen unter Generalverdacht gerät. Nach den hier vorgelegten Befunden ist jedenfalls die weit überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen – jedenfalls nach deren Selbstauskunft – bereit, einen Job anzunehmen. Etwas aus dem Rahmen fallen ein Teil der Älteren, von denen nicht wenige mit Blick auf Beschäftigungsmöglichkeiten resigniert haben dürften, und eine beachtenswerte Minderheit der jungen Arbeitslosen.

Gegen eine verbreitete Arbeitsunwilligkeit unter den SGB-II-Arbeitslosen spricht auch, dass im letzten Beschäftigungsaufschwung deren Zahl deutlich gesunken ist: vom Spitzenwert im Frühjahr 2006 bis zu der Zeit, als sich die Krise auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar machte, um immerhin fast ein Drittel. Allerdings ging die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III noch stärker zurück – was daran liegt, dass in

diesem Bereich die Entwicklung des Bestandes enger mit der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftenachfrage verknüpft ist. Unter den SGB-II-Arbeitslosen finden sich auffallend viele Personen ohne Berufsausbildung. Zudem wohnen Erwerbslose, die Arbeitslosengeld II erhalten, in überdurchschnittlichem Maße in Regionen, in denen das Ausmaß der Unterbeschäftigung besonders groß ist und die Beschäftigungsmöglichkeiten entsprechend gering sind.

Gesellschaftlich besonders problematisch ist es, dass in den Bedarfsgemeinschaften von Hartz-IV-Empfängern viele Kinder leben. Das gilt für die Ausländer noch mehr als für die Deutschen. Zudem gibt es viele Hilfebezieher unter den Alleinerziehenden. Unter den jüngeren Alleinerziehenden stützt sich sogar der weit überwiegende Teil auf Leistungen der öffentlichen Hand. Wenn nun angesichts des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts eine Debatte über die Höhe der Sozialleistungen für die Kinder in Bedarfsgemeinschaften aufkommt, sollte bedacht werden, dass das größte Problem der Hartz-IV-Empfänger in deren unzureichender Arbeitsmarktintegration besteht, was ohne Zweifel von der oftmals unzureichenden beruflichen Ausbildung herrührt. Um das Problem an der Wurzel zu packen, sollte deshalb mehr in die Bildung investiert werden. Würden dagegen die Leistungssätze bei der Unterstützung angehoben, könnte das sogar kontraproduktive Effekte haben, weil Bildungsinvestitionen den Hilfeempfängern weniger lohnend erscheinen und sich somit – auch über mehrere Generationen hinweg – eine Orientierung am Sozialleistungsbezug einstellt.

JEL Classification:
J64, J65, J68

Keywords:
Labour market reform,
Unemployment benefit

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Johannes Geyer

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01 805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.