

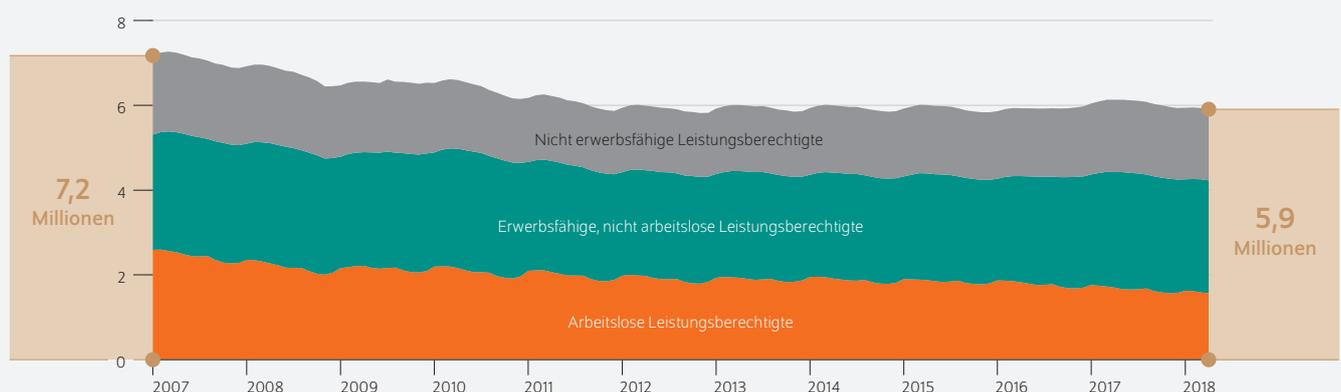
Hartz IV: starker Rückgang der Arbeitslosen, aber nicht der Hilfebedürftigen

Von Karl Brenke

- Zahl der Arbeitslosen, die Hartz IV beziehen, ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich gesunken – sogar stärker als Arbeitslosigkeit generell
- Gute Konjunktur hat dazu beigetragen, dass auch viele Arbeitslose ohne Berufsausbildung einen Job gefunden haben
- Rückgang bei den Hilfebedürftigen insgesamt weniger ausgeprägt, Zahl liegt seit 2011 konstant bei etwa sechs Millionen
- Trotz Mindestlohn sinkt Zahl der Erwerbstätigen, die ihren Verdienst mit Hartz-IV-Leistungen aufstocken müssen, kaum; auch Zuwanderung von Asylsuchenden macht sich bemerkbar
- Da Arbeitslose nur die Minderheit der Hilfebedürftigen stellen, greifen Initiativen, Hartz IV durch öffentliche Förderung von Langzeitarbeitslosen zu ersetzen, zu kurz

Während die Zahl der Arbeitslosen, die Hartz IV beziehen, seit zehn Jahren deutlich sinkt, bleibt die Zahl aller Hilfebedürftigen seit 2011 in etwa konstant

Leistungsberechtigte nach dem Sozialgesetzbuch II (in Millionen Personen)



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Wenn wir zu dem alten System zurückgehen, das wir vor der Hartz-IV-Reform gehabt haben, dann müssen wir eine Zweiklassengesellschaft wiederherstellen, in der zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe unterschieden wird. Ich glaube, man sollte froh sein, dass diese Ungerechtigkeit mit Hartz IV aus dem Weg geräumt wurde.“

— Karl Brenke, Studienautor —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Karl Brenke
www.diw.de/mediathek

Hartz IV: starker Rückgang der Arbeitslosen, aber nicht der Hilfebedürftigen

Von Karl Brenke

ABSTRACT

Die Zahl der Arbeitslosen, die Hartz IV beziehen, ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich gesunken – und zwar stärker als die Arbeitslosigkeit generell. Obwohl ein großer Teil davon – inzwischen fast zwei Drittel – nicht über eine Berufsausbildung verfügt, haben vor allem wegen der guten Konjunktur doch viele eine Beschäftigung gefunden. Die Zahl aller Hilfebedürftigen hat sich indes kaum verändert, seit 2011 blieb sie konstant. Das liegt zum Teil daran, dass die Zahl der Erwerbstätigen, die ihren Verdienst mit Hartz-IV-Leistungen aufstocken müssen, kaum zurückgeht – trotz des gesetzlichen Mindestlohns. Vor allem aber macht sich ein starker Zuwachs an anerkannten Asylsuchenden bemerkbar. In diesem Zusammenhang hat auch die Zahl der bedürftigen Kinder zugenommen. In der politischen Debatte wird immer wieder gefordert, Hartz IV abzuschaffen. Überzeugende Alternativen sind allerdings nicht in Sicht. Initiativen, Hartz IV durch die öffentliche Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen zu ersetzen, greifen zu kurz, denn die Arbeitslosen stellen nur eine Minderheit der Bedürftigen.

Anfang 2005 wurde die Grundsicherung für Arbeitssuchende und deren Familienangehörige nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) eingeführt – umgangssprachlich als Hartz IV bezeichnet. Schon bevor das Gesetz in Kraft trat, stand es stark in der Kritik, die seitdem nur zeitweilig abebbte. Denn immer wieder rückt das Thema in den Vordergrund der politischen Debatte – wie auch in den zurückliegenden Monaten.

So forderte der Regierende Bürgermeister von Berlin, Michael Müller, im März dieses Jahres die Abschaffung von Hartz IV, da es „keine gesellschaftliche Akzeptanz“ dafür gebe.¹ Stattdessen sollte ein „solidarisches Grundeinkommen“ eingeführt werden: Langzeitarbeitslose erhalten das Angebot auf eine Vollzeitstelle (wohl nicht zuletzt im öffentlichen Sektor), die Tätigkeit wird zum Mindestlohn entgolten und die Annahme des Angebots beruht auf Freiwilligkeit.² Auch der Paritätische Wohlfahrtsverband will nach einem im April vorgelegten Konzept mit Hartz IV „brechen“.³ Tatsächlich wird aber lediglich die öffentlich geförderte Beschäftigung von 280 000 bis 480 000 Personen gefordert, die relativ lange arbeitslos sind. Ansonsten werden vor allem einmal mehr höhere Leistungen für Hilfebedürftige, die Abschaffung von Sanktionen bei einem Fehlverhalten der Bedürftigen sowie mehr Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verlangt. Im Juli schließlich hat die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf beschlossen, demzufolge Arbeitgeber ein Lohnkostenzuschuss gezahlt werden soll, wenn sie Langzeitarbeitslose in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis einstellen.⁴ Wie hoch die Zahl der geförderten Personen sein wird, bleibt dabei offen. Angesichts des vorgesehenen Finanzrahmens dürften es

¹ Vgl. Berliner Morgenpost (2018): Michael Müller, „Schluss mit Hartz IV“. Interview mit dem Regierenden Bürgermeister von Berlin. Berliner Morgenpost vom 18. März (online verfügbar, abgerufen am 13. August). Das gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

² Zur Finanzierung von Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen eines solchen Programms vgl. Stefan Bach und Jürgen Schupp (2018): Solidarisches Grundeinkommen: alternatives Instrument für mehr Teilhabe. DIW aktuell Nr. 8 (online verfügbar).

³ Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. (2018): Hartz IV hinter uns lassen. Konzept des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für eine Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitslose (online verfügbar).

⁴ Vgl. Bundesregierung (2018): Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (online verfügbar).

im Jahresdurchschnitt allenfalls 150 000 werden. Von einer Abschaffung von Hartz IV ist nicht die Rede.

Im Folgenden wird ein näherer Blick auf die Hilfebedürftigen gerichtet – auf ihre Zusammensetzung und auf deren Veränderung über die Zeit. Verwendet wurden in erster Linie Daten der Bundesagentur für Arbeit, und zwar, sofern verfügbar, ab dem Jahr 2007. Es gibt zwar auch Angaben für die Jahre 2005 und 2006, diese sind aber wenig zuverlässig.⁵

Die Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) sind nicht personenbezogen, sondern richten sich nach dem

⁵ So fehlen für diese Jahre verlässliche Angaben über die kommunalen Träger, die nach der Hartz-IV-Reform entstanden sind. Überdies kam es im Zuge der Reform zu einer Verzerrung bei der Arbeitslosenstatistik, die mindestens bis 2006 nachwirkte. Das liegt daran, dass Anfang 2005 viele Kommunen, um ihre Leistungsausgaben zu reduzieren, Personen in der Sozialhilfe zu Erwerbsfähigen und somit zu Arbeitslosen erklärten, obwohl sie es gesundheitlich überhaupt nicht waren. Im Laufe der Zeit wurden diese Personen wieder aus der Arbeitslosen- und SGB-II-Statistik herausgenommen. Ein weiterer Effekt im Zusammenhang mit der Hartz-IV-Einführung war, dass sich nicht wenige Jugendliche für den Leistungsbezug meldeten. Vor der Reform konnten sie lediglich dann Sozialleistungen beziehen, wenn die Eltern ebenfalls leistungsberechtigt waren. Mit der Reform gab es die Möglichkeit, dass Elternhaus unter Hilfe des Bezugs von Hartz IV zu verlassen – unabhängig vom Einkommen der Eltern. Diese Möglichkeit wurde inzwischen weitgehend eingeschränkt.

Abbildung 1

Leistungsberechtigte nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II
In Millionen Personen



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die Zahl der Arbeitslosen, die Hartz IV beziehen, ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich gesunken.

Tabelle 1

Nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) II nach ausgewählten Merkmalen

	Altersgruppe				Nationalität		
	bis zwei Jahre	3 bis 5 Jahre	6 bis 14 Jahre	ab 15 Jahren	Deutsche Staatsangehörige	Ausländische Staatsangehörige	
						Insgesamt	Aus wichtigen Asylzugangsländern ¹
	In Tausend						
2007	438	386	958	68	1541	305	
2008	417	374	921	70	1484	292	
2009	383	343	872	74	1391	272	
2010	349	310	843	75	1307	261	36
2011	319	296	821	77	1262	244	36
2012	317	301	819	78	1273	231	36
2013	322	311	843	74	1306	232	40
2014	324	318	867	72	1322	247	47
2015	328	324	891	60	1302	284	66
2016	334	324	898	58	1236	361	136
2017	359	338	947	56	1175	506	278
Erstes Quartal 2018	363	340	926	54	1115	548	320
	In Prozent aller nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen						
2007	23,7	20,8	51,8	3,7	83,3	16,5	
2008	23,4	21,0	51,7	3,9	83,3	16,4	
2009	22,9	20,5	52,1	4,4	83,2	16,3	
2010	22,1	19,7	53,5	4,8	82,8	16,6	2,3
2011	21,1	19,6	54,2	5,1	83,3	16,1	2,4
2012	20,9	19,9	54,1	5,1	84,1	15,3	2,5
2013	20,8	20,1	54,4	4,8	84,3	15,0	2,6
2014	20,5	20,1	54,9	4,5	83,7	15,6	3,0
2015	20,4	20,2	55,6	3,8	81,2	17,7	4,2
2016	20,7	20,1	55,6	3,6	76,6	22,4	8,5
2017	21,1	19,9	55,7	3,3	69,1	29,7	16,5
Erstes Quartal 2018	21,6	20,2	55,0	3,2	66,2	32,6	19,2

¹ Ausländische Staatsangehörige mit der Staatsbürgerschaft von Syrien, Irak, Iran, Pakistan, Afghanistan, Eritrea, Somalia, Nigeria.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Tabelle 2

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) II nach ausgewählten Merkmalen

	Geschlecht		Altersgruppen			Nationalität			Allein- erziehende	Erwerbs- tätige ²	Arbeitslose
	Männer	Frauen	bis 24 Jahre	25 bis 54 Jahre	ab 55 Jahren	Deutsche Staats- angehörige	Ausländische Staatsangehörige				
							Insgesamt	Aus wich- tigen Asyl- zugangsländern ¹			
	In Tausend										
2007	2 580	2 660	1 004	3 583	653	4 261	973		662	1 218	2 443
2008	2 413	2 560	921	3 364	688	4 015	945		654	1 320	2 183
2009	2 379	2 487	873	3 285	708	3 902	945		636	1 321	2 144
2010	2 378	2 460	830	3 279	729	3 853	964	100	629	1 377	2 070
2011	2 226	2 339	756	3 071	738	3 616	930	101	616	1 351	1 989
2012	2 132	2 271	723	2 942	739	3 467	919	105	613	1 322	1 905
2013	2 127	2 263	718	2 926	746	3 416	956	116	615	1 307	1 897
2014	2 108	2 246	707	2 905	742	3 325	1 013	135	614	1 292	1 875
2015	2 104	2 223	712	2 878	737	3 220	1 095	182	609	1 236	1 844
2016	2 135	2 177	751	2 837	724	3 049	1 249	357	593	1 186	1 777
2017	2 183	2 179	817	2 829	717	2 870	1 473	604	581	1 154	1 664
Erstes Quartal 2018	2 131	2 127	793	2 749	716	2 732	1 507	658	563	1 111	1 615
	In Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten										
2007	49,2	50,8	19,2	68,4	12,5	81,3	18,6		12,6	23,3	46,6
2008	48,5	51,5	18,5	67,6	13,8	80,7	19,0		13,1	26,5	43,9
2009	48,9	51,1	17,9	67,5	14,6	80,2	19,4		13,1	27,2	44,1
2010	49,2	50,8	17,1	67,8	15,1	79,6	19,9	2,1	13,0	28,5	42,8
2011	48,8	51,2	16,6	67,3	16,2	79,2	20,4	2,2	13,5	29,6	43,6
2012	48,4	51,6	16,4	66,8	16,8	78,7	20,9	2,4	13,9	30,0	43,3
2013	48,4	51,6	16,4	66,7	17,0	77,8	21,8	2,7	14,0	29,8	43,2
2014	48,4	51,6	16,2	66,7	17,0	76,4	23,3	3,1	14,1	29,7	43,1
2015	48,6	51,4	16,5	66,5	17,0	111,0	25,3	4,2	14,1	28,6	42,6
2016	49,5	50,5	17,4	65,8	16,8	70,7	29,0	8,3	13,7	27,5	41,2
2017	50,0	50,0	18,7	64,9	16,4	65,8	33,8	13,8	13,3	26,5	38,1
Erstes Quartal 2018	50,1	49,9	18,6	64,6	16,8	64,1	35,4	15,4	13,2	26,1	37,9

1 Ausländische Staatsangehörige mit der Staatsbürgerschaft von Syrien, Irak, Iran, Pakistan, Afghanistan, Eritrea, Somalia, Nigeria.

2 Ab 2009 einschließlich auswertbarer Daten zugelassener kommunaler Träger.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Einkommen des Haushalts, der sogenannten Bedarfsgemeinschaft. Unterschieden wird im amtlichen Berichtssystem zwischen „erwerbsfähigen“ und „nicht erwerbsfähigen“ Leistungsberechtigten. Nicht erwerbsfähig sind Kinder (bis zum Alter von 14 Jahren) und ältere Personen bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter, die aus rechtlichen oder gesundheitlichen Gründen (Arbeitsfähigkeit von weniger als drei Stunden pro Tag) keiner bezahlten Tätigkeit nachgehen können. Als erwerbsfähig gelten generell alle übrigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft unterhalb des gesetzlichen Renteneintrittsalters – unabhängig davon, ob sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen oder nicht. Die Ausnahme sind Personen, die bereits eine Altersrente beziehen (etwa eine Erwerbsminderungsrente).

Stehen die erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen dem Arbeitsmarkt kurzfristig zur Verfügung, gelten sie als arbeitslos – es sei denn, dass sie einer bezahlten Beschäftigung von mehr als 15 Stunden pro Woche nachgehen. Arbeiten sie in geringerem Umfang, etwa in Form eines Mini-Jobs, werden die hilfebedürftigen Erwerbstätigen als Arbeitslose eingestuft.

Erwerbstätige, die Hartz-IV-Leistungen beziehen, werden gemeinhin als Aufstocker bezeichnet.

Zahl der Hilfebedürftigen stagniert seit 2011 in etwa

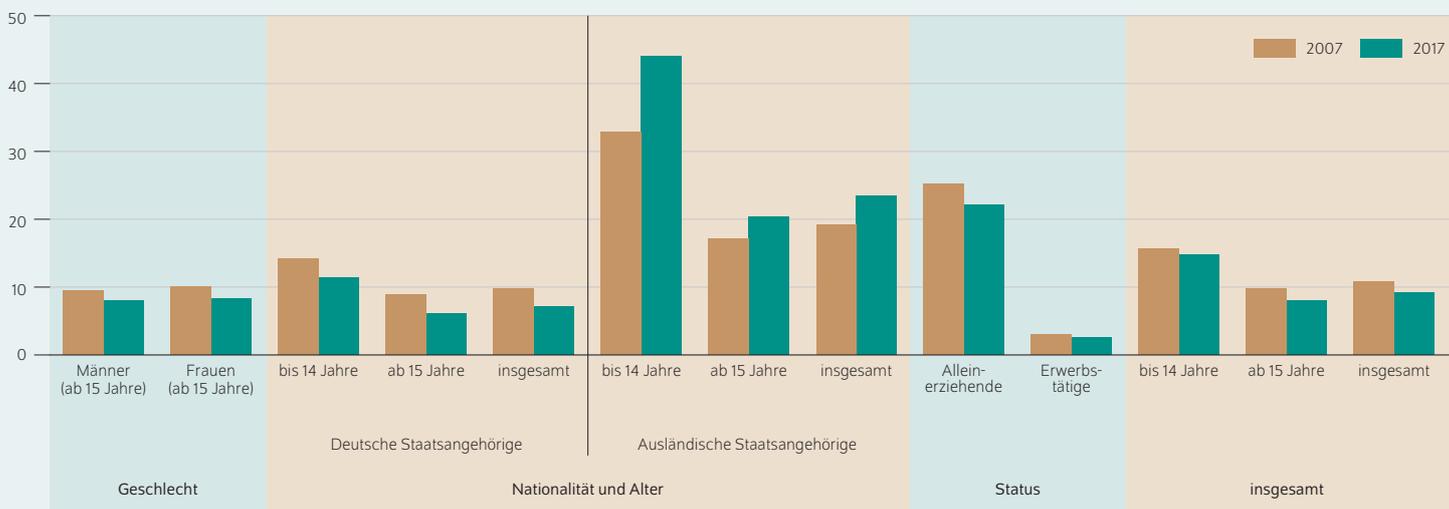
Von Anfang 2007 bis Anfang 2012 sank die Zahl der Personen, die Hartz IV beziehen, um rund 1,2 Millionen. Danach war sie – abgesehen von jahreszeitbedingten Schwankungen – relativ konstant und blieb saisonbereinigt knapp unter sechs Millionen.

Dabei ist zwischen einzelnen Gruppen zu unterscheiden. Bei den nicht erwerbsfähigen Bedürftigen ist die Zahl bis Ende 2011 gesunken, danach ist sie wieder gestiegen – Ende 2016 gab es sogar einen relativ großen Sprung nach oben, bevor sich die Entwicklung dann wieder etwas abflachte (Abbildung 1). Ähnlich sieht es bei der mit Abstand größten Gruppe, den erwerbsfähigen, nicht arbeitslosen Personen aus. Deren Zahl nahm bis zum Frühjahr 2012 ab. Danach kam es zu einer Stagnation und ebenfalls ab Ende 2016

Abbildung 2

Quote der Bedürftigen gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) II nach sozialen Gruppen

In Prozent der jeweiligen Gruppe



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

44 Prozent der Kinder mit ausländischem Pass erhielten im vergangenen Jahr Hartz IV, deutlich mehr als zehn Jahre zuvor.

zu einem zeitweiligen Anstieg. Ganz anders die Entwicklung bei den arbeitslosen Leistungsberechtigten: Nur kurz unterbrochen während der Zeit der weltweiten Finanzkrise ist deren Zahl – unter saisonalen Schwankungen – nahezu stetig gesunken, seit Anfang 2016 sogar beschleunigt. Unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gab es zuletzt also eine Scherenentwicklung: Während die Zahl der nicht als arbeitslos eingestuftem zunahm, schrumpfte die der arbeitslosen. Inzwischen stellen die Arbeitslosen die kleinste Gruppe der Hilfebedürftigen.

Starke Veränderungen in der Gruppe der bedürftigen Kinder

Bei den nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen handelt es sich zum allergrößten Teil (97 Prozent) um Kinder. Unter diesen hat die Altersgruppe der Sechs- bis 14-Jährigen in den vergangenen zehn Jahren an Bedeutung gewonnen (Tabelle 1). Der Anteil und die Zahl der Klein- und Vorschulkinder waren 2007 höher als im ersten Quartal 2018. Seit 2013 ist allerdings wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Besonders große Unterschiede in der Entwicklung zeigen sich, wenn verschiedene Nationalitäten betrachtet werden. Während unter den Kindern mit einem deutschen Pass die Zahl der Hilfebedürftigen stark zurückgegangen ist, nahm sie unter den ausländischen Kindern seit 2015 kräftig zu – und zwar allein bei solchen mit der Staatsbürgerschaft derjenigen Länder, aus denen hauptsächlich anerkannte Asylsuchende stammen. Im vergangenen Jahr erhielten 44 Prozent (2007: 33 Prozent) aller ausländischen Kinder

Hartz-IV-Leistungen, unter denen mit deutscher Staatsbürgerschaft waren es elf Prozent – drei Prozentpunkte weniger als 2007 (Abbildung 2).

Erwerbsfähige Hilfebedürftige: Zunahme auch hier wanderungsbedingt

Unter den erwerbsfähigen Bedürftigen, also den Jugendlichen und Erwachsenen, zeigt sich ebenfalls ein deutlicher Effekt der starken Zuwanderung von Asylsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 – auch hier mit Zeitverzug, da Hartz IV erst nach der meist zeitaufwändigen Anerkennung eines Schutzstatus⁶ gewährt werden kann. Entsprechend haben auch unter den Erwerbsfähigen mit Hartz IV Anteil und Zahl der ausländischen Staatsangehörigen ab 2016 – um rund 260 000 Personen – stark zugenommen. Einen kräftigen und seit 2007 stetigen Rückgang um mehr als 1,5 Millionen Personen gab es indes auch hier unter den deutschen Staatsangehörigen (Tabelle 2). Anfang dieses Jahres hatte mehr als ein Drittel aller erwerbsfähigen Personen mit Hartz-IV-Bezug allein einen ausländischen Pass. Die wanderungsbedingte Hilfebedürftigkeit ist aber noch größer. Das zeigt sich, wenn auch diejenigen Personen einbezogen werden, die sowohl die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen als auch einen Migrationshintergrund haben. So stellten im Dezember 2017 die Personen mit einem Migrationshintergrund (erste und zweite Generation) nach einer Erhebung der Bundesagentur für Arbeit 56 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.⁶

⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018): Arbeitsmarkt in Zahlen. Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB III (online verfügbar).

Kasten 1

Arbeitslose

In Deutschland gibt es zwei Statistiken, die regelmäßig über die Arbeitslosigkeit informieren: die Erwerbslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes und die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die Erwerbslosenstatistik wird üblicherweise für internationale Vergleiche verwendet. Die Abgrenzung der Erwerbslosen beziehungsweise Arbeitslosen erfolgt nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Erwerbslos sind solche Personen, die keinerlei bezahlter Tätigkeit nachgehen (nicht einmal eine Stunde pro Woche), die kurzfristig für die Aufnahme einer solchen Tätigkeit zur Verfügung stehen und selbst aktiv danach suchen.

Arbeitslos nach dem BA-Konzept sind jene Personen, die als Arbeitslose registriert sind und die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Ein Arbeitsloser kann hier durchaus erwerbstätig sein, allerdings nicht mehr als 15 Stunden pro Woche. Andererseits werden Erwerbslose dann nicht als Arbeitslose gezählt, wenn sie an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen. Das ist nach der ILO-Abgrenzung anders, denn hier wird jemand, der oder die zwar an einer Maßnahme teilnimmt, aber trotzdem aktiv einen Job sucht und ihn auch annehmen würde, als arbeitslos eingestuft.

Der Anteil der Frauen und Männer ist unter den Personen, die Hartz IV beziehen, gleich. Bis 2015 überwogen indes noch die Frauen; auch hier dürfte sich die Flüchtlingsmigration bemerkbar gemacht haben, denn es kamen weit überwiegend Männer. Auffallend ist allerdings auch, dass die Zahl der alleinerziehenden Hilfebedürftigen kleiner geworden ist; bei diesen handelt es sich größtenteils um Frauen. Überdies fällt ins Auge, dass die Bedeutung der Personen ab 55 Jahren – jedenfalls bis 2015 – unter den Erwerbsfähigen mit Hartz-IV-Bezug gestiegen ist. Zu dieser Entwicklung dürften die geburtenstarken Jahrgänge beigetragen haben, die mittlerweile in diese Altersgruppe fallen.⁷

Die meisten jugendlichen und erwachsenen Bedürftigen sind nicht arbeitslos

Der größere Teil der erwerbsfähigen Bedürftigen wird nicht als arbeitslos geführt (Kasten 1): Im ersten Quartal 2018 traf das auf 62 Prozent zu – neun Prozentpunkte mehr als zehn Jahre zuvor. Diese Personen kommen entweder nicht für die Aufnahme einer bezahlten Tätigkeit infrage oder sind bereits erwerbstätig. So gibt es Personen, die – in der Regel zeitweilig – gesundheitlich eingeschränkt sind. Deren Zahl hat im Laufe der Zeit deutlich (um 145 000) zugenommen – auf zuletzt 310 000 (Tabelle 3). Zudem gibt es eine Sonderregelung für Langzeitarbeitslose, die mindestens 59 Jahre alt sind und die innerhalb eines Jahres kein Stellenangebot erhalten

⁷ So ist nach der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung der Anteil der 55- bis 64-Jährigen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren von 17,2 Prozent Ende 2006 auf 21,3 Prozent Ende 2016 gestiegen.

haben: Sie werden qua Gesetz einfach nicht als Arbeitslose gezählt.⁸ Deren Zahl ist in den letzten zehn Jahren aber deutlich – um 90 000 – auf etwa 160 000 Personen gesunken.

Relativ unverändert geblieben (bei etwa 300 000 Personen) ist indes die Zahl derjenigen, die keinen Job annehmen können, weil sie einen Pflegefall oder kleine Kinder betreuen müssen. Dann gibt es noch diejenigen Personen, die eine allgemeinbildende oder eine berufsbildende Schule besuchen – auf sie entfallen gut 400 000 der grundsätzlich erwerbsfähigen und nicht arbeitslosen Bedürftigen. Bedeutender sind jedoch die Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, deren Zahl sich zuletzt auf knapp 600 000 belief. Im Zeitverlauf zeigen sich bei dieser Gruppe erhebliche Schwankungen. Besonders hoch war ihre Zahl zur Zeit der Finanzkrise. Zuletzt ist sie wieder gestiegen, um anerkannte Asylsuchende auf den deutschen Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Die bedeutendste Gruppe der nicht arbeitslosen Erwerbsfähigen stellen mit 620 000 Personen im ersten Quartal 2018 diejenigen dar, die bereits eine Erwerbstätigkeit haben. Bei diesen Personen handelt es sich aber nur um einen Teil aller Aufstocker – und zwar um diejenigen mit einer Berufstätigkeit im Umfang von mindestens 15 Wochenstunden oder mit einer betrieblichen Ausbildung. Zu den Aufstockern hinzuzählen sind noch die Arbeitskräfte, die weniger Stunden pro Woche arbeiten. Zusammengenommen gibt es rund 1,1 Millionen Aufstocker (Tabelle 4). Zu Beginn dieses Jahrzehnts erreichte die Zahl ihren Höhepunkt,⁹ danach ist sie etwas gesunken.

Die Tatsache, dass bei einer erheblichen Zahl der Erwerbstätigen die Arbeitseinkünfte nicht ausreichen, um einen gesellschaftlich akzeptablen Lebensstandard zu gewährleisten, war ein gewichtiges Argument für den zu Jahresbeginn 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohn. Vor der Reform wurde von der Politik angekündigt, dass ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde existenzsichernd sei¹⁰ und somit das Aufstocken des Erwerbseinkommens mit Hartz IV entbehrlich würde. Die Entwicklung bei den Aufstockern lässt allerdings keinen nennenswerten Effekt des Mindestlohns erkennen – und er war auch nicht zu erwarten gewesen.¹¹

Denn seit 2015 gab es keinen kräftigen Rückgang bei der Zahl der Aufstocker. Die Zahl jener mit einem Mini-Job, also mit einem Monatsverdienst von bis zu 450 Euro, hat sich zwar etwas verringert – das mag aber daran liegen, dass angesichts der günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt die Beschäftigung ausschließlich in einem Mini-Job weniger gefragt war. Die gute Konjunktur – zusammen mit der

⁸ Gemäß § 53a Abs. 2 SGB II.

⁹ Soweit statistisch nachweisbar, denn verlässliche Angaben über die Zahl der Aufstocker gibt es erst ab 2007. Zuvor – und auch schon vor der Hartz-IV-Reform – hat es aber auch Personen gegeben, die neben Erwerbseinkünften Sozialleistungen bezogen.

¹⁰ So der heutige Bundesarbeitsminister Hubertus Heil in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag am 20. Januar 2012 (online verfügbar).

¹¹ Vgl. Karl Brenke und Kai-Uwe Müller (2013): Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel. DIW Wochenbericht Nr. 39, 14f. (online verfügbar).

Tabelle 3

Erwerbsfähige, nicht arbeitslose Hilfebedürftige nach ihrem Status

	In arbeitsmarkt-politischen Maßnahmen	In ungeförderter Erwerbstätigkeit	In der Schule, ungeförderter Ausbildung	In Erziehung, Haushalt, Pflege	Arbeits-unfähigkeit	Sonderregelun-gen für Ältere	Status unbekannt bzw. Sonstige	Insgesamt
	In Tausend							
2007	529	564	348	314	165	254	623	2 797
2008	590	608	367	330	201	288	407	2 790
2009	654	594	354	325	237	264	293	2 722
2010	697	652	345	334	273	261	206	2 768
2011	540	688	332	313	281	250	171	2 576
2012	476	696	328	296	288	221	193	2 498
2013	459	704	334	294	294	203	206	2 493
2014	445	718	338	288	297	183	209	2 479
2015	436	720	346	289	298	165	230	2 483
2016	495	682	360	295	300	162	241	2 535
2017	608	654	410	319	305	161	242	2 698
Erstes Quartal 2018	587	621	413	323	310	164	231	2 648
	In Prozent aller erwerbsfähigen, nicht arbeitslosen Hilfebedürftigen							
2007	18,9	20,2	12,4	11,2	5,9	9,1	22,3	100
2008	21,1	21,8	13,2	11,8	7,2	10,3	14,6	100
2009	24,0	21,8	13,0	12,0	8,7	9,7	10,8	100
2010	25,2	23,6	12,5	12,1	9,9	9,4	7,5	100
2011	21,0	26,7	12,9	12,1	10,9	9,7	6,6	100
2012	19,1	27,9	13,1	11,8	11,5	8,8	7,7	100
2013	18,4	28,2	13,4	11,8	11,8	8,1	8,3	100
2014	17,9	29,0	13,6	11,6	12,0	7,4	8,4	100
2015	17,6	29,0	13,9	11,6	12,0	6,6	9,3	100
2016	19,5	26,9	14,2	11,6	11,8	6,4	9,5	100
2017	22,5	24,2	15,2	11,8	11,3	6,0	9,0	100
Erstes Quartal 2018	22,2	23,4	15,6	12,2	11,7	6,2	8,7	100

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Tabelle 4

Erwerbstätige Leistungsberechtigte gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) II

In Tausend

	Alle	Abhängig Beschäftigte					Selbständige
		Insgesamt	davon mit einem monatlichen Erwerbseinkommen von ...				
			... bis zu 450 Euro	... 450 bis 850 Euro	... 850 bis 1 200 Euro	... 1 200 Euro und mehr	
2007	1 218	1 154	606	198	184	166	67
2008	1 320	1 235	668	219	193	155	87
2009	1 321	1 223	693	225	184	120	104
2010	1 377	1 268	723	234	191	120	117
2011	1 351	1 241	690	241	188	122	118
2012	1 322	1 212	645	242	194	131	119
2013	1 307	1 197	658	229	170	140	120
2014	1 292	1 184	629	235	169	151	118
2015	1 236	1 128	565	234	160	169	117
2016	1 186	1 090	529	232	161	167	105
2017	1 154	1 069	501	235	168	165	93
Erstes Quartal 2018	1 111	1 033	481	229	166	157	86

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

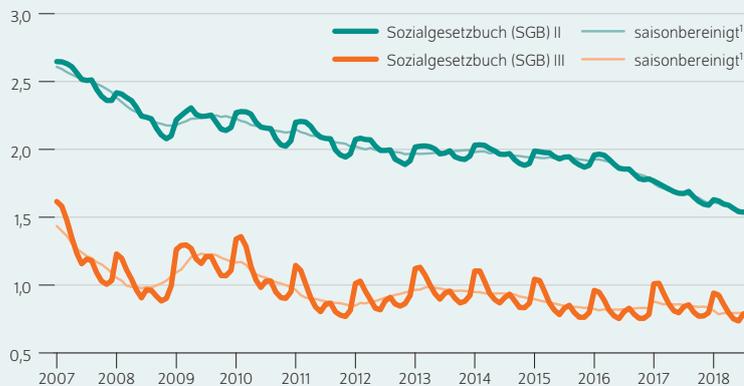
© DIW Berlin 2018

generellen Abwendung von der selbständigen Beschäftigung – dürfte auch dafür verantwortlich sein, dass die Zahl der selbständig tätigen Hilfebedürftigen seit 2015 gesunken ist. Die Zahl der Aufstocker mit einem Midi-Job, also

einem Monatsverdienst zwischen 450 und 850 Euro, stagnierte indes lediglich und die der abhängig Beschäftigten, die mehr als 1 200 Euro im Monat verdienen – weil sie etwa eine Vollzeitstelle haben – ist sogar gestiegen. Gerade

Abbildung 3

Arbeitslose nach Rechtskreisen
In Millionen Personen



1 Saisonbereinigt nach BV 4.1.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© DIW Berlin 2018

Seit dem Ende der Finanzkrise sinkt die Zahl der Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, schneller als die der Personen mit Arbeitslosengeld I.

bei dieser Gruppe wäre aber zu erwarten gewesen, dass der gesetzliche Mindestlohn eine Wirkung zeigt, da diese Beschäftigten einen besonders großen Teil zum Haushaltsbudget beisteuern.

Zahl der Arbeitslosen mit Hartz IV ist stark zurückgegangen

Die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II, also mit Hartz IV, ist stark zurückgegangen – saisonbereinigt von 2,6 Millionen Anfang 2007 auf inzwischen gut 1,5 Millionen (Abbildung 3). Seit dem Ende der Finanzkrise ist sie sogar stärker gesunken als die Zahl jener Arbeitslosen, die dem Rechtskreis des SGB III angehören und somit Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen. Auffällig ist insbesondere der kräftige Abbau der Hartz-IV-Arbeitslosigkeit seit dem Frühjahr 2016. Nähere Auskunft über die Gründe dafür ergibt ein Blick auf die Bewegungsvorgänge bei der Arbeitslosigkeit.

Der Bestand an Arbeitslosen ist keine weitgehend fixe Masse, vielmehr unterliegt er einer starken Fluktuation. Das zeigt sich an der sogenannten Umschlaghäufigkeit (Abbildung 4). Die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit waren zuletzt im Laufe eines Jahres drei Mal höher als der durchschnittliche Bestand. Die Fluktuationsrate liegt bei mehr als drei Viertel.¹²

Abbildung 4

Fluktuation und Umschlaghäufigkeit des Arbeitslosenbestandes
In Prozent (Linien); Häufigkeit (Säulen)



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit waren zuletzt im Laufe eines Jahres drei Mal höher als der durchschnittliche Bestand, die Fluktuation ist also enorm.

Unter den Arbeitslosen mit Hartz IV ist die Umschlaghäufigkeit indes geringer – der Bestand wurde im vergangenen Jahr rechnerisch 2,4 Mal ausgetauscht. Viele dieser Personen haben es offenbar vergleichsweise schwer, eine Beschäftigung zu finden. Das hat strukturelle Gründe – und im Laufe der Zeit hat sich die Struktur noch verschlechtert. So sind unter den SGB-II-Arbeitslosen Personen ohne Berufsausbildung weit überrepräsentiert (Abbildung 5). Mittlerweile machen sie insgesamt fast zwei Drittel all dieser Arbeitslosen aus; Ende des letzten Jahrzehnts war es noch etwas mehr als die Hälfte (Tabelle 5).

Auch Ältere stellen einen wachsenden Anteil – das ist demografisch bedingt und auch bei den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III der Fall. Überdies fällt auf, dass der weit überwiegende Teil der ausländischen Arbeitslosen Hartz IV bezieht; diese stellen inzwischen knapp ein Drittel aller Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II.

Die Zugänge in die Arbeitslosigkeit haben nach dem zweiten Halbjahr 2016 abgenommen – es sind also, wohl konjunkturbedingt, weniger Bedürftige „nachgekommen“ (Abbildung 6). Die Abgänge sind zwar ebenfalls zurückgegangen, allerdings haben die Abgänge die Zugänge deutlich übertroffen, so dass der Bestand schrumpfte.

Unter den Hartz-IV-Arbeitslosen dominiert der Zugang aus einer vorhergehenden Bildungsmaßnahme (insbesondere einer Qualifizierung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) sowie aus einer vorherigen Arbeitsunfähigkeit

¹² Abgänge geteilt durch die Summe von Anfangsbestand und Zugängen.

(Tabelle 6). Das bedeutet, dass ein großer Teil dieser Erwerbslosen von der Arbeitslosigkeit zu einer Maßnahme (oder zeitweiligen Erwerbsunfähigkeit) pendelt und wieder zurück. Mit Blick auf die Arbeitsunfähigkeit haben sich in jüngerer Zeit die Zugänge und Abgänge in etwa die Waage gehalten. Bei der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen übertrafen die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit die Zugänge; die Maßnahmen haben also zum Abbau der Hartz-IV-Arbeitslosigkeit beigetragen. Noch stärker war aber der Beitrag der Erwerbstätigkeit, insbesondere der von Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt, denn hier war die Differenz von Abgängen und Zugängen noch größer. Es haben also mehr Arbeitslose mit Hartz IV einen Job gefunden als Erwerbstätige arbeitslos und damit hilfebedürftig wurden (Kasten 2). Dabei spielt möglicherweise eine Rolle, dass sich entgegen des zuvor bestehenden, langfristigen Trends in jüngerer Zeit die Beschäftigungsstruktur hin zu einfachen Tätigkeiten verschoben hat.¹³

Ganz anders dagegen das Bild bei den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III – hier besteht eine besonders hohe Fluktuation: Rechnerisch wird der gesamte Bestand mehr als vier Mal pro Jahr umgeschlagen. Hier gibt es vor allem ein ständiges Kommen aus und Gehen aus der Erwerbstätigkeit und zurück. Allerdings übertrafen zuletzt die Zugänge aus der Erwerbstätigkeit die Abgänge dorthin. Gemindert wurde der Bestand dagegen durch relativ häufige Arbeitsunfähigkeit sowie durch das Ausscheiden aus der Arbeitslosigkeit wegen fehlender Mitwirkung bei der Vermittlung.

Statistisch ausgewiesene Langzeitarbeitslosigkeit geht zurück

Als langzeitarbeitslos gelten Personen, die mindestens ein Jahr ununterbrochen arbeitslos waren. Die meisten – 90 Prozent – erhalten Hartz IV. Das hängt auch damit zusammen, dass Arbeitslose unter 50 Jahren höchstens zwölf Monate Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen können und danach auf Hartz IV angewiesen sind.¹⁴

Die Zahl der ausgewiesenen Langzeitarbeitslosen ist in den letzten zehn Jahren stetig zurückgegangen, seit Ende 2015 sogar stärker als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Dabei hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit mehr und mehr in den Hartz-IV-Bereich verlagert, wengleich auch hier die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit 2007 um knapp 30 Prozent gesunken ist (Tabelle 5). Dennoch hat sich deren Anteil unter den bedürftigen Erwerbslosen in den letzten Jahren nur wenig verändert. Knapp die Hälfte der Arbeitslosen mit Hartz IV ist länger als ein Jahr arbeitslos.

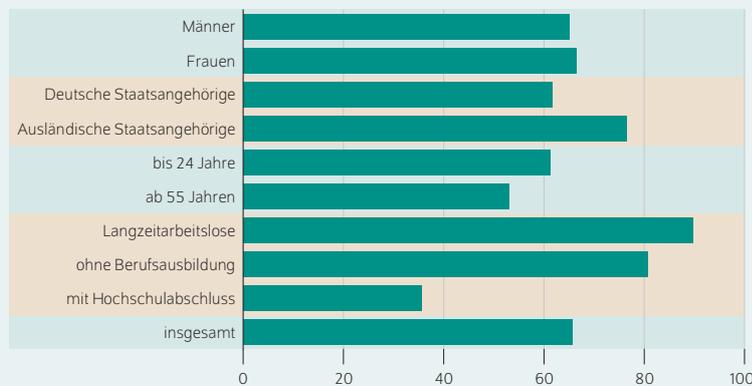
Der statistische Nachweis der Langzeitarbeitslosigkeit ist allerdings mit einem großen Problem behaftet. Denn

¹³ So ist der Anteil derjenigen Arbeitskräfte, die überwiegend einfache Tätigkeit ausüben (sogenannte Leistungsgruppen 4 und 5), an allen Voll- und Teilzeitbeschäftigten von 22,4 Prozent im ersten Quartal 2016 auf 22,8 Prozent im ersten Quartal 2018 gestiegen. Vgl. Statistisches Bundesamt (2018): Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste. Fachserie 16, Reihe 2.1 (online verfügbar).

¹⁴ Langzeitarbeitslos können auch Personen werden, die vor ihrer Arbeitslosigkeit keine Versicherungsansprüche oder kürzer als ein Jahr dauernde Versicherungsansprüche erworben haben.

Abbildung 5

Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches (SGB) II an allen Arbeitslosen im ersten Halbjahr 2018



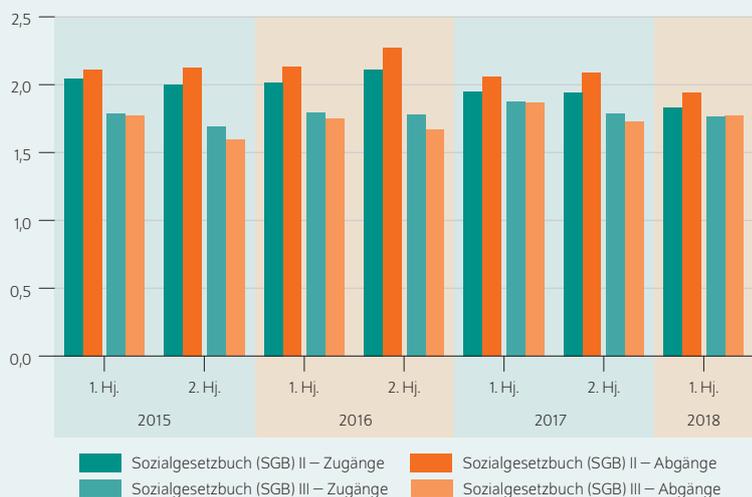
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Unter den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II sind Personen ohne Berufsausbildung weit überrepräsentiert.

Abbildung 6

Zugänge in und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die Zugänge in die Arbeitslosigkeit haben zuletzt abgenommen.

Tabelle 5

Arbeitslose im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches (SGB) II nach ausgewählten Merkmalen

	Geschlecht		Nationalität		Altersgruppen		Langzeit-arbeitslose	ohne Berufsausbildung
	Männer	Frauen	Deutsche Staatsangehörige	Ausländische Staatsangehörige	bis 24 Jahre	ab 55 Jahren		
	In Tausend							
2007	1326	1195	2072	445	222	254	1070	–
2008	1170	1088	1849	404	185	241	1081	–
2009	1188	1041	1822	403	192	256	933	1129
2010	1163	1000	1759	399	177	257	940	1089
2011	1111	973	1695	385	162	281	910	1074
2012	1060	935	1611	380	156	295	904	1003
2013	1057	924	1581	396	153	309	940	1059
2014	1049	916	1543	418	148	318	951	1091
2015	1041	895	1479	453	141	327	927	1097
2016	1019	850	1366	498	147	319	897	1072
2017	918	759	1169	502	137	286	809	963
Erstes Quartal 2018	893	722	1113	496	130	281	768	1012
	In Prozent aller Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II							
2007	52,5	47,3	82,1	17,6	8,8	10,1	42,4	–
2008	51,8	48,2	81,9	17,9	8,2	10,7	47,9	–
2009	53,3	46,7	81,7	18,1	8,6	11,5	41,8	52,7
2010	53,8	46,2	81,3	18,4	8,2	11,9	43,4	52,3
2011	53,3	46,7	81,4	18,5	7,8	13,5	43,6	53,4
2012	53,1	46,9	80,8	19,1	7,8	14,8	45,3	53,9
2013	53,4	46,6	79,8	20,0	7,7	15,6	47,5	55,7
2014	53,4	46,6	78,5	21,3	7,5	16,2	48,4	56,8
2015	53,8	46,2	76,4	23,4	7,3	16,9	47,9	57,9
2016	54,5	45,5	73,1	26,6	7,9	17,1	48,0	59,4
2017	54,8	45,2	69,7	30,0	8,1	17,0	48,2	61,1
Erstes Quartal 2018	55,2	44,8	69,2	30,8	8,1	17,5	47,6	63,3

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

insbesondere im Hartz-IV-Bereich wird die Arbeitslosigkeit häufig durch die Teilnahme an Maßnahmen oder durch eine zeitweilige Erwerbsunfähigkeit unterbrochen. Dadurch werden Personen, die mehr als ein Jahr ohne bezahlte Beschäftigung sind, aber nicht durchgängig arbeitslos waren, gar nicht als Langzeitarbeitslose gezählt.

Fazit: Umfassende und finanzierbare Alternativen zu Hartz IV nicht in Sicht

Die Hartz-IV-Arbeitslosigkeit ist – wohl vor allem wegen der günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt – in den vergangenen zehn Jahren deutlich zurückgegangen, sogar stärker als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Dieses Ergebnis ist insofern überraschend, als dass ein großer Teil der Hartz-IV-Arbeitslosen Merkmale vorweist, die die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren – dazu gehört vor allem eine fehlende abgeschlossene Berufsausbildung. Allerdings haben in jüngerer Zeit einfache Tätigkeiten an Bedeutung gewonnen. Trotz der stark rückläufigen Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II ist aber die Zahl aller Bedürftigen, die Hartz IV beziehen, seit 2011 in etwa konstant geblieben. Denn der sinkenden Zahl an Arbeitslosen steht eine wachsende Zahl von Kindern und Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüber, die nicht als Arbeitslose gezählt werden.

Erheblich beeinflusst wurde die Entwicklung von der Zuwanderung im Rahmen der Asylsuche.

Der Charakter von Hartz IV hat sich somit sukzessive verändert: von der Ausrichtung auf die Jobvermittlung Arbeitsloser hin zu einem System der sozialen Unterstützung. Daher greifen Versuche, Hartz IV dadurch überflüssig zu machen, indem Langzeitarbeitslosen öffentlich geförderte Jobangebote unterbreitet werden, zu kurz. Denn die Arbeitslosen sind infolge der günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nur noch eine Minderheit unter den Bedürftigen; davon wiederum ist nicht einmal die Hälfte der Statistik zufolge langzeitarbeitslos.

Häufig wird auch angeführt, dass Hartz IV gescheitert sei – da die Vermittlung in die Beschäftigung nicht besser geworden sei oder weil infolge von Hartz IV ein wachsender Teil der abhängig Beschäftigten dem Niedriglohnsektor angehöre.¹⁵ Dem widerspricht aber die tatsächliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie die Tatsache, dass sich der Niedriglohnsektor in Deutschland von 1995 bis 2006 ausgebreitet hat, Hartz IV aber 2005 eingeführt wurde.

¹⁵ Vgl. unter anderem das Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2017, 24 (online verfügbar) sowie Dierk Hirschel (2018): Hartz IV ist gescheitert. Frankfurter Rundschau vom 6. April (online verfügbar).

Tabelle 6

Zugänge und Abgänge von Arbeitslosen

	Zugänge (Tausend)				Abgänge (Tausend)				Differenz der Zugänge und Abgänge (kumuliert) von 2016 bis 1. Hj. 2018
	Erstes Halbjahr 2016	Erstes Halbjahr 2017	Zweites Halbjahr 2017	Erstes Halbjahr 2017	Erstes Halbjahr 2016	Erstes Halbjahr 2017	Zweites Halbjahr 2017	Erstes Halbjahr 2018	
Rechtskreis Sozialgesetzbuch (SGB) II									
Erwerbstätigkeit	386	316	315	304	445	375	385	357	-294
abhäng. Beschäftigung - 1. Arbeitsmarkt	293	232	232	228	349	289	313	284	-309
Beschäftigung - 2. Arbeitsmarkt	68	63	63	57	77	71	54	58	-10
Selbständigkeit	20	17	15	15	18	16	17	15	24
Sonstiges ¹⁾	5	4	5	4	14	12	11	11	2
Ausbildung und sonstige Maßnahmeteilnahme	491	570	616	557	532	595	621	541	-127
Schule/Studium/schulische Berufsausbildung	38	36	79	35	12	15	41	13	146
betriebliche/außerbetriebliche Ausbildung	18	14	19	15	5	5	29	5	14
Sonstige Ausbildung/Maßnahme	435	520	518	507	514	576	551	522	-287
Nichterwerbstätigkeit	954	898	872	851	929	872	871	848	65
Arbeitsunfähigkeit	692	653	613	629	688	639	612	625	15
Fehlende Verfügbarkeit/Mitwirkung	237	219	232	194	176	173	200	166	220
Sonderregelungen für Ältere ²⁾					57	53	53	53	-271
Sonstige Gründe/keine Angabe	186	166	137	122	224	214	209	195	-278
Insgesamt	2 017	1 950	1 940	1 833	2 130	2 057	2 087	1 941	-633
Rechtskreis Sozialgesetzbuch (SGB) III									
Erwerbstätigkeit	1 051	1 071	985	1 038	847	863	733	836	1 138
abhäng. Beschäftigung - 1. Arbeitsmarkt	1 009	1 029	941	999	790	808	681	784	1 197
Beschäftigung - 2. Arbeitsmarkt	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Selbständigkeit	38	36	34	34	57	55	52	52	-80
Sonstiges ¹⁾	4	6	10	5	55	53	48	50	21
Ausbildung und sonstige Maßnahmeteilnahme	363	412	433	362	330	383	395	341	160
Schule/Studium/schulische Berufsausbildung	29	27	47	20	8	8	42	7	68
betriebliche/außerbetriebliche Ausbildung	62	62	95	59	6	7	26	6	305
Sonstige Ausbildung/Maßnahme	272	323	290	283	317	369	327	328	-213
Nichterwerbstätigkeit	346	367	351	351	522	566	559	552	-973
Arbeitsunfähigkeit	219	239	217	233	284	317	284	311	-348
Fehlende Verfügbarkeit/Mitwirkung	121	121	127	111	194	208	228	196	-436
Sonderregelungen für Ältere					15	15	15	15	-75
Sonstige Gründe/keine Angabe	34	28	18	16	48	53	41	39	-99
Insgesamt	1 794	1 877	1 787	1 767	1 748	1 866	1 728	1 768	227

1 Unter anderem freiwilliges soziales Jahr beziehungsweise freiwilliges ökologisches Jahr.
 2 Gemäß § 53a Abs. 2 SGB II.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Die Kritik an Hartz IV wird oft mit dem Verweis auf die zuvor gewährte Arbeitslosenhilfe verbunden. Dabei wird jedoch verkannt, dass längst nicht alle Bedürftigen, die heute Hartz IV erhalten, früher berechtigt gewesen wären, Arbeitslosenhilfe zu beziehen. Denn mit Hartz IV wurde das früher bestehende Zwei-Klassen-System bei der Gewährung von steuerfinanzierten Sozialleistungen beendet. Vorher gab es zum einen diejenigen, die irgendwann einmal Leistungsansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben hatten und nach dem Verlust der Ansprüche steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe bekamen, die wie die Versicherungsleistung an das bis dato letzte Erwerbseinkommen gekoppelt war. Zum anderen gab es diejenigen, die keine Leistungsansprüche an

die Arbeitslosenversicherung hatten und deshalb Sozialhilfe erhielten. Die Gewährung von Sozialhilfe war – auch im Vergleich zu Hartz IV – für die Bedürftigen mit stärkeren Einschränkungen bei der Vermögensanrechnung und in der Regel auch bei der Höhe der laufenden Zahlungen verbunden. Daher gab es mit der Einführung von Hartz IV unter den Bedürftigen sowohl Gewinner als auch Verlierer.¹⁶ Die Reform hat für mehr soziale Gerechtigkeit gesorgt, denn die Bezieherinnen und Bezieher steuerfinanzierter Sozialleistungen wurden gleichgestellt.

¹⁶ Vgl. Jan Goebel und Maria Richter (2007): Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. DIW Wochenbericht Nr. 50, 753–761 (online verfügbar).

Kasten 2

Zur Arbeitsbereitschaft hilfebedürftiger Arbeitsloser

Ein Teil der Kritik an Hartz IV macht sich an den Sanktionen fest, die in Form einer Kürzung der Sozialleistungen im Falle eines Fehlverhaltens der Bedürftigen verhängt werden. Diese Sanktionen sollten – so die Kritik – abgeschafft werden.¹ Leistungskürzungen würden die Menschenwürde verletzen, da ein menschenwürdiges Existenzminimum dann nicht mehr gewährleistet sei. Hinter den Sanktionen stecke eine „Aktivierungsideologie“, mit ihnen „sollen Menschen um jeden Preis dazu gebracht werden, Erwerbsarbeit

¹ So hatten die Fraktionen der Parteien Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen entsprechende Anträge in den Deutschen Bundestag eingebracht; sie wurden im Juni dieses Jahres in einer Abstimmung mehrheitlich abgelehnt.

anzunehmen“.² Oder es wird argumentiert, dass Sanktionen die „selbstbestimmte Teilhabe“ der Menschen einschränken würden.³

In der Praxis wird nur ein sehr geringer Teil der Bedürftigen mit Sanktionen belegt. Im ersten Quartal 2018 waren es etwas mehr als 130 000 oder 3,1 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Abbildung). Über die Zeit hat es in dieser Hinsicht wenige Änderungen gegeben. Zudem ist der häufigste Grund für eine Sanktion ein Meldeversäumnis bei den zuständigen Stellen; zuletzt traf das auf drei Viertel aller verhängten Sanktionen zu. Nur jede fünfte Sanktion beruhte darauf, dass ein Eingliederungsvertrag nicht eingehalten beziehungsweise eine angebotene Stelle oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme abgelehnt wurde.

Zu Meldeversäumnissen kann es bei jedem erwerbsfähigen Bedürftigen kommen, zu der Ablehnung eines Jobs aber nur bei denjenigen, die überhaupt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und keinen Job haben – also bei jenen, die arbeitslos sind. Wie es um die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen im Berichtskreis des SGB II bestellt ist, wurde in einer früheren Untersuchung des DIW Berlin anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) bis zum Jahre 2008 untersucht.⁴ Dabei zeigte sich, dass vor zehn Jahren der weit überwiegende Teil der Arbeitslosen mit Hartz IV (80 Prozent) einen angebotenen Job sofort annehmen würden. Bei den übrigen handelte es sich größtenteils um Ältere, die gar nicht mehr erwerbstätig sein wollten – vermutlich weil sie resigniert hatten.

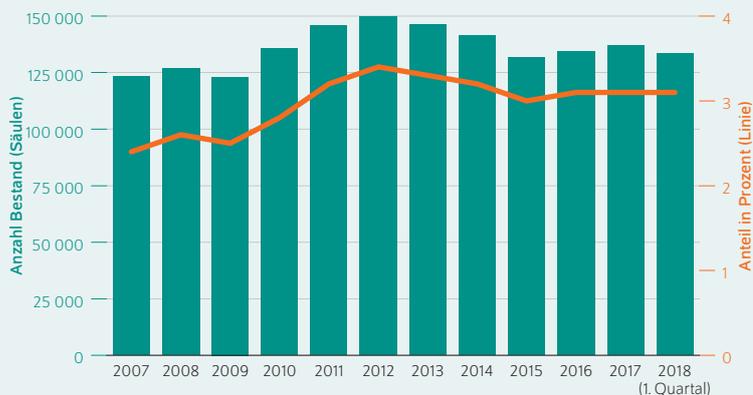
² Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, Fabio De Masi, Klaus Ernst, Susanne Fersch, Sylvia Gabelmann, Dr. Achim Kessler, Jan Korte, Jutta Krellmann, Bernd Riexinger, Friedrich Straetmanns, Harald Weinberg, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE (2017): Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen. Bundestagsdrucksache Nr. 19/103 (online verfügbar).

³ Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Rüffer, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Katja Dörner, Lisa Paus, Katharina Dröge, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Maria Klein-Schmeink, Margit Stumpp, Ulla Schauws, Sven-Christian Kindler, Kai Gehring, Erhard Grundl, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Julia Verlinden, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2018): Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung. Bundestagsdrucksache Nr. 19/1711 (online verfügbar).

⁴ Vgl. Karl Brenke (2010): Fünf Jahre Hartz IV – Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral. DIW Wochenbericht Nr. 6, 2–13 (online verfügbar).

Abbildung

Sanktionierte erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Rechtskreis des Sozialgesetzbuches (SGB) II
Anzahl (linke Achse); Anteil an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Prozent (rechte Achse)



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Nur ein relativ geringer Teil der Hartz-IV-Bedürftigen wird mit Sanktionen belegt.

Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Kritik an Hartz IV auch daher rührt, dass immer noch die Vorstellung verbreitet ist, dass im Falle von Arbeitslosigkeit nach vorhergehender langjähriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung dauerhaft Leistungen gezahlt werden müssten, die am letzten Verdienst ausgerichtet sind. Schon bei der Einführung von Hartz IV grassierte die Illusion, dass es sich bei der Arbeitslosenhilfe um eine Versicherungsleistung gehandelt habe – und sie scheint bis heute fortzubestehen. Ein Blick auf die heutige Struktur der Bedürftigen ließe

jedoch erwarten, dass überschlägig gerechnet nicht einmal die Hälfte davon berechtigt ist, Leistungen zu beziehen, die äquivalent zur früheren Arbeitslosenhilfe wären.

Wer die Abschaffung von Hartz IV verlangt, muss Alternativen darlegen. Sie müssen allerdings umfassend und finanzierbar sein und nicht dem verbreiteten Gerechtigkeitsempfinden zuwiderlaufen. Solche Alternativen gibt es aber bisher nicht – sondern nur vielstimmige Kritik am Bestehenden.

Eine Replikation dieser Untersuchung anhand der SOEP-Daten von 2016⁵ zeigt indes, dass die allermeisten Hartz-IV-Arbeitslosen eine angebotene Stelle zwar weiterhin sofort annehmen würden – nunmehr trifft das aber nur noch auf zwei Drittel zu (Tabelle). Ins Auge stechen wiederum die älteren Arbeitslosen, von denen ein erheblicher Teil gar nicht mehr arbeiten will. Unter denjenigen, die grundsätzlich erwerbstätig sein wollen, aber kurzfristig keinen Job antreten würden, finden sich vergleichsweise viele Frauen sowie Jüngere. Bei Arbeitslosen ohne Berufsausbildung ist diese Einstellung etwas stärker verbreitet als unter jenen mit einer mittleren beruflichen Qualifikation. Keine Unterschiede zeigen sich in dieser Hinsicht indes mit Blick auf den Migrationsstatus.

Zusammenfassend gibt es somit – anders als vor zehn Jahren – inzwischen doch einen nicht unerheblichen Teil an Hartz-IV-Arbeitslosen, die eine unzureichende Bereitschaft zeigen, einen angebotenen Job anzunehmen. Gemessen wurde anhand der SOEP-Daten allerdings nur die Einstellung (beziehungsweise deren affektiven und kognitiven Aspekte), nicht aber das tatsächliche Verhalten.

Bei der Forderung nach der Abschaffung von Sanktionen bei Hartz IV wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sie ohnehin nur eine geringe Zahl der Bedürftigen treffen. Dieses Argument ist allerdings wenig überzeugend, denn wenn der Sachverhalt in der Praxis von eher geringer Relevanz ist, könnte er ignoriert werden – und es wären etwa keine Gesetzesinitiativen zur Beseitigung der Sanktionen nötig.

Vor allem aber wird der Charakter von Hartz IV verkannt. Es handelt sich um eine aus Steuermitteln aufgebrachte Hilfe für Bedürftige in einer finanziellen Notlage. Und die Solidarität üben- de Gemeinschaft kann erwarten, dass die Hilfebedürftigen ihre Möglichkeiten so gut wie möglich ausschöpfen, um ihre missliche

⁵ Einbezogen wurden registrierte Arbeitslose, in deren Haushalten Hartz-IV-Leistungen anfallen. Ausgeklammert wurden Erwerbstätige, Personen in einer schulischen oder dualen Ausbildung sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, Personen, die ihren Gesundheitszustand als „schlecht“ einstufen, Alleinerziehende mit Kleinkindern im Haushalt sowie solche Personen, die sich mehr als zwei Stunden pro Tag um einen Pflegefall kümmern. Für die Auswertung standen 832 Fälle zur Verfügung.

Tabelle

Arbeitslose mit Hartz IV nach ihrer Verfügbarkeit aus dem Arbeitsmarkt 2016

Angaben in Prozent der jeweiligen Gruppe

	Würde eine angebotene Stelle kurzfristig ¹ annehmen	Würde eine angebotene Stelle nicht kurzfristig annehmen	Will dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen
Geschlecht			
Männer	75	13	12
Frauen	57	30	13
Altersgruppe			
bis 24 Jahre	65	34	0
25 bis 54 Jahre	72	22	6
55 bis 64 Jahre	53	8	40
Migrationshintergrund			
Deutsche Staatsangehörige, ohne Migrationshintergrund	71	19	10
Deutsche Staatsangehörige, mit Migrationshintergrund	70	23	7
Ausländische Staatsangehörige	59	21	20
Berufsabschluss			
kein Abschluss	66	23	12
Lehre, Fachschule	70	17	13
Insgesamt	67	20	12

¹ Innerhalb von zwei Wochen.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (v33); eigene Berechnungen.

Lage zu überwinden – also eine Gegenleistung erbringen. Alle einschlägigen Theorien verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen sowie die empirischen Befunde legen nahe,⁶ dass es in der Bevölkerung als Verstoß gegen die Fairness angesehen wird, wenn für eine Leistung die Gegenleistung verweigert wird – obwohl es möglich wäre, sie zu erbringen.

⁶ Vgl. unter anderem die Equity-Theorie, beispielsweise. J. Stacy Adams (1965): Inequity in social exchange. In: L. Berkowitz (Hrsg.): Advances in experimental social psychology, Band 2, 8–62. New York.

Karl Brenke ist wissenschaftlicher Referent im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kbrenke@diw.de

JEL: J65, J68, I38

Keywords: Unemployment, receivers of welfare benefits

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

85. Jahrgang 22. August 2018

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Dr. Ferdinand Fichtner; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky;
Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Johanna Möllerström,
Ph.D.; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp;
Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Markus M. Grabka

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;
Matthias Laugwitz; Markus Reiniger; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter