

Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System nicht verbessert

Mit Hartz IV sollten insbesondere die Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen verbessert werden. Doch auch 10 Jahre nach Errichtung dieses neuen Fürsorgesystems ist der Anteil der Arbeitslosen, die länger als ein Jahr ohne Job sind, höher als im Schnitt aller OECD-Industrieländer. Wer hierzulande arbeitslos und hilfebedürftig ist, bleibt es oftmals auch für lange Zeit.

Zwar hat sich die absolute Zahl der Langzeitarbeitslosen verringert, doch sind die Beschäftigungschancen immer noch sehr gering. In den letzten Jahren haben sich ihre Eingliederungschancen keinesfalls verbessert, sondern sind eher rückläufig. Die steigende Zahl sozialversicherter Jobs geht weitgehend an ihnen vorbei.

1. Niveau und Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit

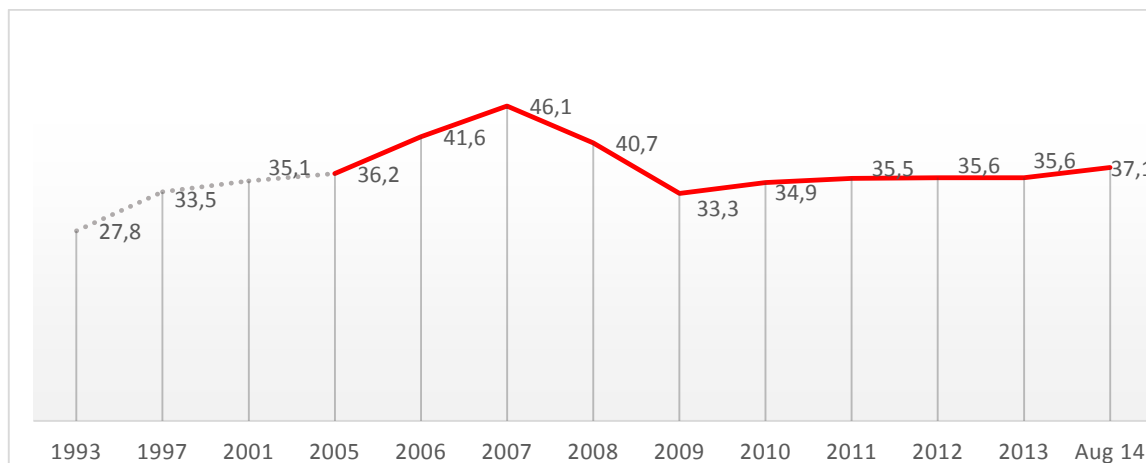
Im August 2014 suchten insgesamt 1,077 Mio. arbeitslose Menschen seit einem Jahr oder länger einen Job; gut 7.300 mehr als ein Jahr zuvor. Dies entspricht einem Anteil von 37,1 Prozent aller Arbeitslosen. Bereits 2013 hat sich ihre Zahl erhöht und verändert sich seit 2009 nur noch wenig; sie pendelt auf einem Niveau von Anfang und Mitte der 90er Jahre. Doch in den nachfolgenden Jahren stieg die Langzeitarbeitslosigkeit nahezu stetig an bis auf gut 1,8 Mio. in 2006 – wobei die statistischen Sondereffekte infolge der Einführung des Hartz-IV-Systems zu berücksichtigen sind.

Gemessen am Anteil aller Arbeitslosen relativieren sich die Erfolge beim Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit etwas. So wurden 2002 absolut 1,37 Mio. Langzeitarbeitslose gezählt, was einem Anteil von 33,7 Prozent entspricht, während in 2010 noch 1,130 Mio. bzw. ein Anteil von 34,9 Prozent registriert wurden. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Arbeitslosenbestand hat sich seit 2009 langsam aber stetig erhöht und die absolute Zahl stagniert.

Gliederung:

1. Niveau und Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit
2. Wiedereingliederungschancen von Hartz-IV-Empfängern
3. Nachhaltige und existenzsichernde Eingliederung
4. Soziale Auswirkungen
5. Initiative des BMAS gegen Langzeitarbeitslosigkeit reicht noch nicht aus
6. Was tun?

Grafik 1: Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen 1993, 1997, 2001, 2005 – 2013 in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen

Das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ist für einzelne Personengruppen sehr unterschiedlich. So sind Frauen im Schnitt etwas länger arbeitslos als Männer und zählen etwas häufiger zu den Langzeitarbeitslosen mit einer Dauer von mehr als zwei Jahren. Dies gilt ebenso für Arbeitslose ohne Berufsabschluss, doch auch mit Berufsabschluss suchen gut 30 Prozent aller Arbeitslosen länger als ein Jahr eine Beschäftigung. Gemessen an allen Langzeitarbeitslosen hat immerhin fast die Hälfte eine abgeschlossene Berufsausbildung. Auch zwischen den Langzeitarbeitslosen gibt es folglich große Unterschiede.

Der regionale Arbeitsmarkt beeinflusst gleichfalls die Dauer der Arbeitslosigkeit. So sind die Anteile der Langzeitarbeitslosen in Süddeutschland deutlich niedriger als in anderen Regionen. Vergleichsweise niedrig ist die Quote in Bayern mit 25 Prozent, während Bremen und NRW die höchsten Anteile ausweisen. Die Quote der Langzeitarbeitslosen lag hier in 2013 mit 45 Prozent bzw. 42 Prozent noch über dem Niveau der ostdeutschen Länder. Noch größer sind die Unterschiede bei einem Vergleich der Landkreise und kreisfreien Städte. So zählen in den bayerischen Landkreisen Eichstätt und Pfaffenhofen lediglich 13 bis 14 Prozent der Arbeitslosen zu den Langzeitarbeitslosen, während im nordrhein-westfälischen Hamm bereits 60 Prozent langzeitarbeitslos sind, gefolgt von Recklinghausen mit 54 Prozent. Die Menschen in strukturschwachen Regionen haben in besonderer Weise mit Langzeitarbeitslosigkeit zu kämpfen. Dies zeigt, dass nicht nur vermittlungshemmende individuelle Merkmale einen Einfluss auf das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit haben, sondern auch der Ort, wo man lebt.

Zu berücksichtigen sind ebenso die Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit; denn auch Langzeitarbeitslosigkeit ist kein monolithischer Block; hier gibt es gleichfalls relativ viel Bewegung. Tagtäglich rutschen Menschen neu in Langzeitarbeitslosigkeit, während andere wieder ausscheiden. So haben im vergangenen Jahr insgesamt 1,4 Mio. Menschen im Jahresverlauf ihre Langzeitarbeitslosigkeit beendet, während zugleich 1,5 Mio. neu hinzukamen. Die Gründe für diese Zu- und Abgänge sind vielfältig und stehen längst nicht immer im Zusammenhang mit der Aufnahme einer regulären Beschäftigung.

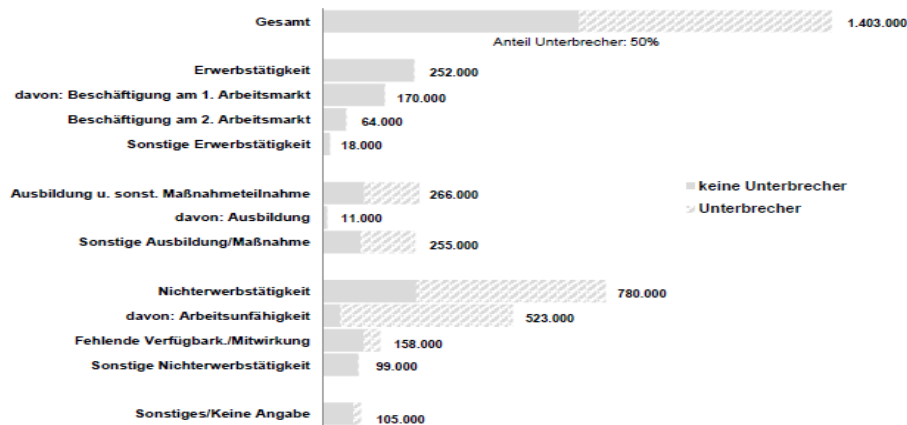
Nur ein sehr kleiner Teil derjenigen, die Langzeitarbeitslosigkeit überwinden oder unterbrechen können, haben einen neuen Job auf dem regulären Arbeitsmarkt gefunden. Weit über 80 Prozent aller Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit sind auf andere Gründe zurückzuführen, wie ein Rückzug vom Arbeitsmarkt in die sog. stille Reserve oder Rente, längere Krankheit oder eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.

Beeinflusst wird die Entwicklung gleichfalls durch die Messung der Dauer der Arbeitslosigkeit, denn als Langzeitarbeitslose werden nur die gezählt, die durchgehend ein Jahr und länger arbeitslos sind. Nur wenn die Arbeitslosigkeit z. B. wegen Krankheit oder Sperrzeit für weniger als 6 Wochen unterbrochen wird, werden Phasen der Arbeitslosigkeit zusammengerechnet. Viele Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit sind eher statistischer Natur, denn bei nicht nur vorübergehender Beendigung – egal aus welchem Grund – beginnt die Messung wieder von vorne und werden Phasen vor und nach einer Unterbrechung nicht mehr zusammengezählt; die Zählung beginnt dann von vorne und die Betroffenen gelten zunächst wieder als Kurzzeitarbeitslose.

Grafik 2:

Abgang von Langzeitarbeitslosen nach Abgangsgründen und Unterbrechung

Langzeitarbeitslose nach Abgangsgründen
Deutschland 2013



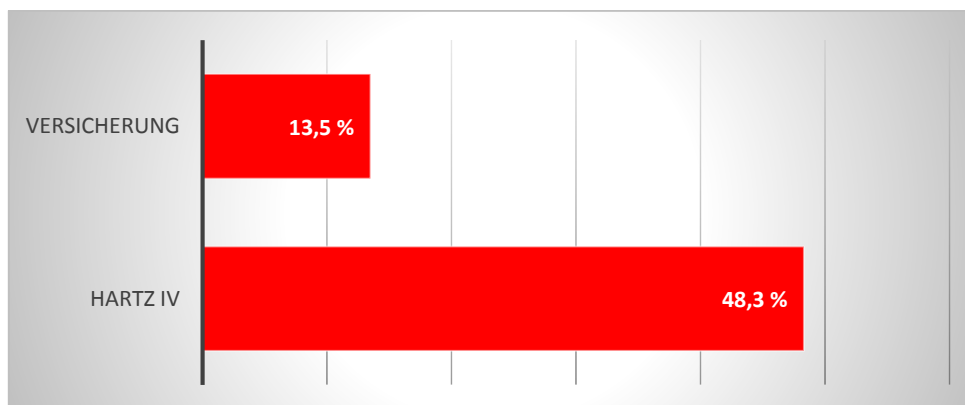
Quelle: BA-Arbeitsmarktberichterstattung, Juli 2014

Die Dynamik bei der Langzeitarbeitslosigkeit wird daher überzeichnet und betrifft auch ganz andere Übergänge als jene ins Beschäftigungssystem.

Langzeitarbeitslosigkeit darf ebenso wenig mit Hartz-IV-Bezug gleichgesetzt werden. Auch im Versicherungssystem gibt es langzeitarbeitslose Menschen, die meist jedoch keine Leistungen erhalten, finanziell aber noch nicht hilfebedürftig im Sinne des Hartz-IV-Gesetzes sind. Hierzu zählen z. B. Berufsrückkehrer/innen sowie Arbeitslose, die nach Auslaufen des Arbeitslosengeld-Anspruchs ihr Vermittlungsgesuch aufrechterhalten. Hinzu kommen ältere arbeitslose Leistungsempfänger, soweit sie Anspruch auf Arbeitslosengeld von mehr als zwölf Monaten haben. Die im Rahmen der sog. Arbeitsmarktreformen erfolgte Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeldbezuges hat zugleich die Sicherungslücken im Versicherungssystem vergrößert und so auch zur statistischen Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen, soweit sich jene, die finanziell leer ausgehen, nicht mehr als arbeitslos registrieren. Per Saldo sind nunmehr nur knapp 130.000 Langzeitarbeitslose im Versicherungssystem registriert und rd. 950.000 bzw. 88 Prozent im Hartz-IV-System. Die weitaus meisten Langzeitarbeitslosen werden folglich vom Hartz-IV-System betreut, obwohl auch in diesem System längst nicht alle langzeitarbeitslos sind.

Doch der Kreis der hilfebedürftigen Arbeitslosen geht auch hier weit über den der Langzeitarbeitslosen hinaus. Staatliche Fürsorge erhalten beispielsweise auch marktnahe Arbeitslose, die nach Schule oder Studium das eigene Existenzminimum bei Arbeitslosigkeit nicht sichern können oder trotz vorheriger sozialversicherter Beschäftigung noch keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben konnten. Nur knapp die Hälfte aller von den Jobcentern betreuten Arbeitslosen zählen offiziell zu den Langzeitarbeitslosen. Ihr Anteil ist damit aber gut dreimal so hoch wie im Versicherungssystem, wie folgende Grafik zeigt:

Grafik 3: Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt der jeweiligen Rechtskreise, August 2014



Quelle: BA-Analytik Report – Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich, S. 7

2. Wiedereingliederungschancen von Hartz-IV-Empfängern

Richtet man den Blick auf die tatsächlichen Beschäftigungschancen von Hartz-IV-Beziehern, so zeigt sich, dass die konjunkturell stabile Arbeitsmarktsituation weitgehend an den Langzeitarbeitslosen vorübergeht. Einbezogen werden im Folgenden nur die Übergänge in reguläre Beschäftigung (ohne Ausbildung) und nicht der stark vom statistischen Messkonzept beeinflusste Abgang aus Arbeitslosigkeit insgesamt. Die hier erstmals ausgewerteten Daten zeigen, dass im Laufe des vergangenen Jahres von rund 2 Mio. Arbeitslosen bundesweit insgesamt 700.000 Arbeitslose aus dem Hartz-IV-System ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt beenden konnten. Doch längst nicht immer ist diese Eingliederung auch nachhaltig. Von diesen Beschäftigungsaufnahmen konnten nur knapp 132.000 hilfebedürftige Langzeitarbeitslose profitieren.

Fast jeder fünfte sozialversicherte Job von vormals hilfebedürftigen Arbeitslosen entfällt dabei auf Langzeitarbeitslose. Diese Eingliederung wird teils noch gefördert, beispielsweise über Lohnkostenzuschüsse. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Integrationen bleibt deutlich hinter jenem an den Arbeitslosen zurück.

Tabelle 1: Bestand und Abgang von Arbeitslosen im Hartz-IV-System

| | Bestand an Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt) | | Abgang (Jahressumme) in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ¹ | | |
|------|---|-----------------------------|--|---|--|
| | insgesamt | darunter langzeitarbeitslos | vor Abgang langzeitarbeitslos | | |
| | | | insgesamt | 1 Monat später sozialversichert beschäftigt | 1 und 6 Monate später sozialversichert beschäftigt |
| 2010 | 2.162.985 | 971.636 | 192.170 | 147.097 | 111.879 |
| 2011 | 2.083.961 | 909.565 | 183.558 | 141.691 | 106.837 |
| 2012 | 1.994.811 | 904.496 | 139.976 | 107.858 | 79.937 |
| 2013 | 1.980.652 | 920.634 | 131.892 | 101.300 | 69.208 |

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der BA-Statistik

Im Vergleich zu den Vorjahren sind die Abgänge in reguläre Beschäftigung deutlich zurückgegangen. Dies gilt für hilfebedürftige Arbeitslose insgesamt wie für Langzeitarbeitslose gleichermaßen. In 2013 haben beispielsweise gut 200.000 hilfebedürftige Arbeitslose weniger eine

¹ ohne Ausbildung

neue sozialversicherte Beschäftigung gefunden als noch 2010. Dieser Rückgang gegenüber 2010 ist weit stärker als der Rückgang der Arbeitslosen im Hartz-IV-System. Die Beschäftigungschancen der Hartz-IV-Empfänger haben sich folglich am aktuellen Rand verschlechtert. Noch ungünstiger ist die Entwicklung für die Langzeitarbeitslosen. So haben sich die Beschäftigungsaufnahmen von Langzeitarbeitslosen von 2010 auf 2013 um rund 60.000 bzw. fast ein Drittel verringert. Dieser Rückgang geht noch über den Abbau des Bestandes an Langzeitarbeitslosen hinaus. Die Beschäftigungschancen der verbleibenden Langzeitarbeitslosen haben sich folglich in den letzten Jahren gleichfalls verringert.

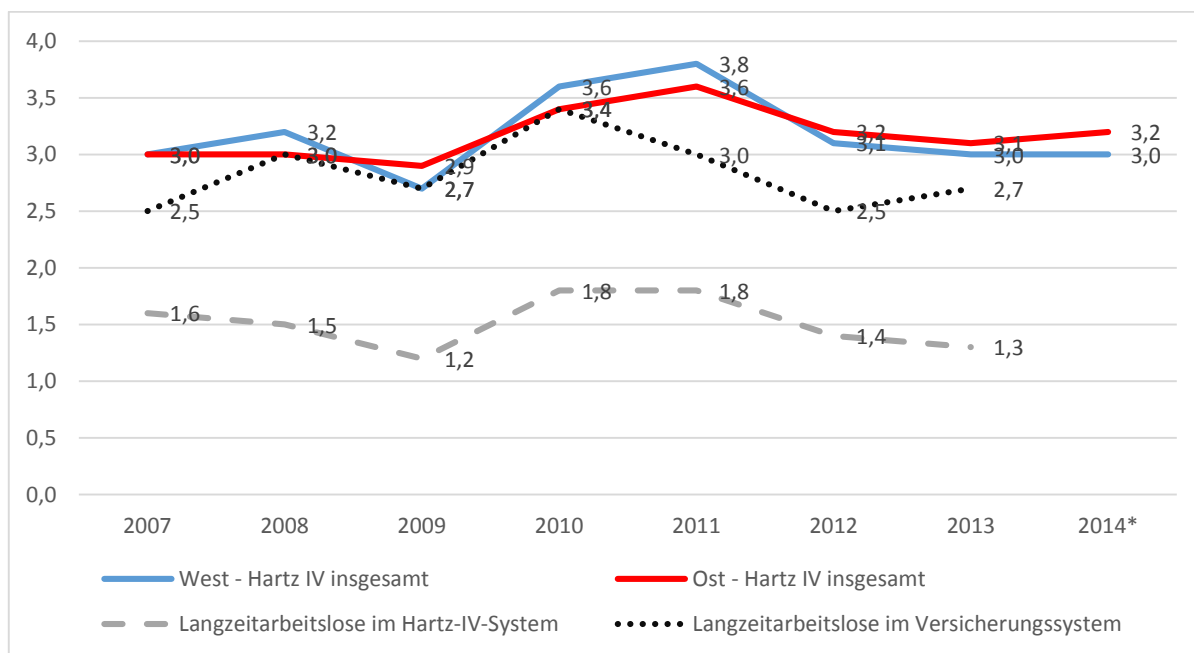
Aussagekräftiger als diese absoluten Jahressummen sind Anteilswerte, die die leicht rückläufige Veränderung der Langzeitarbeitslosenzahlen im Zeitablauf berücksichtigt. Die Beschäftigungsaufnahmen werden daher in Relation zum Bestand an Langzeitarbeitslosen gesetzt. Die Abgangsrate gibt die Wahrscheinlichkeit an, die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Beschäftigung im nächsten Monat beenden zu können. Abweichend von der bisherigen Auswertung werden dabei neben den Abgängen in sozialversicherte Beschäftigung auch jene in Selbstständigkeit einbezogen.

Die so ermittelte Chance, eine Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzunehmen, lag für Langzeitarbeitslose im vergangenen Jahr im Hartz-IV-System bei nur 1,3 Prozent. Dies ist nach dem Krisenjahr 2009 der niedrigste Wert. In 2007 lag die Übergangsrate demgegenüber bei 1,6 Prozent – und reduzierte sich in der Krise – um dann mit der konjunkturellen Belebung auf 1,8 Prozent in 2010 und 2011 zu steigen. In 2012 und 2013 sind die Beschäftigungschancen wieder sichtbar gesunken – noch unter das Niveau von 2007. Die Beschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen im Hartz-IV-System sind insgesamt gering. In den letzten Jahren haben sie sich sogar noch verschlechtert und in mittelfristiger Perspektive keinesfalls verbessert.

Im Versicherungssystem zeigt sich ein ähnlicher Trend, wenn auch auf einem etwas höheren Niveau. Hartz IV hingegen hat die Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen (bisher) nicht verbessern können. Vielmehr haben sich die Unterschiede zu den vom Versicherungssystem betreuten Langzeitarbeitslosen leicht vergrößert. Zwar sind auch im Versicherungssystem die Beschäftigungschancen relativ niedrig, aber (noch) doppelt so hoch wie im Hartz-IV-System. Darüber hinaus haben sich die Chancen von Langzeitarbeitslosen im Versicherungssystem am aktuellen Rand in 2013 wieder leicht verbessert, während sich die Chancen im Hartz-IV-System verschlechterten. Gegenüber 2007 haben sich die Unterschiede vergrößert. Für hilfebedürftige Langzeitarbeitslose sind die Beschäftigungschancen nur etwa halb so hoch wie die vergleichbare Personengruppe im Versicherungssystem.

Relativ groß sind die Unterschiede auch innerhalb des Hartz IV-Systems selbst. Für Arbeitslose im Hartz-IV-System liegen die monatlichen Beschäftigungschancen insgesamt bei gut 3 Prozent. Im Vergleich zu den hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen haben Arbeitslose im Hartz IV-System insgesamt höhere Jobchancen, die sich im Zeitablauf tendenziell noch etwas vergrößert haben. Die Schwankungen im Konjunkturverlauf zeigen aber durchaus eine gewisse Parallelität. Auffallend ist dabei die leicht günstigere Entwicklung in den neuen Ländern im Vergleich zu den westlichen Ländern seit 2011.

Grafik 4: Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in sozialversicherte Beschäftigung und Selbstständigkeit bezogen auf den Bestand an Langzeitarbeitslosen des Vormonats – gleitende Jahreshschnittswerte 2007 – 2013



2014*: gleitender Jahresdurchschnitt bis Oktober 2014

Quelle: BA: Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Nürnberg 2014, S. 14 sowie eigene Berechnungen

Zweifelhohne hat der hohe Anteil langzeitarbeitsloser Menschen ohne Berufsabschluss einen Einfluss auf die sehr niedrigen Beschäftigungschancen im Hartz-IV-System. Qualifizierte Menschen finden tendenziell schneller einen neuen Job als Arbeitslose ohne formalen Abschluss; doch die Unterschiede im Hartz-IV-System sind immer noch relativ gering. So lagen die Übergänge für langzeitarbeitslose Fachkräfte mit Ausbildung im Hartz-IV-System in 2013 mit 1,7 Prozent nur leicht über der Quote aller Langzeitarbeitslosen; doch im Vergleich zu den Vorjahren zeigt sich eine vergleichbare Entwicklungsrichtung und eine höhere Beschäftigungsrate

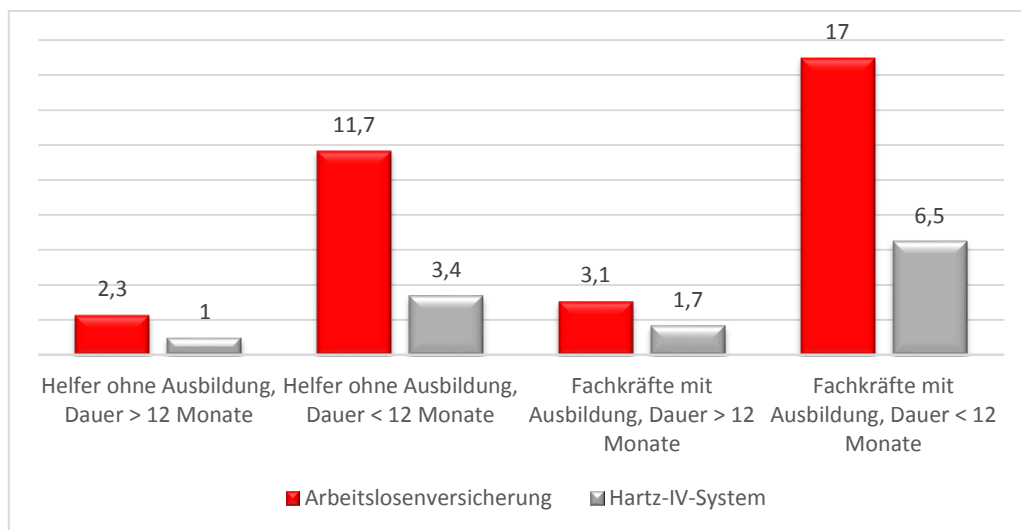
von noch 2,3 Prozent in 2010 und 2011. Die Beschäftigungschancen für qualifizierte Fachkräfte sind in gleichem Umfang gesunken wie die der hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen insgesamt. Sie sind ebenfalls deutlich niedriger als für vergleichbare Personengruppen im Versicherungssystem.

Generell sind die Beschäftigungschancen für Arbeitslose mit und ohne Qualifizierungsdefizite im Versicherungssystem durchweg besser als für Arbeitslose im Hartz-IV-System. Selbst die Chancen von (kurzzeitigen) Arbeitslosen ohne Qualifizierungsdefizit liegen im Hartz-IV-System mit 6,5 Prozent noch deutlich unter der Übergangsrate von Arbeitslosen mit Qualifizierungsdefizite im beitragsfinanzierten System (9,6 Prozent).

Auch innerhalb des Hartz-IV-Systems haben arbeitslose Helfer ohne Ausbildung und einer Arbeitslosigkeit von weniger als 12 Monaten doppelt so hohe Beschäftigungschancen wie Fachkräfte mit Ausbildung und länger anhaltender Arbeitslosigkeit. Langzeitarbeitslosigkeit sowie ein fehlender Berufsabschluss sowie finanzielle Armut gehen mit spezifischen Arbeitsmarktrisiken einher. So haben langzeitarbeitslose Helfer ohne Ausbildung ebenso wie Fachkräfte mit Ausbildung und längerer Arbeitslosigkeit im Versicherungssystem etwa doppelt so hohe Beschäftigungschancen wie im Hartz-IV-System.

Allzu gerne werden die niedrigen Integrationserfolge im Hartz-IV-System damit zu begründen versucht, dass man langsam an den harten Kern der Langzeitarbeitslosen vordringe. Doch Belege dafür sind kaum erkennbar. Wie Tabelle 1 zeigt, ist die Zahl der hilfebedürftigen Arbeitslosen insgesamt gesunken, die eingegliedert werden konnten. Die Integrationserfolge im Hartz-IV-System sind in den letzten Jahren generell rückläufig, wenn auch besonders bei jenen mit komplexen Profillagen. Auch die Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit schwanken zwar mit der Konjunktur und sind seit 2010 zurückgegangen, bewegen sich aber immer noch auf dem Niveau von 2008 und 2012. So sind im vergangenen Jahr 802.000 Kurzarbeitslose in Langzeitbezug übergegangen, gegenüber 776.000 in 2013.

Grafik 5: Übergänge von Arbeitslosen in sozialversicherte Beschäftigung/Beschäftigung bezogen auf den jeweiligen Bestand an Arbeitslosen des Vormonats in Prozent – gleitender Jahresdurchschnitt 2013



Quelle: eigene Berechnungen nach BA-Statistiken

Die Erfolge des Hartz-IV-Systems bei der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen sind äußerst bescheiden und bleiben weit hinter den Erwartungen zurück. Dabei wurden die Sanktionen massiv verschärft – noch über die der vormaligen Sozialhilfe hinaus und Hartz-IV-Empfänger gesetzlich zur Annahme von Jobs bis an die Grenze der Sittenwidrigkeit verpflichtet. Dabei ist die Arbeitsbereitschaft und Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen im Hartz-IV-System im Vergleich zur übrigen Bevölkerung recht hoch. Wer sich weigert, riskiert im Wiederholungsfall die völlige Einstellung der Leistung.

3. Nachhaltige und existenzsichernde Eingliederung

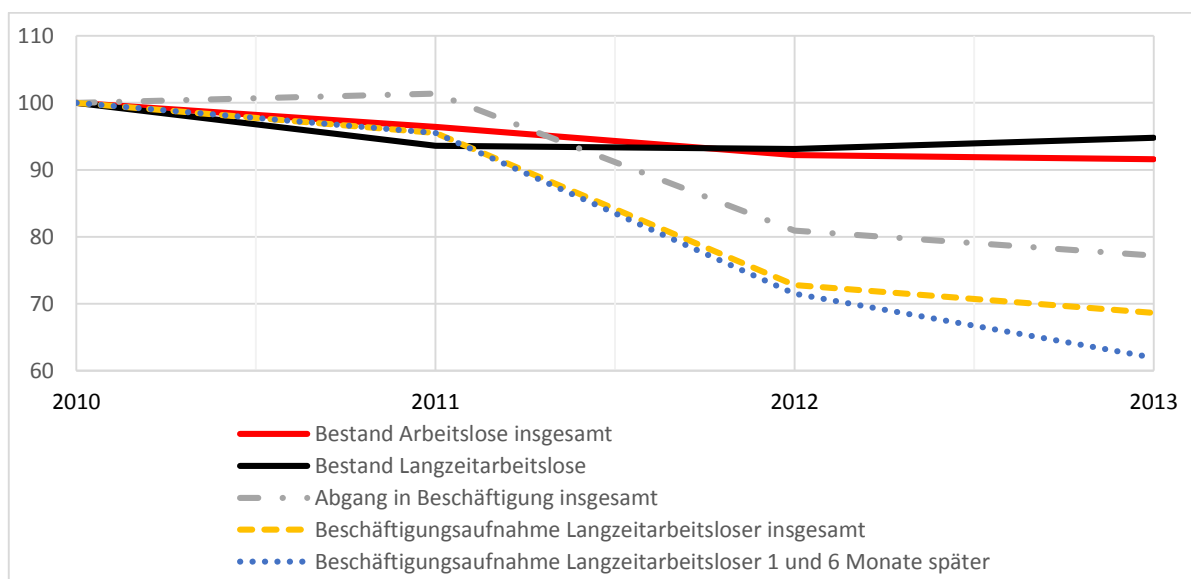
Die Eingliederungsquote gibt noch keinen Aufschluss darüber, ob die Eingliederung nur vorübergehend oder dauerhaft gelingt und ob man von der eigenen Arbeit allein auch leben kann. Eine differenzierte Betrachtungsweise zeigt, dass von den 2013 integrierten gut 130.000 Langzeitarbeitslosen nur gut drei Viertel auch einen Monat später noch beschäftigt sind. Absolut waren dies gut 101.000 Menschen, die zuvor langzeitarbeitslos waren (s. Tabelle 1). Bezieht man einen zweiten Stichtag der Beschäftigung sechs Monate später mit ein, so reduziert sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen auf 69.200 bzw. 52 Prozent der Langzeitarbeitslosen, die in 2013 nicht nur vorübergehend einen sozialversicherten Job gefunden haben. Die Kombination der beiden Stichtage ist lediglich eine Annäherung für einen relativ stabilen Ver-

bleib in Beschäftigung. Nur gut die Hälfte der hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen, die integriert werden konnten, waren sowohl einen Monat später wie auch noch 6 Monate später noch oder wieder beschäftigt.

Sie müssen aber nicht ununterbrochen im ersten Job beschäftigt sein. Vielmehr kann das Beschäftigungsverhältnis nachhaltig oder beendet bzw. ein neuer Job gefunden worden sein, neuerliche Phasen der Arbeitslosigkeit zwischen den Stichtagen sind ebenso möglich. Die Eingliederung ist oftmals nur instabil, wenn fast ein Viertel bis ein Fünftel aller Übergänge von Langzeitarbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt bereits einen Monat später und fast die Hälfte nicht mehr an beiden Stichtagen beschäftigt ist. Problematisch ist zugleich, dass die Zahl der stabil im Beschäftigungssystem verbleibenden vormaligen Langzeitarbeitslosen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist. Ihre Zahl verringerte sich von 2010 bis 2013 um 42.600 bzw. knapp 40 Prozent. Auch relativ – gemessen an allen Integrationen von Langzeitarbeitslosen – ging das Gewicht einer relativ stabilen Eingliederung zurück und zwar deutlich stärker als die Zahl der Langzeitarbeitslosen insgesamt, die eine Beschäftigung aufnehmen konnte.

Der Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt gelingt langzeitarbeitslosen Frauen und Männern im Hartz-IV-System äußerst selten, bei gleichzeitiger Zunahme der instabilen Beschäftigung. In 2013 stieg die Langzeitarbeitslosigkeit im Hartz-IV-System wieder leicht an, doch die Beschäftigungschancen verschlechterten sich weiter und die Chancen auf stabile Eingliederung nahmen weiter ab. Gemessen am Bestand der hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen konnten in 2013 lediglich 7,5 Prozent in den allgemeinen Arbeitsmarkt so integriert werden, dass sie noch einen Monat und sechs Monate später in Beschäftigung waren.

Grafik 6: Bestand von Arbeitslosen im Hartz-IV-System und Abgang hilfebedürftiger Langzeitarbeitsloser in Beschäftigung 2010 = 100



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der BA-Statistik

Die Qualität der Eingliederung zeigt sich ebenso daran, ob man vom eigenen Erwerbseinkommen leben und Hartz IV überwinden kann. Hierzu werden erstmals Ergebnisse einer Sonderauswertung der Arbeitsmarktstatistik für den DGB vorgelegt. Gemessen werden nunmehr nicht die Dauer und der Rückfall in Arbeitslosigkeit, sondern die Hartz-IV-Bedürftigkeit nach erfolgreicher Arbeitsmarktintegration.

Nach dieser Sonderauswertung gab es im September 2012 rund 843.700 Hilfebedürftige, die länger als 12 Monate arbeitslos waren. Von diesen Hilfebedürftigen konnten 10.300 ihre Hilfebedürftigkeit einen Monat später beenden. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. So können vormalige Arbeitslose oder andere Haushaltsmitglieder (zusätzliches)Erwerbseinkommen erzielen. Längst nicht immer kann Hartz IV nachhaltig überwunden werden. Immerhin fast die Hälfte jener Langzeitarbeitslosen, die Hartz IV beenden konnten, sind nach relativ kurzer Zeit wieder auf staatliche Fürsorgeleistungen angewiesen. Lediglich 54 Prozent bzw. rd. 5.600 der im Herbst 2012 ausgeschiedenen Langzeitarbeitslosen sind auch ein Jahr später nicht wieder hilfebedürftig. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass 4.700 oder 46 Prozent innerhalb eines Jahres wieder hilfebedürftig wurden. Die Beendigung bzw. der Rückfall in Hartz-IV-Bedürftigkeit wird dabei nicht durchgehend für 12 Monate gemessen, sondern auch hier durch die Kombination unterschiedlicher Stichtage. Auch diese Kennziffern stellen lediglich eine Annäherung dar, inwieweit Hilfebedürftigkeit nachhaltig überwunden werden kann. Gemessen wird zunächst, welche Langzeitarbeitslosen im Folgemonat Hartz IV beenden und danach drei Monate sowie sechs Monate und 12 Monate später gleichfalls nicht hilfebedürftig sind. Hartz-IV-Episoden zwischen diesen Stichtagen werden dabei nicht berücksichtigt.

Ernüchternd ist, dass selbst in der Finanzkrise im September 2009 noch mehr hilfebedürftige Langzeitarbeitslose integriert werden konnten als drei Jahre später. Anteilig ist der Rückgang sogar stärker als die Entwicklung der längerfristigen Arbeitslosigkeit. Die Zahl jener, die Hilfebedürftigkeit längerfristig beenden konnten, verringerte sich gleichfalls, blieb anteilig aber relativ konstant.

Tabelle 2: Bestand und Verbleib hilfebedürftiger Langzeitarbeitsloser im Hartz-IV-System, Sept. 2009, 2011 und 2012

| | Bestand | darunter 1 Monat später nicht hilfebedürftig | 1, 4, 7 und 13 Monate später nicht hilfebedürftig |
|----------------|----------------|---|--|
| September 2009 | 929.446 | 12.492 | 6.486 |
| September 2011 | 845.438 | 11.968 | 6.628 |
| September 2012 | 843.734 | 10.286 | 5.550 |

Quelle: DGB-Sonderauswertung der BA-Statistik

4. Soziale Auswirkungen

Instabile Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gehen mit vielfältigen Risiken einher; dazu gehören ein niedriges Einkommen, geringere Weiterbildungschancen sowie erhöhte Gesundheitsrisiken; zugleich nimmt die Planungsunsicherheit zu und soziale Kontakte und Netzwerke ab. Mit der Zeit verlieren Ausbildung und Kompetenzen von Arbeitslosen an Wert und wird lange Arbeitslosigkeit von potentiellen Arbeitgebern negativ bewertet.

Je länger Menschen nur instabile bzw. schlecht entlohnte Arbeit finden, umso eher wechseln sich die Beschäftigungsphasen mit Phasen der Arbeitslosigkeit und des Hartz-IV-Bezuges ab; dieser Kreislauf kann nur schwer überwunden werden. Schnell drohen die Zeiten der Arbeitslosigkeit zwischen den Erwerbsperioden länger und die Schwelle zum ersten Arbeitsmarkt höher zu werden.

Ausbildung und Kompetenz verlieren mit der Zeit an Wert und gesundheitliche sowie psychische Probleme stellen sich bei Langzeitarbeitslosigkeit ein oder verstärken sich. Dies wiederum kann resignative Tendenzen fördern, die das Selbstwertgefühl beeinträchtigen und in Gefühle des Abgeschriben- oder Überflüssigseins münden. Armutslagen können sich so verfestigen und das Risiko sozialer Exklusion steigt. Finanzielle Einschränkungen sowie der Verlust von sozialen Kontakten und Beziehungen, aber auch das Gefühl der sozialen Ausgeschlossenheit können sich wechselseitig verstärken. Arbeitslose fühlen sich auch weniger gut in die Gesellschaft integriert als Erwerbstätige.

Infolge der finanziellen Einbußen ist ein Leben mit oder am Rande von Hartz IV häufig mit finanziellen Sorgen und Problemen verbunden. Der Umgang mit den sehr knappen Ressourcen fordert eine hohe Disziplin, um finanziell über die Runden zu kommen.

Ein rationales Konsumverhalten wird erwartet, wie es längst nicht immer bei Durchschnitts- oder Gutverdienern an der Tagesordnung ist. Manche machen von scheinbar günstigen Teilzahlungen Gebrauch oder wollen unerwartete Belastungen durch kurzfristige Schulden überbrücken, die je nach Konstellation schon mal über den Kopf wachsen können. Andere wiederum üben Verzicht und wollen Unvorhergesehenes wie einen defekten Kühlschrank oder neue Kleider vom Mund absparen oder stellen die Gesundheitsvorsorge hinten an. Je länger Arbeitslosigkeit und Hilfebezug dauern und die Existenzsicherung aus eigener Kraft nicht gelingt, umso eher sind vormalige Ressourcen aufgebraucht und man muss sich finanziell nach der Decke strecken. Die Hilfebedürftigen sind es meist auch, die in besonderer Weise von den Einschränkungen bei kommunalen Dienstleistungen betroffen sind.

Die individuelle Erfahrung vor finanzieller Not und Hilfestellung hat unmittelbare Rückwirkungen auf Arbeitsvermögen und Erwerbsintegration. Oftmals laufen eigene Aktivitäten zur Erwerbsintegration ins Leere oder bleiben auf halbem Wege stecken. Aktive, auf eine stabile Beschäftigung abzielende Hilfe tut hier besonders Not.

Tatsächlich jedoch sind die Förderchancen im Hartz-IV-System noch ungünstiger als im Versicherungssystem und wurden die arbeitsmarktpolitischen Hilfen zusammen gestrichen. So wurden die Fördermittel der Jobcenter seit 2009 um 40 % gekürzt und die Förderung der beruflichen Weiterbildung mit der Agenda 2010 deutlich gesenkt und ab 2011 die öffentlich geförderte Beschäftigung massiv gekürzt. Die Beschäftigungsentwicklung dieser Maßnahmen ist dabei recht unterschiedlich und reduziert sich teils auf sozial-integrative Aspekte – wie vielfach bei den 1-Euro-Jobs.

5. Initiative des BMAS gegen Langzeitarbeitslosigkeit reicht noch nicht aus

Bundesarbeitsministerin Nahles hat am 5.11.2014 im Bundestag ihr Konzept gegen Langzeitarbeitslosigkeit vorgestellt. Positiv ist, dass im Unterschied zur Vorgängerregierung konzediert wird, dass die Langzeitarbeitslosigkeit im Zuge der verbesserten Wirtschaftskonjunktur nicht automatisch verschwindet. Es handelt sich bei dem Konzept um insgesamt fünf Module, von denen drei hinreichend konkretisiert sind. Mit einem ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm sollen insgesamt 33.000 mindestens zwei Jahre arbeitslose Menschen integriert werden. Dafür stehen über die gesamte ESF-Förderperiode insgesamt 885 Mio. Euro (davon 470 Mio. ESF-Bundesmittel) zur Verfügung.

Positiv aus Gewerkschaftssicht ist, dass anders als bei der „Bürgerarbeit“ der Vorgängerregierung die subventionierte Beschäftigung voll sozialversicherungspflichtig und die Entlohnung an Tarifverträge bzw. an das ortsübliche Lohnniveau gekoppelt ist.

Ein zweites Modul des BMAS-Konzepts bezieht sich auf Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt für besonders benachteiligte Personengruppen.

Dabei geht es um Hartz-IV-Familien mit Kindern und gesundheitlich angeschlagene Langzeitarbeitslose. Dieser Personenkreis soll stufenweise mit zunächst geringer täglicher Stundenzahl an Erwerbsarbeit herangeführt werden. Dafür ist ein Lohnkostenzuschuss von bis zu 100 Prozent für eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit vorgesehen. Die Tätigkeiten werden eher bei Kommunen und Wohlfahrtsverbänden angesiedelt sein als im privatwirtschaftlichen Bereich. Das Programm soll 10.000 Teilnehmer/innen erreichen und ab Juli 2015 starten. Hierfür stehen 150 Mio. Euro jährlich zur Verfügung.

Aus DGB-Sicht handelt es sich um einen innovativen Ansatz, der für sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernte Personen eine echte Chance bietet. Zu kritisieren ist, dass die Größenordnung von 10.000 Teilnehmer/innen deutlich nicht ausreicht und weitere Finanzierungsmöglichkeiten (sog. Passiv-Aktiv-Transfer) nicht vorgesehen sind.

Im Fördermodul bessere Betreuung im „Aktivierungszentrum“ soll für den Personenkreis der Langzeitarbeitslosen spezielle Ansprechpartner in den Jobcentern geschaffen werden.

Dafür wurden 1.000 befristete Stellen, die bisher bei den lokalen Bündnissen „Ü50“ angesiedelt waren, verlängert bis 2018 befristet. Dieser Ansatz ist insofern positiv, als dass die Stellen sonst nicht verlängert worden wären.

6. Was tun?

Vorrangiges Ziel muss es sein, einer Verhärtung der Arbeitslosigkeit frühzeitig entgegenzuwirken und Langzeitarbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden. Hierzu zählen eine möglichst frühe und gute Unterstützung bei der Suche nach einem Job sowie ein an den individuellen Stärken ansetzendes Profiling. Die Qualität von Beratung und Vermittlung sollte gesteigert werden, die insbesondere im Hartz-IV-System noch stark schwankt. Längst nicht immer werden komplexe Lebenslagen rechtzeitig erkannt und beispielsweise spezifische Belastungssituationen und Vermittlungshemmnisse abgeklärt. Nachteilig wirkt oftmals auch die Orientierung auf eine möglichst schnelle Eingliederung. Das Versicherungssystem zeigt an dem auf flexible und intensive Betreuung ausgerichteten Programm INGA, wie die Integrationserfolge im Vergleich zur allgemeinen Vermittlung deutlich steigen können.

Die Verzahnung von beruflichen und sozialen Hilfen sollte gleichfalls verbessert werden. Bisher stehen die kommunalen Eingliederungsleistungen der Schuldenberatung, psychosozialer Beratung etc. oftmals nicht bedarfsgerecht zur Verfügung.

Ausgebaut werden muss ebenso die Weiterbildung für Arbeitslose insgesamt. So wurde die Qualifizierungspolitik mit der Agenda Politik massiv zurückgefahren und nach einem Zwischenhoch in der Finanzkrise nach 2009 erneut heruntergefahren. Zugleich sind die Chancen auf Weiterbildungsförderung im Hartz-IV-System (noch) ungünstiger als im Versicherungssystem und als abschlussorientierte Fortbildung „unterbelichtet“. Insbesondere im Hartz-IV-System sollte daher ein festes (Mindest-) Budget für Qualifizierung vorgesehen werden. So kann ein finanzieller Rahmen für Qualifizierung vorgegeben werden, wie dies bereits im Versicherungssystem existiert – wie die vom DGB angeregten Programme zur Flankierung des Strukturwandels sowie das WeGebAU-Programm im Versicherungssystem exemplarisch zeigen.

Handlungsbedarf besteht ebenso bei der Sprachförderung von Migranten, die vielfache Voraussetzung ist für eine erfolgreiche berufliche Weiterbildung. Diese muss dringend bedarfsgerecht ausgebaut werden. Für Langzeitarbeitslose wie für Arbeitslose insgesamt sollten zugleich gezielte finanzielle Anreize zur Weiterbildung gesetzt werden. Denn (Langzeit)Arbeitslose sind das Lernen oftmals nicht mehr gewohnt und können es sich kaum leisten, mit den Einkommensverlusten beim Arbeitslosengeld oder Hartz IV für längere Zeit über die Runden zu kommen. Weiterbildung sollte sich hingegen auch finanziell lohnen. So sollte bei beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen die jeweilige Arbeitslosenunterstützung um mindestens zehn Prozent

aufgestockt und eine Abschlussprämie – als Durchhalteprämie – nach erfolgreichem Berufsabschluss gezahlt werden. Bisher hingegen sind die finanziellen Anreize bei 1-Euro-Jobs für Hartz-IV-Empfänger größer als bei Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen.

Ausgebaut werden sollte ebenso die nachgehende Begleitung von Langzeitarbeitslosen nach erfolgreicher Vermittlung. Zumindest während der Probezeit sollten Arbeitslose weiter beraten und unterstützt werden, um die Nachhaltigkeit der Eingliederung zu fördern. Gute Beratung kann in der ersten Phase eines neuen Jobs eine Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses positiv unterstützen bzw. eine nahtlose Weitervermittlung erreichen.

Soweit vorrangige Hilfen und Instrumente Langzeitarbeitslosigkeit nicht beenden können, ist öffentlich geförderte Beschäftigung unverzichtbar. Die bisherige Begleitforschung zu verschiedenen Formen dieser geförderten Beschäftigung zeigt – bei zielgruppengerechtem Einsatz – eine grundsätzlich positive Auswirkung auf die Integrationschancen. Die sozialversicherungspflichtigen Fördervarianten schneiden hinsichtlich der Beschäftigungschance besser ab als die bisher massiv eingesetzten 1-Euro-Jobs. 1-Euro-Jobs können ebenso wenig die Hilfebedürftigkeit reduzieren.

Keinesfalls vernachlässigt werden dürfen aber auch die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen und die Auswirkungen auf soziale Teilhabechancen. Selbst bei 1-Euro-Jobs schätzen Langzeitarbeitslose die sozial-integrativen Aspekte eher positiver ein als die finanziellen Anreize sowie die Beschäftigungswirkung. Nicht Integration, sondern Stabilisierung und soziale Kontakte stehen hier eher im Vordergrund. Keinesfalls gering geschätzt wird z. B. auch das Gefühl, wieder unter Menschen zu kommen und bestenfalls etwas Sinnvolles zu tun. 1-Euro-Jobs sollten jedoch nicht als Sanktionsinstrument eingesetzt werden, da dies dann oftmals als entwürdigend angesehen wird. 1-Euro-Jobs sollten nicht als vermeintlich „billiges“ Instrument eingesetzt werden, um Arbeitslosigkeit kurzfristig zu kaschieren und daher nur freiwillig im Einzelfall eingesetzt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss hingegen so gestaltet werden, dass Arbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen nicht längerfristig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, sondern an sozialversicherter Beschäftigung teilhaben können. Bei der Umsetzung in den Regionen sollten Arbeitgeber und Gewerkschaften beteiligt werden, um Mitnahme- und Verdrängungseffekte möglichst zu verhindern.

Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Telefon: 030-24060 729
www.dgb.de
Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Annelie Buntenbach
Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy
Stand: Februar 2015

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link: <https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>

DGB-Broschüre: Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik – DGB-Vorschläge zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung



Angesichts der Ausbreitung prekärer Beschäftigung, der demografischen Entwicklung, des Strukturwandels am Arbeitsmarkt und der zunehmenden Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte ist eine Debatte über die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik notwendig.

Arbeitsmarktpolitik muss aus ihrem engen Korsett befreit werden, welches sie nur auf die Vermeidung oder Verkürzung von Arbeitslosigkeit mit einem möglichst kostengünstigen Instrumenteneinsatz reduziert. Vielmehr braucht es eine am Sozialstaat orientierte Neuausrichtung der Arbeitsförderung, welche Ungleichgewichten und Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt entgegenwirken kann.

Der DGB formuliert mit dieser Broschüre gewerkschaftliche Anforderungen an eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik, die die aktuellen Probleme und Herausforderungen aufgreift, und möchte damit eine Debatte zu Beginn der neuen Legislaturperiode um die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik anstoßen.

- DGB-Online-Bestellsystem: www.dgb-bestellservice.de; Broschüre DGB 21363, 48 Seiten DIN A4, Einzel-exemplar 0,60 Euro zuzüglich Versandkosten.