

Verfestigte Armut – Langzeitbeziehende im Hartz IV-System

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt hat erfreulicherweise auch die Menschen im Hartz IV-System erreicht. Die Zahl der Hilfeempfänger/innen wie der Arbeitslosen im Hartz IV-System ist 2012 auf das niedrigste Niveau seit Errichtung dieses Fürsorgesystems gesunken. Doch nach wie vor sind insgesamt noch gut sechs Millionen Menschen auf dieses System angewiesen. Viele Integrationen sind instabil und soziale Problemlagen verfestigen sich insbesondere in großstädtischen Regionen. Einem Großteil gelingt es nicht oder nur befristet, den Hilfebezug längerfristig zu überwinden. Teils droht eine Verfestigung prekärer Lebensverhältnisse. Auch acht Jahre nach Aufbau des Hartz IV-Systems sind viele immer wieder bzw. für längere Zeit auf staatliche Fürsorge angewiesen, Langzeitbezug ist oftmals lebensbestimmende Realität.

1. Arbeitslose im Hartz IV-System

Im Jahresschnitt 2012 mussten von den Hartz IV-Trägern knapp 2 Millionen Arbeitslose betreut werden. Gegenüber dem Ausgangsjahr 2005 hat sich ihre Zahl um fast ein Viertel verringert. Im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung ist dieser Rückgang aber (noch) relativ verhalten, wo sich die Arbeitslosigkeit mehr als halbierte. Das Versicherungssystem wird von den konjunkturellen Schwankungen schneller und stärker tangiert, als das Hartz IV-System. Im Versicherungssystem haben weit mehr Menschen unmittelbar vor Arbeitslosigkeit gearbeitet und bei wirtschaftlicher Erholung auch bessere Eingliederungschancen. Mit den Auswahlprozessen am Arbeitsmarkt steigt der Anteil der Arbeitslosen, die ins Hartz IV-System rutschen.

Dazu tragen die Sicherungslücken im Versicherungssystem ebenso bei wie die steigende Zahl von Menschen, die nur vorübergehend Arbeit finden, ohne Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufbauen zu können. Kontinuierlich haben sich die Gewichte zu Lasten der Arbeitslosenversicherung verschoben und sind anteilig immer mehr Arbeitslose auf Hartz IV angewiesen. 2005 wurden 57 Prozent der Arbeitslosen von Hartz IV-Trägern betreut, gegenüber fast 70 Prozent heute. Stetig hat sich der Anteil des Hartz IV-Systems erhöht. Doch Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit sind auch im Hartz IV-System kein fester Block. Hinter den Bestandszahlen verbirgt sich viel Bewegung. Viele werden hilfsbedürftig oder arbeitslos, während andere Bedürftigkeit bzw. Arbeitslosigkeit beenden.

Gliederung:

1. Arbeitslose im Hartz IV-System
2. Hilfebedürftigkeit geht weit über Arbeitslose hinaus
3. Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit
4. Langzeitbeziehende im Hartz IV-System
5. Harter Kern der Langzeitbeziehenden
6. Schlussbemerkung

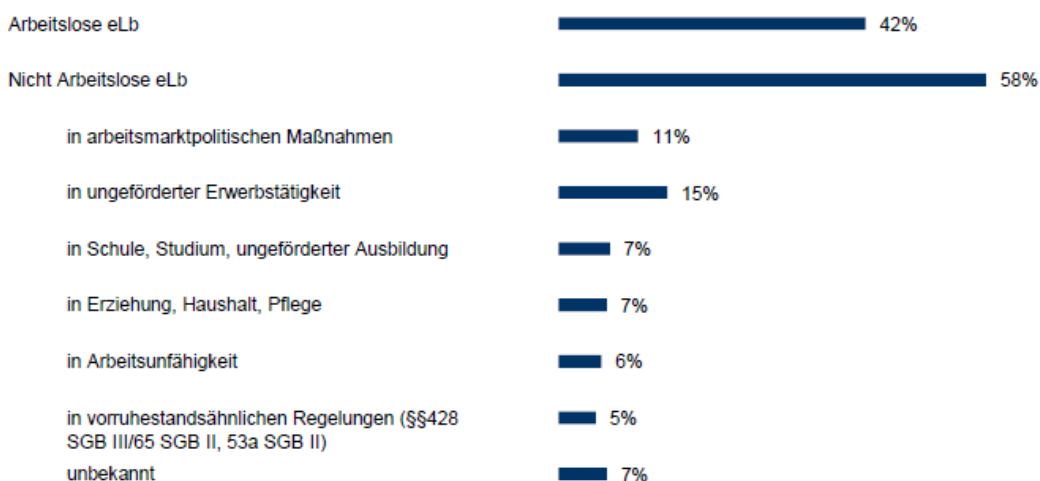
Im Verlauf eines Jahres melden sich knapp 4,6 Millionen Menschen bei einem Hartz IV-Träger arbeitslos, während aktuell etwas mehr (4,9 Millionen) aus Arbeitslosigkeit ausscheiden. Kurzfristige Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit – wie Krankmeldung oder Teilnahme an Fördermaßnahmen sind hier enthalten. Ein neuer Job beendet gleichfalls Arbeitslosigkeit, führt aber längst nicht immer zur Überwindung der Hartz IV-Bedürftigkeit. Soweit die Beschäftigung nicht bedarfsdeckend ist, erhalten auch sie ergänzend Hartz IV. Angesichts der oftmals instabilen Arbeitsmarktsituation ist selbst die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht immer von Dauer. Vielmehr sind wiederkehrenden Perioden der Hilfebedürftigkeit keine Seltenheit. Mehr als die Hälfte der neu auf Hartz IV angewiesenen erwerbsfähigen Personen war in den 12 Monaten zuvor bereits mindestens einmal auf Hartz IV-Leistungen angewiesen. „Die Fluktuation am Arbeitsmarkt und der Umschlag in die Arbeitslosigkeit (hat sich) insbesondere im SGB II erhöht“.¹

2. Hilfebedürftigkeit geht weit über Arbeitslose hinaus

In 2012 wurden insgesamt 6,143 Millionen Hartz IV-Empfänger gezählt; im erwerbsfähigen Alter waren davon 4,44 Millionen. Sie lebten zusammen mit 1,7 Millionen Menschen, die nicht erwerbsfähig sind, vor allem Kinder unter 15 Jahren. Im Schnitt lebten 1,8 Menschen in einer Bedarfsgemeinschaft. Gut jeder zehnte Haushalt hat Hartz IV-Leistungen bezogen. Nur die Minderheit der Hilfeempfänger/innen zählt offiziell als arbeitslos. Im Herbst 2012 waren dies lediglich 42 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger/innen; 58 Prozent haben Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten, ohne arbeitslos zu sein.

Schaubild 1:

Struktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im September 2012



© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

¹ BA-Jahresbericht 2011, SGB II, April 2012

Die Mehrzahl der gemeldeten erwerbsfähigen Personen ist in anderen Lebenssituationen und zählt offiziell nicht als arbeitslos. Teils befinden sie sich in arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen oder gehen einer Beschäftigung nach. Teils gehen sie noch zur Schule oder sind in der Ausbildung bzw. betreuen kleine Kinder oder Angehörige. Hartz IV-Leistungen werden oftmals auch dann gezahlt, wenn Hilfebedürftige dem Arbeitsmarkt aktuell nicht zur Verfügung stehen oder aus statistischen Gründen nicht als arbeitslos gezählt werden – so teils immer noch rentennahe Personen, bei denen fälschlicherweise von „vorruhestandsähnlichen Regelungen“ gesprochen wird. Gut ein Zehntel der erwerbstätigen Hilfeempfänger/innen nimmt an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil und gilt deshalb nicht als arbeitslos; die Zahl erwerbstätiger Armer ist deutlich höher, mit einem Anteil von etwa 15 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger/innen. Insgesamt sind fast drei Fünftel der Hilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter nicht arbeitslos. In 2005 waren die Relationen noch fast umgekehrt. Damals waren gut 55 Prozent der Hilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter arbeitslos; gut 10 Prozentpunkte mehr als noch heute. Die Zahl der hilfebedürftigen Arbeitslosen ist seit 2005 deutlich stärker zurückgegangen, als die Zahl der Hartz IV-Empfänger/innen insgesamt.

Die Gründe für diese Verschiebung der Anteile sind vielschichtig; neben der wirtschaftlichen sowie der demografischen Entwicklung wurde dies auch von statistischen Korrekturen sowie einer geänderten Prüfungspraxis der statusrelevanten Lebenslagen beeinflusst.

3. Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit

Von den Arbeitslosen insgesamt waren im letzten Jahr 1,031 Millionen Menschen länger als ein Jahr arbeitslos; dies entspricht einem Anteil von knapp 36 Prozent. Lediglich der kleinere Teil der Langzeitarbeitslosen wird vom Versicherungssystem betreut (rd. 125.000 gegenüber gut 900.000 im Hartz IV-System); die weit überwiegende Mehrzahl der Langzeitarbeitslosen ist hilfebedürftig. Fast jeder zweite Arbeitslose im Hartz IV-System ist länger als ein Jahr arbeitslos. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass gut die Hälfte aller Arbeitslosen im Hartz IV-System weniger als 12 Monate – ununterbrochen – arbeitslos ist.

Die weit schlechteren Integrationschancen von Hartz IV-Empfängern/innen zeigen sich in einem – gegenüber dem Versicherungssystem – deutlich höheren Anteil der Langzeitarbeitslosen. Zwar hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit Belebung am Arbeitsmarkt verringert, liegt aber immer noch höher als in vielen anderen Industrieländern. Längere Arbeitslosigkeit wird schnell zu einem eigenständigen Risikofaktor, kann isolieren und entmutigen. Dies gilt insbesondere, wenn dies mit größeren finanziellen Einbußen einhergeht. Die Chancen für Arbeitslose, im Hartz IV-System eine neue Stelle zu finden, sind nur halb so hoch wie für Arbeitslose insgesamt und für Langzeitarbeitslose sogar drei- bis viermal schlechter².

² Vgl. BA: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Ältere am Arbeitsmarkt, 2012, S. 12

Die Destabilisierung und Flexibilisierung der Erwerbsverläufe hat insbesondere für Geringqualifizierte und jüngere Beschäftigtengruppen zugenommen. Zwar steigt die Zahl der Arbeitslosen und Hartz IV-Empfänger/innen, die eine Beschäftigung aufnehmen; doch die Wahrscheinlichkeit, in einen unbefristeten Job zu wechseln, ist keinesfalls gestiegen, sondern eher gesunken. Unveröffentlichte Daten des IAB zeigen bspw., dass gut die Hälfte der Beschäftigten, die nach Job-Verlust auf Hartz IV angewiesen waren, bereits einen Monat vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses Hartz IV bezogen. Diese Menschen haben zuvor das nicht existenzsichernde Erwerbseinkommen über Hartz IV aufgestockt. Leiharbeitskräfte, die den Job verloren, waren sogar weit überdurchschnittlich auf Hartz IV angewiesen; knapp drei Viertel erhielten einen Monat vor Beschäftigungsaufnahme ergänzend Hartz IV-Leistungen. In der Verleihbranche sind nicht existenzsichernde Erwerbseinkommen immer noch sehr verbreitet. Der Blick allein auf die Dauer der Arbeitslosigkeit greift jedoch zu kurz, da bei Langzeitarbeitslosigkeit nur durchgehende Phasen der Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr berücksichtigt werden; vorübergehende Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit werden nicht einbezogen, sondern führen meist zur (statistischen) Beendigung der Arbeitslosigkeit. Bei erneuter Arbeitslosigkeit beginnt die statistische Uhr neu zu zählen, selbst wenn sich an der Hilfebedürftigkeit und der zentralen Lebenslage nichts Grundlegendes geändert hat. Viele sind über längere Zeiträume wiederholt arbeitslos bzw. hilfebedürftig. Die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) oder vorübergehender Erkrankung führt gleichfalls zu einer Änderung in der Statistik. Die amtliche Arbeitsmarktstatistik zeigt lediglich die Untergrenze verfestigter Arbeitslosigkeit und Armut.

4. Langzeitbeziehende im Hartz IV-System

Im Hartz IV-System wird zwischenzeitlich neben der Langzeitarbeitslosigkeit auch der Langzeitbezug gemessen. Bei längerfristiger Bedürftigkeit muss nicht immer Arbeitslosigkeit vorliegen, sondern werden alle Zeiten des Hartz IV-Bezugs einbezogen. Zudem werden dann längere Zeiträume von mindestens 21 Monaten in den letzten 24 Monaten einbezogen. Unterschiedliche Phasen des Hartz IV-Bezugs werden hier berücksichtigt, egal aus welchem Grund Hilfebedürftigkeit entsteht.

Die Dauer des Hartz IV-Bezugs aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen steht nachfolgend im Mittelpunkt und nicht nur ununterbrochene Zeiten der Arbeitslosigkeit. Sie ist weit aussagefähiger, um verfestigende Armut analysieren zu können. Im September 2012 wurden im Hartz IV-System insgesamt 1,31 Millionen arbeitslose Langzeitbeziehende; sie waren zuletzt arbeitslos und fast zwei Jahre im Hartz IV-Bezug; ihre Zahl ist deutlich höher als die der hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen und zwar um rd. 50 Prozent. Offen bleibt dabei, wie oft und wie lange sie arbeitslos waren. Von den Arbeitslosen im Hartz IV-System insgesamt zählen sogar 1,9 Mio. bzw. fast drei Viertel zu den Langzeitbeziehenden. Ein nachhaltiger Ausstieg aus Hilfebedürftigkeit gelingt weit seltener als die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zunächst vermuten lässt.

Definition von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbezug

Langzeitarbeitslosigkeit (1)

Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die ein Jahr und länger durchgehend arbeitslos sind.

Diese Definition gilt rechts-
übergreifend.

Arbeitslose Hilfeemp- fänger/innen im Lang- zeitbezug (2)

Hartz IV-Empfänger/innen im erwerbsfähigen Alter, die mindestens 21 Monate in den letzten 24 Monaten hilfebedürftig waren und zuletzt Arbeitslosigkeit vorlag.

Erwerbsfähige werden erst ab Vollendung des 17. Lebensjahres gezählt, da erst dann Erwerbsfähigkeit von mindestens 2 Jahren vorliegen kann.

Langzeitbezieher (3)

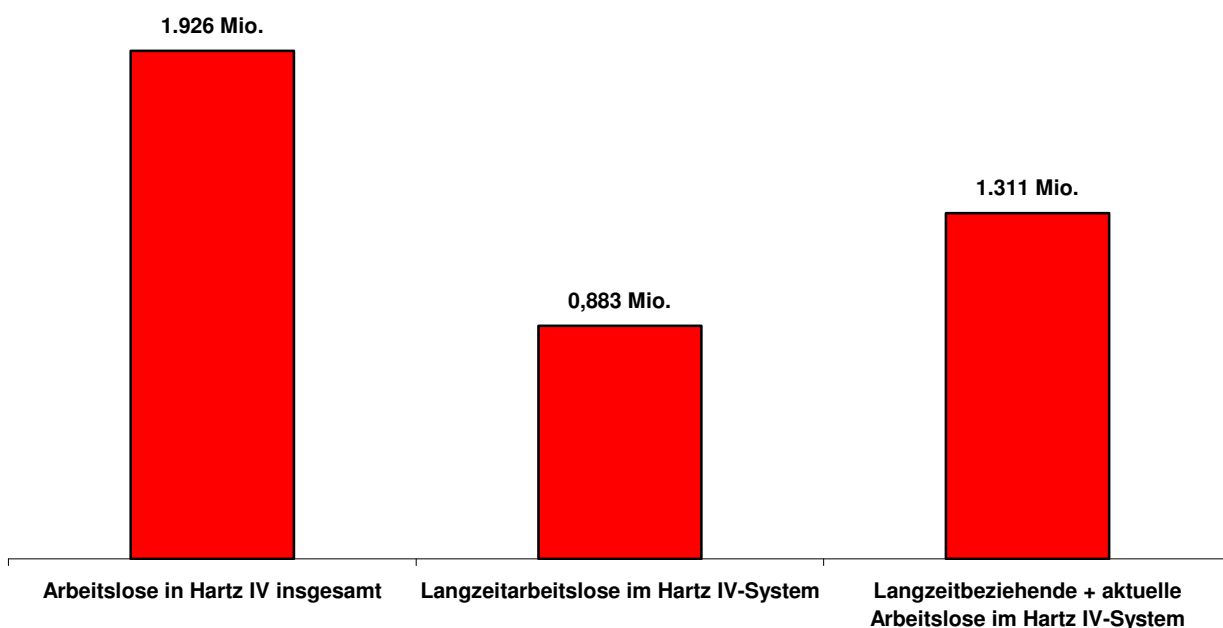
Hartz IV-Empfänger/innen im erwerbsfähigen Alter, die mindestens 21 Monate in den letzten 24 Monaten hilfebedürftig waren.

Arbeitslosigkeit muss aktuell oder generell nicht vorliegen.

Erwerbsfähige werden erst ab Vollendung des 17. Lebensjahres gezählt, da erst dann Erwerbsfähigkeit von mindestens 2 Jahren vorliegen kann.

Schaubild 2:

Arbeitslose im Hartz IV-System und Dauer des Hilfebezugs, Sept. 2012



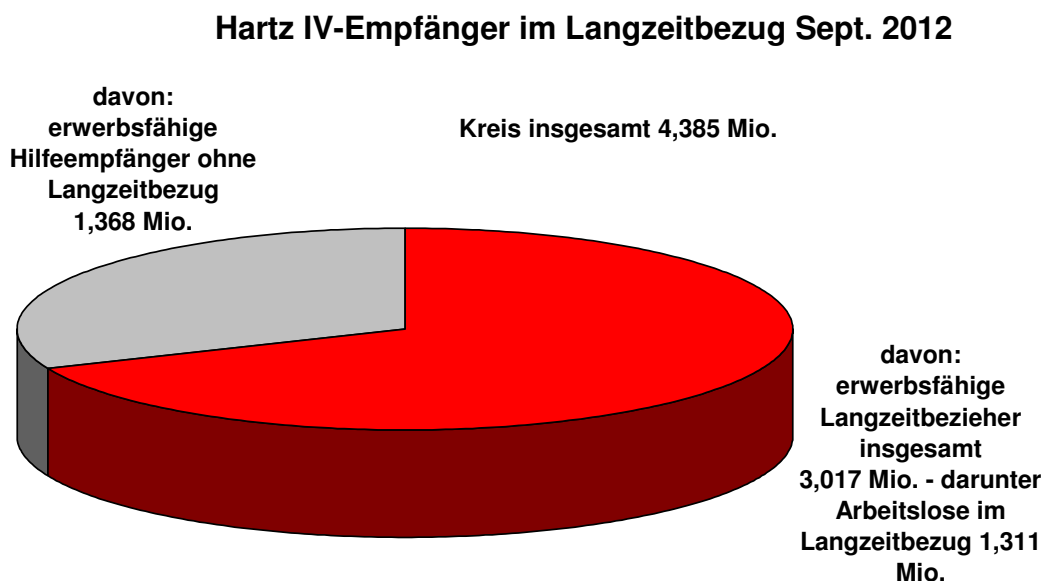
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der BA-Statistik

Der Langzeitbezug liefert ein weit besseres Bild über die Verfestigung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Problemlagen. Viele Haushalte sind über längere Zeiträume durchgehend oder wiederholt bedürftig und können Hilfebedürftigkeit auch bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht nachhaltig überwinden.

Betrachtet man neben den Arbeitslosen auch die anderen hilfebedürftigen Personen im erwerbsfähigen Alter, steigt parallel dazu das Gewicht der Langzeitbezieher nochmals an. Von allen erwerbsfähigen Hartz IV-Empfängern waren im September 2012 mehr als zwei Drittel in den letzten zwei Jahren mindestens 21 Monate hilfebedürftig. Absolut waren dies 3,016 Millionen Hartz IV-Empfänger/innen.

Mehrfache oder dauerhafte Armutserfahrung hat ein bedrückend hohes Niveau. Das Ausmaß von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Abstiegsprozessen ist enorm. Die Zahl der Hartz IV-Empfänger/innen, die langfristig im Leistungsbezug sind, ist fast so hoch wie die Arbeitslosigkeit insgesamt.

Schaubild 3: **Leistungsbezug von Hartz IV-Empfängern/innen insgesamt, Sept. 2012**



Quelle: eigene Berechnungen nach BA-Statistik: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, Aug 2012

Der Anteil der Langzeitbeziehenden ist unter den Arbeitslosen (mit 71,7 Prozent) noch deutlich höher als bei den nicht arbeitslosen Hilfeempfängern/innen im erwerbsfähigen Alter. Überdurchschnittlich hoch sind die Anteile im Langzeitbezug insbesondere bei Arbeitslosen, den Alleinerziehenden oder bei Paarhaushalten mit Kindern. Regionale Unterschiede zeigen sich gleichfalls im Ost-West-Vergleich. Am höchsten ist der Anteil

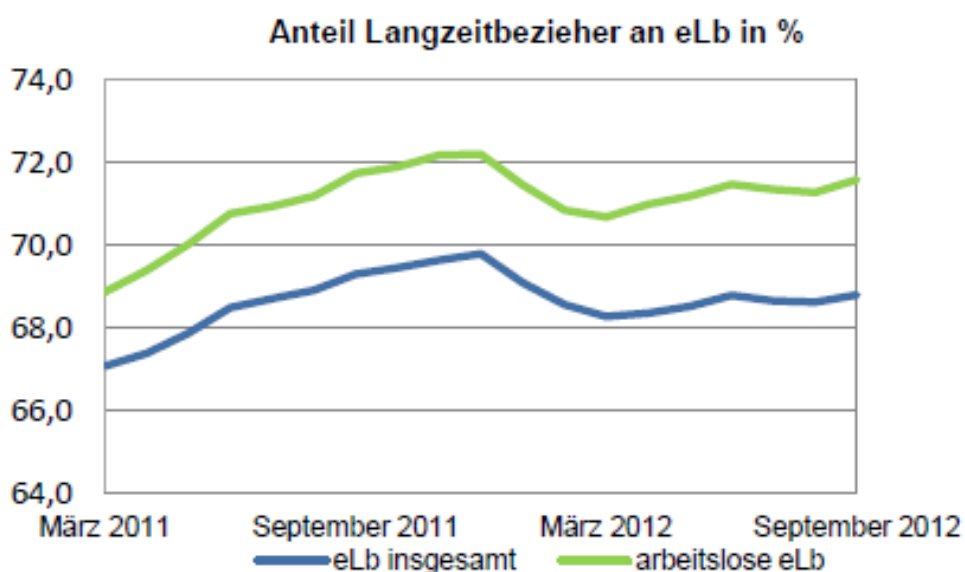
der Langzeitbeziehenden in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen mit Quoten um 73 Prozent.

Im Westen sind zwei Drittel aller erwerbsfähigen Hartz IV-Empfänger/innen längere Zeit im Hilfebezug; auch in den prosperierenden Ländern Bayern und Baden-Württemberg liegt die Quote noch bei gut 60 Prozent.

Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes hat zweifelsohne einen Einfluss, da auch Langzeitleistungsbeziehende von guten Integrationschancen profitieren können; doch nicht jede Integration führt zu einem Ausscheiden aus dem Leistungsbezug. Sich verfestigende Armut verschärft wieder soziale Problemlagen und vergrößert die Arbeitsmarktförne. Die sozialen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen werden so größer. Die Verfestigung prekärer Lebenslagen geht weit über die offizielle Zahl der Langzeitarbeitslosen hinaus. Drehtüreffekte führen dazu, dass die kumulierten Leistungszeiten deutlich über das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit hinausgehen. Viele Langzeitbeziehende haben nicht einmal eine Förderung erhalten. Von der konjunkturellen Erholung haben auch die hilfebedürftigen Langzeitbeziehenden profitieren können; ihre Zahl hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 100.000 bzw. 3,2 Prozent verringert. Dieser Rückgang ist allerdings weniger stark ausgeprägt als bei den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden insgesamt.

Konjunkturell schwankt der Anteil der Langzeitbeziehenden durchaus im Zeitablauf. Geraten bspw. bei einer wirtschaftlichen Eintrübung wieder mehr Menschen in Hilfebedürftigkeit, nimmt der Anteil der Langzeitbeziehenden vorübergehend ab, weil eher marktnähere Personen den Job verlieren – und steigt im Zuge einer wirtschaftlichen Belebung, weil Menschen mit vermittlerischen oder sozialen Problemen eher und länger im Bestand bleiben. Mittelfristig hat sich der Anteil der Langzeitbezieher aber erhöht und die Abstände zwischen arbeitslosen und nicht arbeitslosen Langzeitbeziehenden etwas vergrößert.

Schaubild 4:



Quelle: BA-Statistik, Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, August 2012

Langzeitbezug darf aber keinesfalls gleichgesetzt werden mit Inaktivität der Betroffenen. So haben nach DGB-Berechnungen auf Basis interner BA-Daten bundesweit etwas mehr als ein Drittel der Langzeitbezieher/innen an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen teilgenommen. Viele Langzeitbezieher/innen waren aber auch sozialversichert beschäftigt. So haben von den Langzeitbeziehern von Mitte 2011 bundesweit immerhin 760.000 Hartz IV-Empfänger/innen – zumindest zeitweilig in den zwei Jahren zuvor – einen sozialversicherten Job ausgeübt. Gut ein Viertel aller langfristigen Fürsorgeempfänger/innen war zeitweilig sozialversichert beschäftigt, ohne die finanzielle und soziale Situation nachhaltig verbessern zu können. Leistungsbezieher/innen, die in einem Ausbildungsverhältnis standen, sind nicht einmal einbezogen.

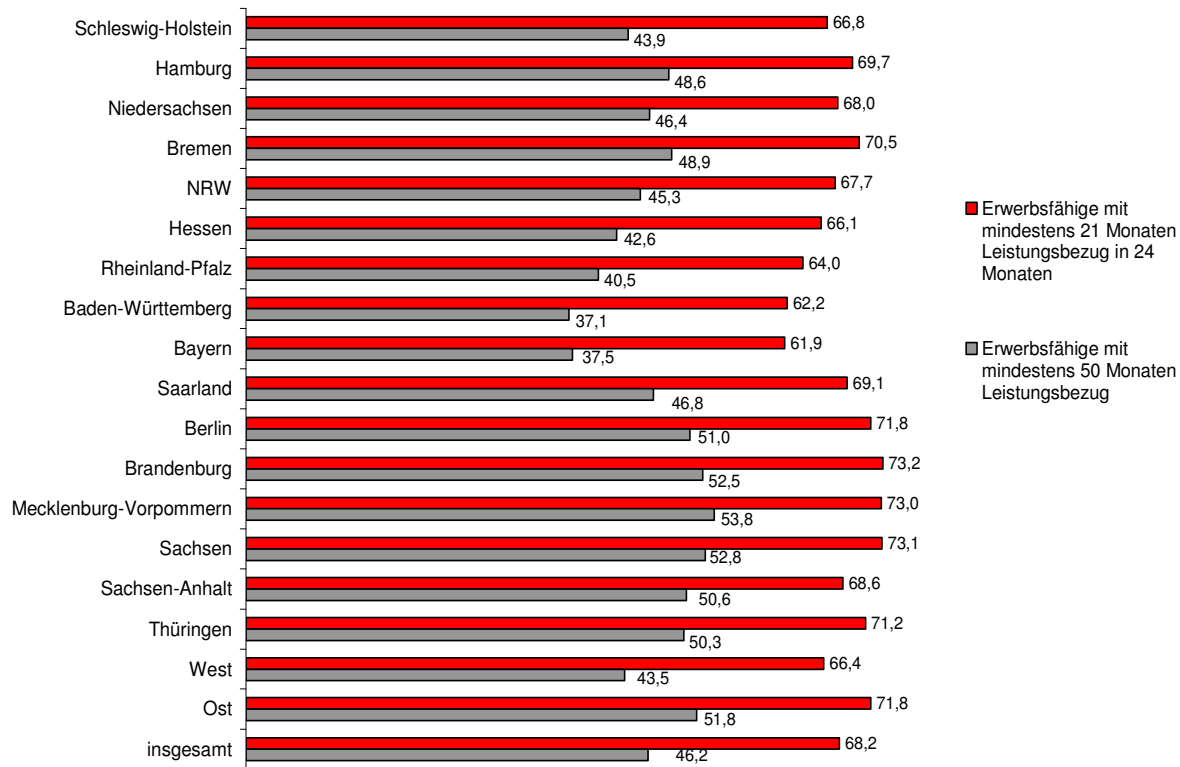
5. Harter Kern der Langzeitbeziehenden

Auch innerhalb der Gruppe der Langzeitbezieher/innen zeigen sich große Unterschiede. Der harte Kern der Langzeitbezieher ist besonders lange auf Fürsorgeleistungen angewiesen. Für diesen harten Kern der Hartz IV-Empfänger soll hier eine Verweildauer von mindestens 50 Monaten definiert werden, wobei der Bezug lediglich vorübergehend (für maximal 31 Tage) unterbrochen werden soll. Nach dieser Definition zählten immer noch gut zwei Millionen aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger/innen zum harten Kern der Langzeitbeziehenden. Fast die Hälfte der Hilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter (46,2 %) bezieht bereits mehr als vier Jahre staatliche Fürsorge.

Die soziale und arbeitsmarktpolitische Ausgrenzung ist bei dieser Personengruppe besonders hoch. Dauerhafte Armut geht in besonderer Weise mit Chancenungleichheit einher. Die Spannweite zwischen den Bundesländern ist relativ groß. Während in den neuen Ländern gut die Hälfte der erwerbsfähigen Hilfeempfänger/innen zum harten Kern der Langzeitbeziehenden zählen, sind es im Westen meist über 40 Prozent; lediglich in Bayern und Baden-Württemberg sinkt diese Quote auf gut 37 Prozent. Je länger Hilfebedürftige auf staatliche Fürsorge angewiesen sind, desto schwieriger ist meist die soziale und arbeitsmarktpolitische (Re-)Integration.

Differenziertere Daten für NRW zeigen, dass der harte Kern der längerfristig verarmten Personengruppen mehrheitlich durchaus eigene Initiativen ergreift und nicht nur resignativ mit Hartz IV über die Runden zu kommen versucht. Lediglich 22 Prozent jener Langzeitbezieher/innen, die vier Jahre ununterbrochen Hartz IV bezogen haben, waren in dieser Zeit nicht erwerbstätig und haben an keiner Fördermaßnahme teilgenommen. Immerhin 41 Prozent waren erwerbstätig und haben zum Teil auch an Fördermaßnahmen teilgenommen.

Schaubild 5: Langzeitbezieher/innen nach Bundesländern, Juni 2011



Quelle: eigene Berechnungen nach IAB-Daten

Weitere 36 Prozent dieses harten Kerns an Leistungsbeziehenden wurden arbeitsmarktpolitisch gefördert, auch wenn dies nicht in eine Erwerbstätigkeit eingemündet ist. Auffallend ist, dass Alleinerziehende und Paare mit Kindern auch bei Langzeitbezug stärker an Fördermaßnahmen teilnehmen und häufiger erwerbstätig sind als Alleinstehende und Paare ohne minderjährige Kindern; in diesen Haushalten ohne Kinder konnte in gut einem Viertel aller Fälle keine arbeitsmarktpolitische Aktivität nachgewiesen werden³.

Insgesamt darf der harte Kern der Langzeitbeziehenden keinesfalls als starrer Block fehl interpretiert werden. Auch hier gibt es ein relativ hohes Aktivitätsniveau und häufige Wechsel von Arbeitslosigkeit, Arbeitsförderung und prekärer Beschäftigung. Doch ein beruflicher und sozialer Aufstieg gelingt nur relativ selten. Die Instabilität sozialer Lebenslagen oder gar ein längerer Ausschluss aus Erwerbsarbeit verschärft die Unterversorgung auch in anderen Lebensbereichen und schränkt gesellschaftliche Teilhabe massiv ein.

Eine IAB-Untersuchung verweist gleichfalls darauf, „dass sich das Leben im Hilfebezug bei einem Großteil der Befragten in Bewegung befindet ... und von Mobilität und Flexibi-

³ Vgl. H. Rudolph: Strukturen und Entwicklungen bei den Leistungsberechtigten des SGB II; Vortrag, Loccum, 14.03.2013

lität geprägt ist.“⁴ Die relativ hohe Dynamik darf aber nicht zu falschen Schlüssen verleiten.

Tabelle 1:

Langzeitbeziehende und arbeitsmarktpolitische Aktivitäten, NRW Ende 2009

	Gesamt	Singles	Paare ohne minderjährige Kinder	Paare mit minderjähr. Kindern	Alleinerziehende mit minderjähr. Kindern
nachrichtlich: Anteil Leistungsberechtigter, die seit Januar 2006 ununterbrochen im Leistungsbezug waren	42,2	39,6	44,5	39,7	48,4
Leistungsberechtigte mit Dauerbezug	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
keine Maßnahme; mindestens einmal erwerbstätig	17,3	11,4	21,4	19,7	22,4
Maßnahmeteilnahme; mindestens einmal erwerbstätig	24,1	21,1	19,6	29,0	29,2
Maßnahmeteilnahme; nicht erwerbstätig	36,5	41,3	32,1	34,9	32,4
keine Maßnahme; nicht erwerbstätig	22,1	26,2	27,0	16,5	16,1

Status zum 31.12.2009: Langzeit-ELB: Antragsteller oder Partner, 4 Jahre ununterbrochen im SGB II; Daten für NRW.

Quelle: Sozialbericht NRW 2012, S.273; Berechnungen der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung“ des IAB – zitiert nach Helmut Rudolph: Strukturen und Entwicklungen bei den Leistungsberechtigten des SGB II, 14.03.13

„Die vielfältigen, auch eigeninitiativ ergriffenen Aktivitäten der Hilfebezieher/innen widersprechen deutlich dem bisweilen in der Öffentlichkeit präsenten Bild des passivierten Transferleistungsempfängers, der es als erstrebenswert empfindet, ein Leben im Hilfebezug zu führen“, so das IAB⁵. Das Forschungsinstitut der BA hebt hervor, dass „das Leben mit Hartz IV häufig mit Sorgen und/oder manifesten Problemen hinsichtlich der Realisierung oder Aufrechterhaltung von Teilhabe verbunden ist“.⁶ Lediglich einige wenige Fälle wurden registriert, „in denen es zu gelingen scheint, sich in einer subjektiv befriedigenden Weise mit dem Budget des Arbeitslosengeldes II einzurichten. Hier spielen arbeitsmarktfremde biografische Orientierung ebenso eine Rolle, wie die Fähigkeit, durch Reduk-

⁴ Eigene Berechnungen nach: BA – Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Ältere am Arbeitsmarkt; Dezember 2012, S. 12

⁵ A. Hirsland, Ph. R. Lobato: Armutsdynamik und Arbeitsmarkt, IAB-Forschungsbericht

⁶ ebenda, S. 23

tion von Bedürfnissen und geschicktes Alltags- und Finanzmanagement die negative Anreizfunktion im Effekt zu unterlaufen“.⁷

Weiter wird darauf verwiesen, dass andauernde Versuche zur Bewältigung des relativen Mangels zu psychosozialen Belastungen sowie zum sukzessiven Verlust an sozialen Kontakten führen können. Eine „Kerngruppe der Prekarisierten“ zeichnet sich hier ab, deren Leben sich zwischen vorübergehenden Erwerbsepisoden und Phasen der Arbeitslosigkeit abspielt, ohne dass nennenswerte Einstiegsmöglichkeiten in stabile Beschäftigung entstehen. Leistungsbereitschaft und Motivation können schnell in resignative Tendenzen umkippen. Hartz IV-Bedürftigkeit führt hier zu signifikanten und längerfristigen Einschränkungen und sozialer Ausgrenzung. Mehrere Jahre lang müssen sie den finanziellen Gürtel enger schnallen, so dass Ausgaben des täglichen Lebens – die uns selbstverständlich erscheinen – zu einer unüberwindlichen Hürde werden. Soziale wie arbeitsmarktpolitische Spaltung in unserer Gesellschaft begünstigen dies gleichermaßen.

6. Schlussfolgerung

Die soziale Ungleichheit in Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren eher verstärkt. Dies gilt insbesondere für Ballungsräume und soziale Brennpunkte. Für eine relativ hohe Zahl von Menschen gibt es ein ständiges Auf- und Ab im Lebensverlauf, das mit einem hohen Armutsrisiko und sozialer Ausgrenzung verbunden ist. Trotz beachtlicher Dynamik sind drei Mio. Hartz IV-Empfänger/innen im erwerbsfähigen Alter längerfristig auf staatliche Fürsorgeleistungen angewiesen und zwei Mio. nahezu dauerhaft. Die soziale und berufliche Aufstiegsmobilität ist gering. Übergänge in stabilere (Erwerbs-)Positionen gelingen nur relativ selten und es besteht ein hohes „Rückfallrisiko“.

Auch zwischen den Hilfebedürftigen zeigen sich deutliche Unterschiede. Die Zunahme an Ungleichheit zeigt sich auch innerhalb dieses Fürsorgesystems. Chancen zur nachhaltigen Verbesserung der materiellen Grundlagen bestehen bisher nur für die Minderheit der Hartz IV-Empfänger/innen, während für die Mehrheit die Gefahr der Verfestigung eines finanziellen Abstiegs und sozialer Ausgrenzung besteht. Den Langzeitbeziehenden gelingt es kaum, ihre defizitäre Position zu überwinden. Viele Hartz IV-Empfänger/innen sind nicht nur für kurze Zeit in einer prekären Lebenssituation.

Die Erfolge beim Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbezug können bisher keinesfalls zufriedenstellen. Zusätzliche Initiativen für die Menschen mit komplexem Hilfebedarf sollten eingeleitet werden. Längst nicht alle Langzeitleistungsbeziehende erhalten bisher eine Förderung. Doch die sozialen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen sind umso größer, je länger die Betroffenen auf staatliche Fürsorge angewiesen sind. Die Betreuung und Unterstützung muss eine längerfristige Perspektive eröffnen. Bisher ist die Förderpraxis oftmals eher kurzfristig orientiert und nicht ausreichend auf die individuelle Situation ausgerichtet. Dies erhöht die Gefahr einer Verfestigung prekärer Erwerbsbiografien. Inadäquate oder zeitlich unzureichende Maßnahmen bzw. nicht abgestimmte Hilfen können schnell demotivierend wirken, das Selbstwertgefühl angreifen

⁷ ebenda

bzw. auch resignative Tendenzen fördern. Werden die Episoden der Erwerbstätigkeit kürzer und Phasen der Arbeitslosigkeit und Armut tendenziell länger, wird die Einstiegschürde zum Arbeitsmarkt immer höher; kommen andere Schicksalsschläge dazu, gerät der reguläre Arbeitsmarkt in immer weitere Ferne und es drohen sich Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung zu verfestigen. Um diesen drohenden Prekaritätskreislauf zu durchbrechen, ist eine stärkere Professionalisierung der Betreuung erforderlich und müssen Stabilisierungs-, Unterstützungs- und Eingliederungsmaßnahmen stärker am Ziel der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden.

So kann das „Ab und Auf“ im Erwerbsleben durch nachgehende Betreuung reduziert werden. Ein begleitendes Coaching kann zur Stabilisierung von Arbeitsverhältnissen beitragen. Dabei sollten evtl. erforderliche betriebsbedingte Qualifizierungen und gesundheitsfördernde Maßnahmen einbezogen werden. Die Chancen zur Stabilisierung von Arbeitsaufnahmen steigen, wenn die Hilfeempfänger/innen auch während der Probezeit noch beraten und unterstützt werden. Mögliche Risiken in der ersten Beschäftigungsphase können so besser identifiziert und Lösungswege aufgezeigt werden. Professionelle Beratung für die Kerngruppe der Prekarisierten muss insbesondere bessere Einstiegschancen in möglichst stabile Beschäftigung eröffnen. Kurzfristige Arbeitsgelegenheiten führen hier kaum weiter und stoßen verständlicherweise bei jenen auf Kritik, die arbeitsorientiert sind, den Sprung über die Schwelle von prekärer Beschäftigung hin zu einem existenzsichernden Arbeitsverhältnis aber nicht schaffen. Weit wichtiger sind Weiterbildungsmaßnahmen bei geringer beruflicher Qualifikation; diese sollten allerdings mit finanziellen Anreizen versehen sein, um Unterversorgungslagen möglichst entgegenzuwirken. Sonst können sich viele Hartz IV-Empfänger/innen längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen einfach nicht leisten oder brechen die Maßnahme ab, soweit die finanzielle Situation vorübergehend durch Erwerbsarbeit verbessert werden kann.

IAB-Untersuchungen zeigen, dass „in vielen Fällen der Aktivierungsgedanke des Gesetzes in sein Gegenteil verkehrt (wird), indem die Alltagsorganisation auf dem Niveau der gegenwärtig zugestandenen materiellen Unterstützung die Energie und Motivation der Hilfebezieher teils vollkommen in Anspruch nimmt“.⁸ Hartz IV-Empfänger/innen, die an Weiterbildungen teilnehmen, sind bisher finanziell schlechter gestellt als jene, die Ein-Euro-Jobs ausüben. Über finanzielle Anreize für die Betroffenen selbst sollten aber auch die finanziellen Spielräume so verändert werden, dass haushaltstechnisch nicht kurzfristige Maßnahmen begünstigt werden, sondern eher langfristig ausgerichtete Maßnahmen, die weit eher Entwicklungschancen aufzeigen. Für die Hartz IV-Träger sollten gezielte Anreize geschaffen werden, um längerfristig angelegte Maßnahmen möglichst bedarfsgerecht auszubauen. So sollte – dem Beispiel der Arbeitslosenversicherung folgend – auch im Hartz IV-System ein eigener Haushaltstitel eingerichtet werden, aus dem auf den Berufsabschluss zielende Maßnahmen finanziert werden können und eine Konkurrenz zu kurzfristigen Maßnahmen verhindert wird.

Eine Initiative für arbeitsmarktfremde Langzeitbezieher/innen muss mit mittelfristig angelegt sein und finanziell ausreichend ausgestattet werden.

⁸ IAB-Forschungsbericht 3/2010 Armutsdynamik und Arbeitsmarkt, S. 34

Besonderes Augenmerk muss insbesondere auf die jungen Menschen mit hohem Prekari­tätsrisiko gerichtet werden, die den Einstieg in Ausbildung und Erwerbstätigkeit bisher nicht geschafft haben. Ein-Euro-Jobs sind grundsätzlich kein geeignetes Förderinstrument für diesen Personenkreis. Problematisch ist ebenso, dass jungen Menschen oftmals keine eigene Wohnung zugestanden wird, auch wenn massive Probleme in und mit ihren Herkunfts­familien bestehen.

Dies kann eine weitere Destabilisierung der Lebenssituation begünstigen. Insbesondere bei verhärteten sozialen Problemlagen ist eine Stabilisierung des familiären Umfeldes notwendig. Die Maßnahmen der Jobcenter zielen vorrangig auf die berufliche Integration ab und können nur bedingt die erforderliche psychosoziale Betreuung der Jugendlichen und ihrer Familien leisten. Die Leistungen der Jugendsozialarbeit sind nachrangig gegenüber den arbeitsmarktpolitischen Fördermöglichkeiten. Doch viele Kommunen haben wegen knapper Haushaltsmittel die Ausgaben für Jugendsozialarbeit gekürzt oder nur unzureichend ausgebaut und verweisen auf die vorrangige Förderung der Arbeitslosenversicherung bzw. des Hartz IV-Systems. Längst nicht immer erhalten Jugendliche die für eine soziale Integration notwendigen Hilfen. Hilfebedarf bleibt teils immer noch unerkannt; prekäre Lebenslagen verfestigen sich oder drohen gar „vererbt“ zu werden. Soweit eine arbeitsmarktpolitische Integration auf absehbare Zeit unrealistisch erscheint, sind besondere Formen des Förderns notwendig.

Soziale wie arbeitsmarktpolitische Ursachen können gleichermaßen dazu führen, dass die Distanz und der emotionale Bezug zur Arbeit verloren zu gehen droht. Teils können Langzeitbeziehende ihre eigenen Stärken und Schwächen nicht erkennen und thematisieren oder die Zeit und das eigene Leben nicht sinnvoll gestalten. Hier greifen arbeitsmarktpolitische Instrumente meist zu kurz und sind besondere Strategien des Förderns notwendig. Dies muss über arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten hinausgehen und stärker mit sozialpädagogischen Unterstützungsangeboten einhergehen. Sind die Integrationschancen deutlich erschwert und hat ein sozialer Erosionsprozess eingesetzt, muss die Stabilisierung der sozialen Situation und der Motivation im Vordergrund stehen. Diese Maßnahmen sollten sich gleichermaßen auf das lebens- wie auf das erwerbsbezogene Arbeitsvermögen beziehen. Soweit über die Erwerbsorientierung hinaus stärker auf die Lebenswelt zielende Hilfen notwendig sind, können Sanktionen weder die Motivation noch den notwendigen Kompetenzerwerb bzw. die Überwindung individueller Hilflosigkeit erzwingen. Sollen die Betroffenen befähigt werden, das eigene Leben besser zu organisieren, müssen die individuellen Einschränkungen im Leistungsvermögen besser erkannt und die spezifischen Stärken einbezogen werden. Für diesen Personenkreis sollte die soziale Stabilisierung möglichst nicht mit Zwängen verknüpft werden. Arbeitsmarktpolitische Aktivierung kann hier nur ergänzend wirken. Eine ganzheitliche Perspektive muss zunächst zu einer Stabilisierung der Lebensführung beitragen; ist dies weitgehend gelungen, sollten erwerbs- und lebensweltbezogene Förder­elemente stärker integriert werden. Über die bisherige arbeitsmarktpolitische Aktivierungslogik hinaus sollten sozial- und gesundheitspolitische Maßnahmen stärker in den Blick genommen werden. So sollte beispielsweise für Jugendliche mit multiplen Problemlagen die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Jugendhilfe so geändert werden, dass diese Angebote tatsächlich im erforderlichen Umfang und verbindlich vorgehalten werden.

Von zentraler Bedeutung sind die bessere Verzahnung unterschiedlicher Institutionen und der Aufbau wirksamer Netzwerkstrukturen. Eine engere Kooperation der Arbeitsagenturen ist insbesondere mit den Kommunen notwendig, die örtliche Leistungen wie Schuldnerberatung zur Verfügung stellen sollen. Dies gilt ebenso hinsichtlich verbesserter Kooperationsstrukturen von Hartz IV-Trägern und kommunaler Jugendhilfe.

Trägerübergreifende Angebote und besser abgestimmte Leistungen unterschiedlicher Hilfesysteme können einen weit wirksameren Beitrag leisten. Bedauerlicherweise sind integrierte Leistungen von Kommunen und Jobcentern bis heute längst nicht der Regelfall. Die Maßnahmen und Förderelemente sind oftmals nicht ausreichend auf die lebenswie erwerbsweltbezogenen Probleme ausgerichtet. Vielmehr wird insbesondere bei diesen kommunalen Dienstleistungen sowie anderen (sozial-)politischen Bereichen zu sparen versucht. Eine Überbetonung der arbeitsmarktpolitischen Aktivierungspolitik – die trotz mehrerer Anläufe nicht zur beruflichen Integration führt – kann die sozial- und gesundheitspolitischen Folgeprobleme durchaus verschärfen. Die gesetzlichen Einschränkungen zum Erwerbsfähigkeitsrecht führen gleichfalls dazu, dass gesundheitlich Angeschlagene auf den Arbeitsmarkt und das Hartz IV-System verwiesen werden, ohne dass adäquate Förder- und Integrationschancen bestehen. Nur 20 Prozent der Neurentner kommen direkt aus einer Beschäftigung. Wenn kein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht oder dieser ausgelaufen ist, bleibt für viele nur Hartz IV. Ein generell erleichterter gesetzlicher Zugang zur Erwerbsfähigkeitsrente könnte für einige bessere Alternativen eröffnen. Deutlich verschlechtert haben sich ebenfalls die arbeitsmarktpolitischen Förderchancen im Hartz IV-System.

Fördermittel wurden weit über den Rückgang der Hilfebedürftigkeit gekürzt und spezielle Förderinstrumente für die Zielgruppe der Langzeitbezieher gestrichen. So wurde der Beschäftigungszuschuss abgeschafft. Dabei sollte ein sozialer Arbeitsmarkt den marktfernen Personen zumindest mittelfristige Perspektiven eröffnen. Die vorbeugende Verhinderung verfestigter Arbeitslosigkeit und Armut wurde so erschwert. Die Drehtür zwischen Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und längerfristigem Hilfebezug dreht sich schneller. Die gesellschaftlichen Kosten von sozialer und arbeitsmarktpolitischer Prekarisierung werden bisher vielfach auszublenden versucht.

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: Mai 2013

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-Ratgeber: Hartz IV – Tipps und Hilfen des DGB – aktualisierte Neuauflage 2013

Der Ratgeber Hartz IV ist auf den aktuellen Rechtsstand aktualisiert. Geldwerte Tipps und Ratschläge stehen im Vordergrund. Der gut verständliche Ratgeber im DIN A 5-Format umfasst ca. 110 Seiten und geht ausführlich auf das sog. Bildungspaket, die Änderung der Regelsätze sowie die Änderungen bei den Unterkunftskosten ein. Weitere Informationen und Preise im Internet.
<https://www.dgb-bestellservice.de>

- - > DGB-Online-Bestellsystem: www.dgb-bestellservice.de;
Broschüre DGB 21351, 110 Seiten DIN A5, Einzelexemplar
1,00 Euro, ab 11 Stück 0,84 Euro, ab 50 Stück 0,70 Euro jeweils zuzüglich Versandkosten.