

Das „Zwei-Klassen-System“ in der Arbeitsmarktpolitik

1. Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zerfällt in zwei Systeme mit unterschiedlichen Gesetzen, Zielgruppen, Organisations- und Steuerungssystemen, Finanzierungsmodi und Instrumenten. Anstatt wie im Bericht der Hartz-Kommission gefordert, eine einheitliche Betreuung aller Arbeitslosen „aus einer Hand“ zu erreichen, stellt die Aufteilung in zwei Systeme laut der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Hartz-Evaluation „eine der größten Achillesfersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik“ dar.

Die Zuordnung von Arbeitslosen zu den beiden Systemen folgt nicht einer Sachlogik, die sich an den arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten des Einzelfalls oder allgemeinen Zweckmäßigkeiten orientiert, sondern entscheidet sich am finanziellen Anspruch des Arbeitslosen auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld nach dem SGB III oder auf die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II nach dem SGB II. Auch die Dauer der Arbeitslosigkeit ist nicht entscheidend. Nur knapp die Hälfte (47,7%) der SGB II-Arbeitslosen ist länger als ein Jahr arbeitslos. Andererseits zählt jeder vierte (24,9%) SGB III-Arbeitslose zu den Langzeitarbeitslosen.

Die Betreuung und Vermittlung von SGB III-Arbeitslosen über die Arbeitslosenversicherung (BA) und der SGB II-Arbeitslosen im Hartz IV-System über Argen, Optionskommunen oder getrennte Trägerschaft von BA und Kommune macht Doppelstrukturen und zusätzlichen Verwaltungsaufwand zwangsläufig. Die beiden Systeme Versicherung und Fürsorge sind dabei nicht konsequent voneinander angetrennt. Vielmehr übernimmt die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung im Bereich Ausbildung und Ersteingliederung von behinderten Menschen auch Aufgaben des steuerfinanzierten Hartz IV-Systems.

2. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt geht an Hartz IV-Empfängern weitgehend vorbei. Die verbesserte Vermittlung und Betreuung von Arbeitslosen konzentriert sich auf die Arbeitslosenversicherung (SGB III-Rechtskreis) mit vorwiegend Kurzeitarbeitslosen. Das Gros der Arbeitslosigkeit, insbesondere verfestigte Arbeitslosigkeit, verlagert sich noch weiter in das Hartz IV-System (SGB II-Rechtskreis).

- Die Zahl der Arbeitslosen ging im Juli um rund 670.000 im Vorjahresvergleich zurück, davon entfallen 356.000 auf den SGB III-Rechtskreis und 315.000 auf das SGB II, obwohl auf das SGB III nicht einmal 1/3 aller Arbeitslosen entfallen.

- Prozentual ist die Arbeitslosigkeit im SGB III-Rechtskreis im Vorjahresvergleich um knapp 23% gesunken, im SGB II-Rechtskreis hingegen um weniger als die Hälfte (-11%).

Verteilung der Arbeitslosigkeit auf Rechtskreise und Vergleich zum Vorjahr

	Arbeitslosigkeit Gesamt	Arbeitslosigkeit SGB III-Rechtskreis	Anteil an Gesamtarbeitslosigkeit	Arbeitslosigkeit SGB II-Rechtskreis	Anteil an Gesamtarbeitslosigkeit
Juli 2006	4.386.143	1.556.361	35,5 %	2.829.782	64,5 %
Juli 2007	3.715.019	1.200.001	32,3 %	2.515.018	67,7 %
Veränderung zum Vorjahr (relativ)	-671.127 (-15,2 %)	-356.360 (-22,9 %)		-314.764 (-11,1 %)	

3. Im Fürsorgesystem Hartz IV kumulieren die Probleme, während im immer „schlanker“ werdenden Versicherungssystem eine zweifelhafte Reformdividende anfällt.

- Die Verteilung der Arbeitslosigkeit verschiebt sich immer weiter auf das SGB II. Inzwischen werden mehr als zwei Drittel (68%) aller Arbeitslosen in diesem System betreut.
- Im Juli gab es nur noch rund 1 Mio. ALG I-Empfänger, ein Minus im Vergleich zum Vorjahr um 28%. Der im Zuge des Konjunkturhochs reduzierte Neuzugang von Arbeitslosen, die Kürzung des ALG I-Anspruchs für Ältere und die Besetzung offener Stellen mit Kurzarbeitslosen wirken sich hier aus.
- Die Gesamtzahl der Hartz IV-Empfänger nimmt hingegen nicht ab. Im Juli gab es 7,3 Mio. Bedürftige (ALG II und Sozialgeld), davon 5,3 Mio. Erwerbsfähige mit ALG II-Anspruch. Vor einem Jahr waren es erst 7 Mio. Hartz IV-Empfänger, davon 5,2 Mio. mit ALG II. Gestartet ist Hartz IV im Januar 2005 mit „nur“ 4,1 Mio. ALG II-Empfängern.
- Hartz IV wird zum dauerhaften Lebensstil von ganzen Bevölkerungsgruppen, nicht nur von Arbeitslosen. Von den 7,3 Mio. Fürsorgeempfängern sind nur 2,5 Mio. arbeitslos. 1,2 Mio. Geringverdiener – davon rund 600.000 Vollzeitkräfte – sind auf „aufstockende Leistungen“ angewiesen. Hier ist die Tendenz stark steigend. Im Oktober 2006 waren es „nur“ 440.000 Aufstocker in Vollzeiterwerbstätigkeit. Jedes 6. Kind unter 15 Jahren lebt von Hartz IV – in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit sogar jedes 3. Kind. 645.000 Alleinerziehende waren im Juli 2007 auf Hartz IV angewiesen.
- Der von BA und Bundesregierung ausgewiesene Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit auf geschätzte 1,5 Mio.¹ ist fragwürdig. Eine Langzeitarbeitslosigkeit beendet statistisch auch, wer länger als 6 Wochen krank ist, wer wegen Meldeversäumnissen abgemeldet wird und wer auch nur kurzfristig arbeitet oder an einer Maßnahme (incl.

¹ Aufgrund zum Teil unklarer Daten der Optionskommunen liegen keine umfassenden Zahlen vor. 1,34 Mio. Langzeitarbeitsloser sind über die BA erfasst.

Trainingsmaßnahmen und 1-Euro-Jobs) teilnimmt.

Während der Anteil Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen im Juli bei 40% lag, war der Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Abgängen aus Arbeitslosigkeit nur knapp 23%, wobei bei diesen Abgängen nicht (nur) um die in Erwerbstätigkeit handelt.

4. Die Abgänge aus Arbeitslosigkeit gerade im SGB II sind oft Scheinerfolge

- Von Jan. bis einschließlich Mai 2007 beendeten 1,57 Mio. „SGB II-Kunden“ ihre Arbeitslosigkeit (ohne Optionskommunen). Davon aber nur 35% (547.000) durch eine Erwerbstätigkeit, 15% (230.000) durch Ausbildung/Qualifizierung, aber immerhin 510.000 (32%) durch „sonstige Nichterwerbstätigkeit“. Zu letzterem zählen Abmeldungen wegen Meldeversäumnissen, unbekannter Verbleib oder Sonderregelungen wie die 58er-Regelung.
Von den Abgängen in Erwerbstätigkeit entfielen 227.000 (41%) auf Arbeitsgelegenheiten.
D.h. von allen Abgängen haben nur 320.000 (20%) eine reguläre Arbeit gefunden.

Die aktuelle Abgangsstatistik der BA (Juli 2007) belegt ebenfalls, dass die Integration in Arbeit oder Ausbildung nicht der dominante Abgangsgrund ist (siehe Anlage 1). Abgänge in Nichterwerbstätigkeit oder ungeklärter Verbleib sind für ein hohes Maß der Abgänge ursächlich.

- Von den Abgängen in Arbeit sind viele nur kurzlebig. Eine nachhaltige Integration in Erwerbstätigkeit wird zur Ausnahme. 23% aller Zugänge im SGB II hatten in den letzten 3 Monaten bereits einmal Leistungen nach SGB II bezogen (Jahreszahlen für 2006); betrachtet man die letzten 12 Monate sind es sogar 42%.
- Der Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit in diesem Jahr erklärt sich laut einer IAB-Untersuchung auch durch ein sinkendes Arbeitskräfteangebot im Zuge des demografischen Wandels. Dieser Entlastungseffekt wird mit jahresdurchschnittlich 100.000 beziffert, wobei eine erhöhte Erwerbsneigung anderer Personengruppen bereits gegengerechnet ist (siehe Anlage 2).

5. Förderung der SGB II-Arbeitslosen immer noch unzureichend

- Obwohl der Förderbedarf bei SGB II-Arbeitslosen unstreitig höher ist als bei SGB III-Kunden, ist ihre Chance auf eine qualifizierte Fördermaßnahme immer noch relativ schlechter – obwohl die Fördermaßnahmen in diesem Jahr besser laufen als noch im Vorjahr.
- Immer noch sind 1-Euro-Jobs mit rund 305.000 Teilnehmern (Juli 2007) das dominierende Instrument. Im gleichen Monat nahmen nur 63.000 SGB II-Arbeitslose an einer beruflichen Weiterbildung teil.
- Die Weiterbildungsmaßnahmen wurden im Vorjahresvergleich zwar hochgefahren, reichen aber noch lange nicht aus. So ist mehr als jeder 5. SGB II-Arbeitslose ohne Schulabschluss.
Im Juli standen den 63.000 Weiterbildungsmaßnahmen für den SGB II-Kundenkreis 61.000 für den nur ein Drittel so großen SGB III-Kundenkreis gegenüber, der zudem ein besseres Qualifikationsprofil aufweist.

Abgang an Arbeitslosen nach Abgangsgründen

Abgangsgrund	Abgang an Arbeitslosen bis einschließlich Juli				
	2007	2006	Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum	Anteil an Abgängen	
			absolut	2007	2006
Abgang von Arbeitslosen insgesamt	4.771.302	4.681.252	+90.050	100,0 %	100,0 %
Davon Erwerbstätigkeit (ohne Ausbildung)	1.948.184	2.103.022	-154.838	40,8 %	44,9 %
• Beschäftigung	1.379.886	1.741.946	-362.060		
• Sonstige Erwerbstätigkeit / ohne nähere Angabe	568.298	361.076	+207.222		
Davon Ausbildung	727.969	603.376	+124.593	15,2 %	12,9 %
Davon Nichterwerbstätigkeit	1.509.253	1.277.467	+231.786	31,6 %	27,3 %
• Arbeitsunfähigkeit	782.738	656.532	+126.206		
• Nichterneuerung der Meldung	175.447	206.203	-30.756		
• Fehlende Verfügbarkeit/ Mitwirkung u. a.	341.844	203.555	+138.289		
• Sonderregelungen (u. a. § 428 SGB III)	106.996	142.659	-35.663		
Davon sonstige Gründe bzw. ohne Nachweis	585.896	697.387	-111.491	12,3 %	14,9 %

Quelle: BA, Arbeitsmarktstatistik Juli 2007, Abgänge aus dem IT-Fachverfahren der BA

Anlage 2

Daten aus dem IAB-Kurzbericht 05/07

	2005	2006	2007
<i>Arbeitsmarktentwicklung</i>			
Angebot an Arbeitskräften	44.529	44.487 (-42)	44.386 (-101)
Erwerbstätige	38.823	39.106 (+283)	39.408 (+302)
SVB	26.236	26.379 (+143)	26.643 (+264)
<hr/>			
<i>Arbeitslose nach Rechtskreisen</i>			
Arbeitslose	4.861	4.487 (-374)	3.910 (-577)
Davon SGBIII	2.091	1.664 (-427)	1.304 (-360)
SGBII	2.770	2.823 (+53)	2.606 (-217)
Nachrichtlich: Stille Reserve	1.415	1.421 (+6)	1.530 (+109)
<hr/>			
<i>Abgänge aus der Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen 2005 und 2006</i>			
Gesamt			
SGBIII	4.219	3.852 (-8,7%)	
SGBII	2.445	3.057 (+25%)	
1. Arbeitsmarkt			
SGBIII	2.206	2.017 (-8,6%)	
SGBII	563	800 (+42%)	
2. Arbeitsmarkt			
SGBIII	18	15 (-13,2%)	
SGBII	573	607 (+5,9%)	
Weiterbildung/Training			
SGBIII	490	574 (+17,1%)	
SGBII	463	451 (-2,5%)	
Nichterwerbstätigkeit			
SGBIII	1.505	1.246 (-17,2%)	
SGBII	846	1.199 (+41,8%)	

Alle Angaben beziehen sich auf den Jahresdurchschnitt und werden mit 1000 multipliziert;
Prozentangaben geben die Veränderung zum Vorjahr an.

Die Daten für 2007 sind der mittleren Prognose zur konjunkturellen Entwicklung entnommen und gehen von einem Wirtschaftswachstum von 1,75% aus.

Zentrale Befunde des IAB:

- „trägt die intensive Betreuung [...] sowie die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft dazu bei, dass Personen ihre Arbeitslosenmeldung nicht aufrechterhalten und sich in die Stille Reserve oder ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen“.
- Sind fast 400.000 Empfänger von ALG I nach Erschöpfung ihres Anspruches in den SGBII-Rechtskreis übergeleitet worden.
- Mündeten nur 26% der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt; 35% in ABM- und FbW-Maßnahmen und insbesondere in Ein-Euro-Jobs.
- Stieg der Anteil von SGB II-Arbeitslosen von Jahresbeginn 2006 bis zur Jahresmitte von 56% auf 65%, für 2007 ist ein weiterer Anstieg auf 67% prognostiziert.