



Alexandra Wagner

DIW zur „Arbeitswilligkeit“ von Arbeitslosen

Oktober 2008

Auf einen Blick ...

- Der Anteil der Arbeitslosen unter den ALG II-Beziehenden ist in den letzten Jahren auf aktuell 44 % gesunken.
- Ein Grund für den wachsenden Anteil nichtarbeitsloser erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im SGB II liegt in der Ausweitung gering entlohnter Beschäftigung – sowohl auf dem regulären als auch auf dem staatlich geförderten Arbeitsmarkt.
- Eine im Vergleich zum SGB III schwächere Abnahme der Arbeitslosigkeit im SGB II kann nicht mit einer niedrigeren Arbeitswilligkeit erklärt werden, sondern dürfte aus der deutlich ungünstigeren Qualifikationsstruktur der im SGB II betreuten Arbeitslosen resultieren.
- Ein Zehntel der Arbeitslosen streben eigenen Aussagen zufolge keine Erwerbstätigkeit mehr an. Dabei handelt es sich nahezu ausschließlich um Ältere.
- Ein weiteres Zehntel steht dem Arbeitsmarkt zwar prinzipiell zur Verfügung, könnte eine angebotene Stelle jedoch nicht sofort, sondern frühestens nach mehr als zwei Wochen annehmen.
- Die Daten zeigen zudem, dass die meisten Arbeitslosen in Bezug auf die qualifikatorischen Anforderungen einer neuen Stelle „nicht wählerisch“ sind.

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	DIW-Studie zu arbeitslosen Hartz-IV-Empfänger/inne/n	4
2.1	Anteil der arbeitslosen Hilfebeziehenden sinkt	4
2.2	Arbeitslosigkeit sinkt im SGB II langsamer als im SGB III	6
2.3	Erwerbsorientierung nicht geringer als im SGB III	7
3	Kommentar	8
4	Zum Weiterlesen	10

1 Ausgangslage

Im Jahr 2005 initiierte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im Kontext der damaligen Diskussion über eine „Kostenexplosion“ im SGB II mit dem Papier „Vorrang für die Anständigen. Gegen Missbrauch, ‚Abzocke‘ und Selbstbedienung im Sozialstaat“ (BMWA 2005) eine Debatte über den unrechtmäßigen Bezug von SGB II-Leistungen. Der damalige Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, erklärte in seinem Statement zu oben genannter Veröffentlichung, telefonische Überprüfungen durch die ARGE n ließen vermuten, dass die Arbeitslosigkeit (allein aufgrund des Leistungsmissbrauchs – d. V.) um mindestens zehn Prozent überschätzt wird. In seinem Vorwort zu dem Papier heißt es wörtlich: „Die Hemmschwelle für Sozialbetrug ist offensichtlich bei Einigen gesunken, seitdem die Arbeitsverwaltung Sozialleistungen auszahlt und nicht mehr das Sozialamt. Arbeitsvermittler liefern drastische Beispiele dafür, dass manche, die sich arbeitslos melden, tatsächlich gar keine Vermittlung in den Arbeitsmarkt anstreben und Sozialleistungen zu erschleichen versuchen.“ (BMWA 2005: 2f.). In dem ausführlichen Papier des Ministeriums wird die daraus folgende Konsequenz für die Arbeitsvermittlung formuliert: „Ein besonderes Augenmerk richtet die Arbeitsverwaltung zugleich auf Personen, bei denen vermutet wird, dass sie eine Arbeit gar nicht annehmen wollen. Die Betroffenen erhalten sofort ein Angebot für eine Trainingsmaßnahme, eine Teilzeit- oder Vollzeitstelle. So wird deutlich: Niemand bekommt Sozialleistungen ohne Prüfung und ohne Gegenleistung im Rahmen seiner Möglichkeiten.“ (ebenda: 28).

Nicht zuletzt diese Missbrauchsvermutungen der politisch Verantwortlichen führten zu gesetzlichen Neuregelungen im 2006 in Kraft getretenen SGB II-Fortentwicklungsgesetz: Zur Aufdeckung von Leistungsmissbrauch wurden nun flächendeckend Außendienststellen eingerichtet. Außerdem wurden die Sanktionsregelungen verschärft sowie für das Vorliegen einer nicht ehelichen bzw. partnerschaftsähnlichen Lebensgemeinschaft die Umkehr der Beweislast eingeführt. Die Frage des Leistungsmissbrauchs und die Praxis des Einforderns einer „Gegenleistung“ für die materiellen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – z. B. durch den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen allein zum „Test der Arbeitsbereitschaft“ - sind

seither immer wieder Gegenstand der fachwissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskussionen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass empirische Untersuchungen zum Sozialleistungsmissbrauch schwierig sind. Nicht legales Verhalten entzieht sich in der Regel der Beobachtung, beispielsweise können Einkünfte aus Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung arbeitslos gemeldeter Personen nicht repräsentativ ermittelt werden. Dennoch legen wissenschaftliche Analysen sowie Überprüfungen des rechtmäßigen Leistungsbezugs durch Datenabgleich (vgl. u. a. Martens 2005; Seligmann 2006) nahe, dass ein Missbrauch in der damals vom BMWA geschätzten Höhe nicht angenommen werden kann. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion im Bundestag erklärt die Bundesregierung im April 2007 (Bundesregierung 2007: 2), dass ihren Schätzungen zufolge jährlich 3 bis 5 Prozent der SGB II-Beziehenden zu Unrecht Leistungen erhalten, die durch Datenabgleich aufgedeckt werden können. Darüber hinaus gäbe es weitere Missbrauchsfälle, die jedoch derzeit nicht quantifizierbar seien.

In Bezug auf einen häufig angenommenen „Missbrauchstatbestand“, nämlich die angeblich nicht gegebene „Arbeitswilligkeit“ bzw. die fehlende „Arbeitsbereitschaft“ von arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebeziehenden, liegt nunmehr eine neue Analyse des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Brenke 2008) vor.

2 DIW-Studie zu arbeitslosen Hartz-IV-Empfänger/inne/n

2.1 Anteil der arbeitslosen Hilfebeziehenden sinkt

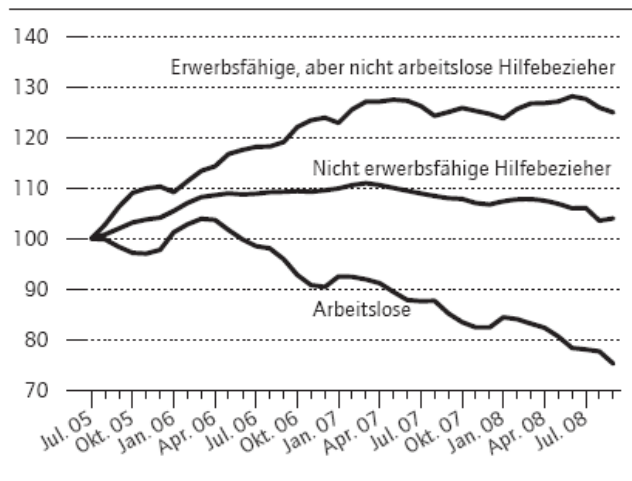
Arbeitslosengeld II-Beziehende sind nicht zwangsläufig auch arbeitslos. Nicht zu den registrierten Arbeitslosen zählen zum Beispiel beschäftigte Personen, die mindestens 15 Stunden in der Woche arbeiten, aber wegen eines zu geringen Einkommens (zur existenziellen Sicherung im Rahmen ihrer Bedarfsgemeinschaft) bedürftig nach dem SGB II sind und deshalb Arbeitslosengeld II erhalten; erwerbsfähige hilfebedürftige Personen, die keine Arbeit aufnehmen können, weil sie kleine Kinder erziehen oder

Angehörige pflegen sowie Teilnehmer/innen in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Während die Zahl der arbeitslosen Hilfebeziehenden seit dem Frühjahr 2006 tendenziell abnimmt, ist die Zahl der erwerbsfähigen, aber nicht arbeitslosen Hilfebeziehenden seit Mitte 2005 deutlich gestiegen (vgl. unten stehende Grafik). Damit ist eine Strukturveränderung im Leistungsbezug eingetreten: Während Mitte 2005 die Arbeitslosen mit 57 % noch die Mehrheit der erwerbsfähigen Hilfebeziehenden ausmachten, stellten sie drei Jahre später nur noch 44 % von ihnen.

Hilfebezieher in der Grundsicherung nach SGB II

Index Juli 2005 = 100



Quellen: Bundesagentur für Arbeit;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Brenke (2008: 679) begründet die Abnahme der Arbeitslosenzahlen mit dem konjunkturellen Beschäftigungsaufbau und die Zunahme der Zahl der nichtarbeitslosen Hilfebeziehenden mit der Ausweitung gering entlohnter Beschäftigung – sowohl auf dem regulären als auch auf dem staatlich geförderten Arbeitsmarkt. Unter anderem wirken sich der Aufbau von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) und deren anhaltend hohe Förderzahl aus. Außerdem steigt die Zahl der Selbständigen, die aufstockend SGB II-Leistungen beziehen.

2.2 Arbeitslosigkeit sinkt im SGB II langsamer als im SGB III

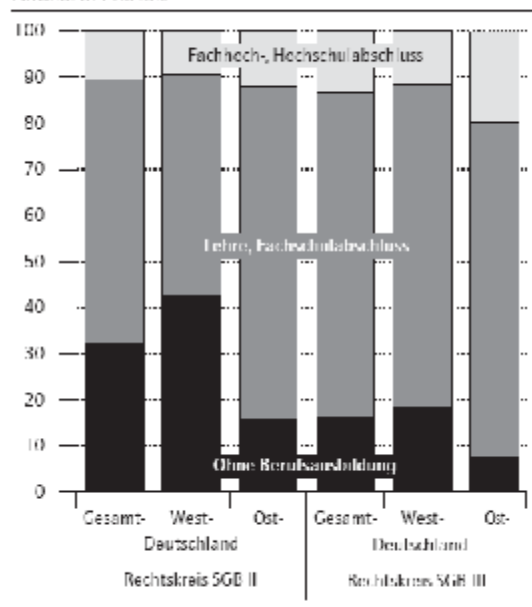
Mehr als zwei Drittel aller registrierten Arbeitslosen werden im SGB II betreut. Bei insgesamt sinkenden Arbeitslosenzahlen profitierten sie jedoch weniger vom konjunkturellen Aufschwung als die im SGB III (Arbeitslosenversicherung) betreuten Arbeitslosen (vgl. unten stehende Grafik).



Die Gründe für das unterdurchschnittliche Sinken der Arbeitslosigkeit im SGB II dürften – so die DIW-Analyse - u. a. in der ungünstigeren Qualifikationsstruktur der ALG II-Beziehenden liegen. So hatten im Jahr 2007 ein Drittel der Arbeitslosen im SGB II keinen Berufsabschluss, während dies im SGB III nur auf jede sechste arbeitslose Person zutraf (vgl. unten stehende Grafik).

Arbeitslose nach Rechtskreisen und Berufsabschluss 2007

Anteile in Prozent



Quelle: SOCP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

2.3 Erwerbsorientierung nicht geringer als im SGB III

Mit den Daten des sozio-oekonomischen Panels kann untersucht werden, ob arbeitslose Männer und Frauen dem Arbeitsmarkt kurzfristig (innerhalb von zwei Wochen) zur Verfügung stehen und ob sie in den letzten vier Wochen aktiv nach einer Stelle gesucht haben. Die Ergebnisse zeigen diesbezüglich keine signifikanten Unterschiede zwischen SGB III und SGB II.

Rund ein Zehntel der Arbeitslosen gibt in der Befragung an, nie mehr erwerbstätig sein zu wollen. Dies sagen vor allem Ältere, nämlich knapp die Hälfte (46 %) der über 55-jährigen Arbeitslosen im SGB III und ein reichliches Drittel (37 %) der SGB II-Arbeitslosen dieser Altersgruppe. Unter den Arbeitslosen im Alter bis zu 55 Jahren ist dieser Anteil in Westdeutschland nahe Null und liegt in Ostdeutschland nur in den Altersgruppen 35 bis 44 etwas darüber.

Ca. ein Zehntel (11 %) der Arbeitslosen gibt an, dem Arbeitsmarkt zwar im Prinzip zur Verfügung zu stehen, eine angebotene Stelle aber nicht kurzfristig (innerhalb von zwei Wochen) antreten zu können. Dies sagen ein Fünftel der westdeutschen, aber

nur 2 % der ostdeutschen Arbeitslosen im SGB III. Demgegenüber gibt es unter den SGB II-Arbeitslosen im Hinblick auf diese Fallkonstellation keinen Ost-West-Unterschied. In beiden Landesteilen liegt der Anteil der nicht kurzfristig verfügbaren SGB II-Arbeitslosen bei 8 %, wobei dies vor allem auf SGB II-Arbeitslose im Alter bis zu 34 Jahren zutrifft.

Die Daten zeigen darüber hinaus, „dass die meisten Arbeitslosen nicht wählerisch sind, wenn es darum geht, in einen Job zu kommen“ (Brenke 2008: 684). Unter den Arbeitslosen mit Berufsabschluss bestanden nur ein Fünftel (SGB III) bzw. ein Viertel (SGB II) darauf, nur dann eine Stelle anzunehmen, wenn sie den beruflichen Fähigkeiten entspricht. Der weit überwiegende Teil der Arbeitslosen hat diesen Anspruch nicht (mehr) und würde auch andere Tätigkeiten aufnehmen.

Was die Arbeitsuche in den letzten vier Wochen betrifft, so geben nur etwa zwei Drittel der Arbeitslosen an, in dieser Zeit aktiv nach einer Stelle gesucht zu haben. Der Anteil derjenigen, die eine aktive Arbeitssuchende in den letzten vier Wochen bejahen, ist unter den Arbeitslosen in Ostdeutschland mit 57 % niedriger als in Westdeutschland (65 %).

3 Kommentar

Die empirischen Ergebnisse der DIW-Studie sind unterschiedlich interpretierbar. Je nachdem, ob man zehn Prozent Nichterwerbsorientierter unter den Arbeitslosen als viel oder wenig ansieht oder ob man die Erwartung von Hilfebeziehenden, eine Tätigkeit im eigenen Beruf zu finden, für legitim oder aber für überzogen hält, wird man die Daten als Beleg für oder gegen die These einer ungenügenden Arbeitsbereitschaft ansehen. Brenke verweist zu Recht darauf, dass die empirischen Befunde noch viele Fragen bezüglich der Arbeitsuche und der Arbeitsmotivation aufwerfen. So ist beispielsweise über die Gründe für das beschriebene Arbeitssuchverhalten und für die teilweise nur beschränkte kurzfristige Verfügbarkeit derzeit keine statistisch repräsentative Aussage möglich.

Für die Interpretation der Daten ist das Hinzuziehen von qualitativen Studien hilfreich¹. Danach ist es nicht unplausibel anzunehmen, dass ein größerer Teil der (überwiegend über 55 Jahre alten) Arbeitslosen, die keine Erwerbsorientierung mehr haben, angesichts der geringen Erwerbschancen im Allgemeinen und für Ältere im Besonderen und angesichts der sich ausweitenden Niedriglohnbeschäftigung (die teilweise noch nicht einmal unabhängig von aufstockendem Hilfebezug macht) resigniert haben. Aus qualitativen Studien ist auch bekannt, dass insbesondere für Frauen ein Hemmnis für die kurzfristige Verfügbarkeit häufig darin liegt, dass die Kinderbetreuung mit der zeitlichen Anforderung der angebotenen Erwerbstätigkeit erst in Übereinstimmung gebracht werden muss (z. B. Wechsel von Halbtags- auf Ganztagsbetreuung, Sicherstellung der Kinderbetreuung außerhalb der Kita-Öffnungszeiten u. ä.). Dies erfordert unter Umständen mehr Zeit als zwei Wochen. Dies kann eine Ursache dafür sein, dass insbesondere SGB II-Beziehende im Alter bis zu 34 Jahren angeben, eine angebotene Stelle so kurzfristig nicht antreten zu können. Insofern können entsprechende Antworten keinesfalls per se als ein Beleg für eine unzureichende Arbeitswilligkeit interpretiert werden.

Dass nur zwei Drittel der Arbeitslosen in den letzten vier Wochen aktiv nach einer Stelle gesucht haben, kann ebenfalls kaum als Beleg für eine nicht ausreichende Arbeitsbereitschaft dienen. Tatsächlich dürfte es wahrscheinlicher sein, „dass mancher Arbeitslose die Stellensuche aufgegeben hat, weil er angesichts der dort hohen Unterbeschäftigung – wohl realistischerweise – wenig Erfolgchancen sieht.“ (Brenke 2008: 683).

Ein wichtiges Fazit liegt in dem statistisch repräsentativen Beleg dafür, dass von einer verbreiteten Arbeitsunwilligkeit der registrierten Arbeitslosen jedenfalls nicht gesprochen werden kann. Interessant ist zudem, dass es entgegen vielfacher Annahmen in Bezug auf die „Arbeitswilligkeit“ keinen Unterschied zwischen SGB II und SGB III gibt. Für die schnellere Reduzierung der SGB III-Arbeitslosigkeit spricht vor allem die bessere berufliche Qualifikation der dort betreuten Arbeitslosen und ihre kürzere bisherige Verweildauer in der Arbeitslosigkeit.

¹ MonApoli wird dazu in Kürze mehrere Beiträge auf der Website einstellen.

4 Zum Weiterlesen

Brenke, Karl (2008): Arbeitslose Hartz IV-Empfänger: Oftmals gering qualifiziert, aber nicht weniger arbeitswillig. DIW Wochenbericht Nr. 43, S. 678-684. Download: <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/89793/08-43-3.pdf>

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005): Vorrang für die Anständigen. Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005. Mit einem Vorwort von Wolfgang Clement, Berlin. Download: http://www.harald-thome.de/media/files/Gesetzestexte%20SGB%20II%20+%20VO/Gesetzestexte%20SGB%20XII%20+%20VO/Seminare/Clement/Sozialmissbrauch_Bericht_BMWA.pdf

Bundesregierung (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Katja Kipping, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/4825 – Angeblicher Leistungsmissbrauch bei Leistungsbezug gemäß dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode, Drucksache 16/5009 vom 12.04.2007, Berlin. Download: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/050/1605009.pdf>

Martens, Rudolf (2005): Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II. Ein Vergleich mit empirischen Befunden zum Missbrauch von Sozialhilfe. Soziale Sicherheit, Heft 11, S. 357-362. Download: http://www.berliner-arbeitslosenzentrum.de/download/missbrauch_sozialhilfe.pdf

Seligmann, Michael (2006): Weder Sozialmissbrauch noch Leistungsexplosion. Expertise im Auftrag des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche im Rheinland zur Unhaltbarkeit der These von der Kostenexplosion im SGB II und zum tatsächlichen Finanzspielraum für notwendige Hilfeleistungen, Düsseldorf. Download: <http://www.flegel-g.de/Diakonie-studie.pdf>