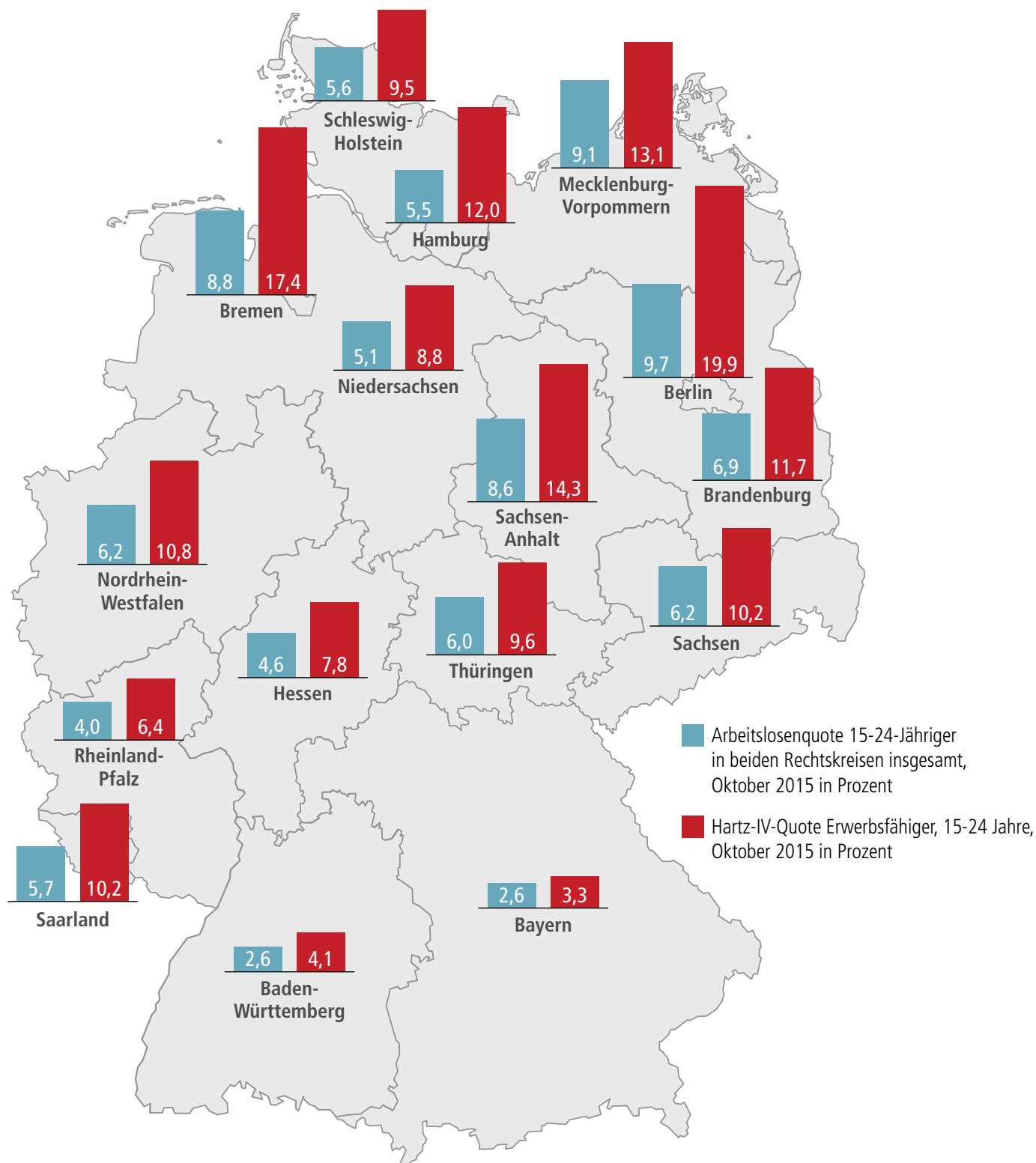


Jugendarbeitslosigkeit und Hartz IV



In Kürze

- Die Arbeitslosigkeit junger Menschen sinkt, während die Hartz-IV-Bedürftigkeit steigt. 800.000 Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren sind Hartz-IV-Bezieher und/oder arbeitslos. In einem Großteil der Bundesländer sind 10 Prozent dieser Altersgruppe auf Hartz IV angewiesen, in Berlin sind es sogar 20 Prozent aller hier lebenden jungen Menschen.
- Die Verfestigung von Armutslagen ist bei jungen Menschen weit stärker als die Arbeitslosigkeit zunächst vermittelt. 300.000 junge Menschen sind schon seit vier Jahren auf Hartz IV angewiesen. Die Zahl dieser Langzeitbezieher ist deutlich höher als die der Arbeitslosen im Alter von 15 bis 24 Jahren insgesamt.
- Bildungsarmut droht sich wieder zu vererben. Erwerbsfähige Hartz-IV-Bezieher unter 25 Jahren haben sechs Mal häufiger keinen Schulabschluss als Gleichaltrige in der Bevölkerung insgesamt.
- Das Armutsrisiko junger Menschen steigt wieder, doch die Chancen auf Ausbildung und Beschäftigung junger Hartz-IV-Bezieher haben sich in den letzten Jahren verschlechtert. Soweit arbeitsmarktpolitische Integration gelingt, ist diese oftmals instabil und viele fallen nach kurzer Zeit wieder auf Hartz IV zurück.
- Trotz steigendem Förderbedarf sinkt die Zahl der jungen Menschen, die im Hartz-IV-System gefördert werden. Nur selten werden Vorschaltmaßnahmen für abschlussorientierte Weiterbildung eingesetzt.
- Der Bund kommt seiner finanziellen Verantwortung zur Integration junger Hartz-IV-Bezieher nur völlig unzureichend nach und greift in die Taschen der Beitragszahler zur Sozialversicherung, um gesamtgesellschaftliche Aufgaben zu finanzieren und betreibt so Umverteilung von unten (Beitragszahler) nach oben (Steuerzahler).
- Neben einer besseren Finanzausstattung sollten neue Ansätze zur Integration junger Hilfebezieher ausgebaut werden, wie die assistierte Ausbildung und zweite Chance für benachteiligte junge Erwachsene.
- In der aktuell im Bundestag beratenen Gesetzesinitiative sollten die Sanktionen für junge Hilfebezieher entschärft werden und Vermittlungskräfte die Möglichkeit erhalten, auch positive und stabilisierende Anreize setzen zu können. In keinem anderen Rechtsgebiet sind die Sanktionen gegenüber jungen Menschen bisher schärfer als für Erwachsene.

Gliederung:

1. Entwicklung von Jugendarbeitslosigkeit und Hartz-IV-Bedürftigkeit
2. Verfestigung von Problemlagen bei Jugendlichen
3. Überwindung von Arbeitslosigkeit und Hartz-IV-Bezug
4. Arbeitsförderung für junge Hilfeempfänger
5. Bewertung der Förderung
6. Arbeitsmarktpolitische Finanzierung der Übergänge
7. Auswirkungen früherer Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit und Armut
8. Ansatzpunkte zur besseren Integration junger Hartz-IV-Empfänger
9. Fazit

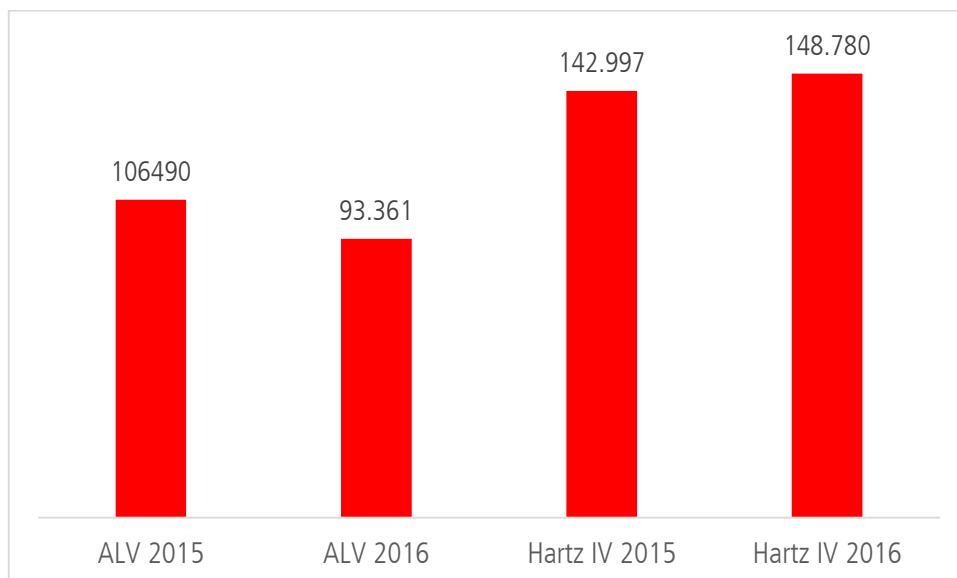
1. Entwicklung von Jugendarbeitslosigkeit und Hartz-IV-Bedürftigkeit

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Deutschland weit niedriger als in vielen Nachbarländern. Von der relativ guten Arbeitsmarktsituation und den Erfolgen beim Abbau der Jugendarbeitslosigkeit haben aber längst nicht alle jungen Menschen profitieren können.

Im Februar 2016 waren insgesamt 245.000 Menschen zwischen 15 bis 24 Jahren offiziell arbeitslos. Dies waren 1,7 Prozent weniger als ein Jahr zuvor.

Abbildung 1

Arbeitslose im Alter von 15 bis 24 Jahren im März 2016 und 2015 – ein Vergleich zwischen den Rechtskreisen SGB II (Hartz IV) und SGB III



immer mehr junge Arbeitslose sind auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung in Zahlen 2016

Dabei konnte die Arbeitslosigkeit der Jüngeren im SGB III (Arbeitsagentur) innerhalb von 12 Monaten gut abgebaut werden, um 9,5 Prozent; zugleich stieg sie im Hartz-IV-System um 4 Prozent bzw. 5.800 und hier insbesondere bei jungen Männern. 60 Prozent aller Arbeitslosen unter 25 Jahren sind zwischenzeitlich auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen.

Die gesellschaftlichen und sozialen Herausforderungen bei der Integration junger Hartz-IV-Bezieher gehen aber weit über die offiziell registrierten Arbeitslosen hinaus. Denn die Zahl der auf Hartz IV angewiesenen Jugendlichen geht weit darüber hinaus. Nach den letzten verfügbaren Daten gab es Ende letzten Jahres 728.000 erwerbsfähige Hartz-IV-Bezieher im Alter von 15 bis 24 Jahren. Nur knapp ein Fünftel dieser hilfebedürftigen Jugendlichen zählt zu den Arbeitslosen. Der Anteil der Arbeitslosen an den erwerbsfähigen Hilfeempfängern ist in den letzten Jahren auf unter 20 Prozent der Hartz-IV-Bezieher dieser Altersgruppe gesunken bzw. die Zahl der insgesamt auf Hartz IV angewiesenen jungen Menschen ist fünfmal höher als die Zahl Gleichaltriger, die im Hartz-IV-System als arbeitslos geführt werden.

Neben Arbeitslosigkeit gibt es viele andere Gründe, die zur Hilfebedürftigkeit führen können. Fast die Hälfte der unter 25-Jährigen im Hartz-IV-System geht noch zur Schule, studiert oder ist in der Ausbildung.

Gut 15 Prozent sind in arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen oder sind erwerbstätig. Weitere 9 Prozent kümmern sich um die Erziehung ihrer noch kleinen Kinder oder pflegen ihre Eltern und stehen dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zur Verfügung.

Oftmals wohnen hilfebedürftige junge Menschen noch bei ihren Eltern und sind wegen der Armut auf Hartz IV angewiesen. Ihr eigenes Erwerbsleben ist teils noch nicht konkret absehbar, insbesondere dann, wenn sie noch im schulischen Bildungssystem sind. Eine zweite Gruppe Jugendlicher ist vornehmlich aufgrund eigener Arbeitsmarktprobleme bzw. Bildungs- und Qualifikationsdefiziten auf staatliche Fürsorge angewiesen. Hinzu kommen jene, die wegen Erkrankung oder Kindererziehung vorübergehend nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Bezogen auf die Wohnbevölkerung Jugendlicher waren 2015 durchschnittlich 8,2 Prozent aller 15- bis 24-Jährigen auf Hartz IV angewiesen. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich diese Hilfequote – gegen den allgemeinen Trend – wieder leicht erhöht (8,1 Prozent).

Die Arbeitslosenquote Jugendlicher insgesamt ist mit 5,4 Prozent im März 2016 bzw. 4,7 Prozent Ende 2015 deutlich niedriger als die Hartz-IV-Quote der 15 bis 24-Jährigen. Dabei sind in der Arbeitslosenquote auch die knapp gut 100.000 Jugendlichen bereits enthalten, die von der Arbeitslosenversicherung betreut werden. Berücksichtigt man auch diesen Personenkreis, dann müssen insgesamt immer mehr als etwa 800.000 junge Menschen gezählt werden, deren Start ins Erwerbsleben mit Arbeitslosigkeit oder finanzieller Not beginnt.

Sowohl hinsichtlich des Niveaus der Arbeitslosigkeit wie der Hilfebedürftigkeit Jugendlicher zeigt sich ein Ost-West-Gefälle und ein noch stärkeres Nord-Süd-Gefälle, und den günstigen Werten in Bayern und Baden-Württemberg. Zwischen der Arbeitslosenquote und der Hartz-IV-Quote zeigt sich in allen Bundesländern ein enger Zusammenhang. Beide Quoten beeinflussen sich wechselseitig, wobei durchgängig in allen Bundesländern die Hartz-IV-Quote über der der Arbeitslosen liegt. Die Hilfequote ist meist 1,5 bis zweimal höher als die Arbeitslosenquote¹. Am größten sind die Risiken für junge Menschen in Berlin, wo im Herbst 2015 rd. ein Fünftel der hier lebenden 15 bis 24-Jährigen zu den Hartz-IV-Beziehern zählen und fast ein Zehntel arbeitslos war.

enger Zusammenhang zwischen Hartz-IV-Bedürftigkeit und Arbeitslosenquote in den Bundesländern

2. Verfestigung von Problemlagen bei Jugendlichen

Für junge Menschen ist das Risiko arbeitslos zu werden, merklich größer als bei anderen Beschäftigtengruppen. Gleichzeitig können sie ihre Arbeitslosigkeit im Schnitt deutlich schneller beenden. Dies gilt für das Versicherungssystem noch weit mehr als im Hartz-IV-System. Der Arbeitslosenbestand bei Jüngeren schlägt sich folglich schneller um. Insgesamt mussten sich im vergangenen Jahr 507.000 junge Menschen neu arbeitslos melden.

Der Bestand an Arbeitslosen hat sich folglich innerhalb von 12 Monaten zweimal umgeschlagen. Etwa drei Viertel dieser Zugänge in Arbeitslosigkeit (399.000) entfallen auf die Arbeitslosenversicherung. Hinzu kamen 108.000 15 bis 24-Jährige, die nach betrieblicher Ausbildung

¹ Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Hilfequote den Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung misst, die Arbeitslosenquote aber den Anteil an der deutlich kleineren Gruppe der Erwerbstätigen.

bzw. Verlust des Arbeitsplatzes direkt auf Hartz IV angewiesen waren. Die Fluktuation im Hartz-IV-System ist deutlich niedriger, und der Arbeitslosenstand schlägt sich bei Jüngeren weniger schnell um als im Versicherungssystem. Junge Menschen im Hartz-IV-System schneiden insbesondere hinsichtlich Schul- und Berufsabschluss ungünstiger ab als jene, die vom Versicherungssystem betreut werden. Gut ein Viertel der auf staatliche Fürsorge angewiesenen jüngeren Arbeitslosen hat keinen Schulabschluss; in der Arbeitslosenversicherung sind es dagegen nur knapp 8 Prozent und bei der Bevölkerung dieser Altersgruppe nur 4 Prozent, die keinen Schulabschluss haben. Hilfebedürftige junge Menschen haben damit sechsmal häufiger keinen Schulabschluss als Gleichaltrige in der Bevölkerung insgesamt. Bildungsarmut zeigt sich hier, auch wenn ein knappes Drittel der arbeitslosen Jugendlichen im Hartz-IV-System einen Realschul- oder höherwertigen Abschluss hat; in der Arbeitslosenversicherung ist es immerhin gut die Hälfte.

ein Viertel der jungen Arbeitslosen, die auf staatliche Hilfe angewiesen ist, hat keinen Schulabschluss

Tabelle 1:

Arbeitslose unter 25 Jahren nach Schulabschluss und Rechtskreis – März 2016

Merkmal	davon					
	insgesamt	ohne Schulabschluss	Hauptschule	Mittlere Reife	(Fach-)Abitur	Keine Angabe
Arbeitslose unter 25 Jahren Anteil	248.207	42.957 18,6	97.447 42,2	60.979 26,4	29.513 12,8	17.311 (7)
davon in Arbeitslosenversicherung Anteil	103.253	7.804 7,8	40.988 41,1	34.805 34,9	16.114 16,2	3.542 (3,4)
davon im Hartz-IV-System Anteil	144.954	35.153 26,8	56.459 43,0	26.174 20,0	13.399 10,2	13.769 (9,5)

Quelle: Statistik der BA, Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, März 2016

Langzeitarbeitslosigkeit scheint demgegenüber auf den ersten Blick kein zentrales Problem für junge Menschen zu sein. Im Frühjahr 2016 war lediglich ein Zehntel aller jungen Arbeitslosen „am Stück“ länger als ein Jahr arbeitslos. Rein statistische Gründe spielen hierbei eine große Rolle, da die Teilnahme an Fördermaßnahmen oder vorübergehende Erwerbstätigkeit formal zur Beendigung der Arbeitslosigkeit führt, selbst wenn sich die Lebenslage dadurch nicht nachhaltig verändern sollte. Aussagefähiger als die Langzeitarbeitslosigkeit junger Menschen ist folglich die Dauer des Hilfebezugs.

Nach den Statistiken der BA beziehen gut 55 Prozent der hier analysierten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bereits 24 Monate oder länger Hartz-IV-Leistungen, fast 40 Prozent sogar seit mindestens vier Jahren.

Absolut sind dies rd. 300.000 jüngere Menschen, die schon vier Jahre auf Hartz IV angewiesen sind. Dieser Langzeitbezug ist keinesfalls gleichzusetzen mit Arbeitslosigkeit oder Inaktivität.

Selbst unter denjenigen mit langem Leistungsbezug gibt es viele, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Ausbildung teilgenommen haben bzw. Erwerbsphasen nachweisen können. Doch auch zehn Jahre nach Hartz IV konnten etwa 300.000 junge Menschen den Hilfebezug seit mindestens vier Jahren nicht beenden. Die Zahl junger Menschen, die bereits längere Zeit im Hinterhof unserer Wohlstandsgesellschaft leben, ist deutlich höher als die vergleichbare Arbeitslosigkeit beider Rechtskreise insgesamt. Die Verfestigung von Armutslagen ist auch bei jungen Menschen weit stärker als die Arbeitslosigkeit zunächst vermuten lässt.

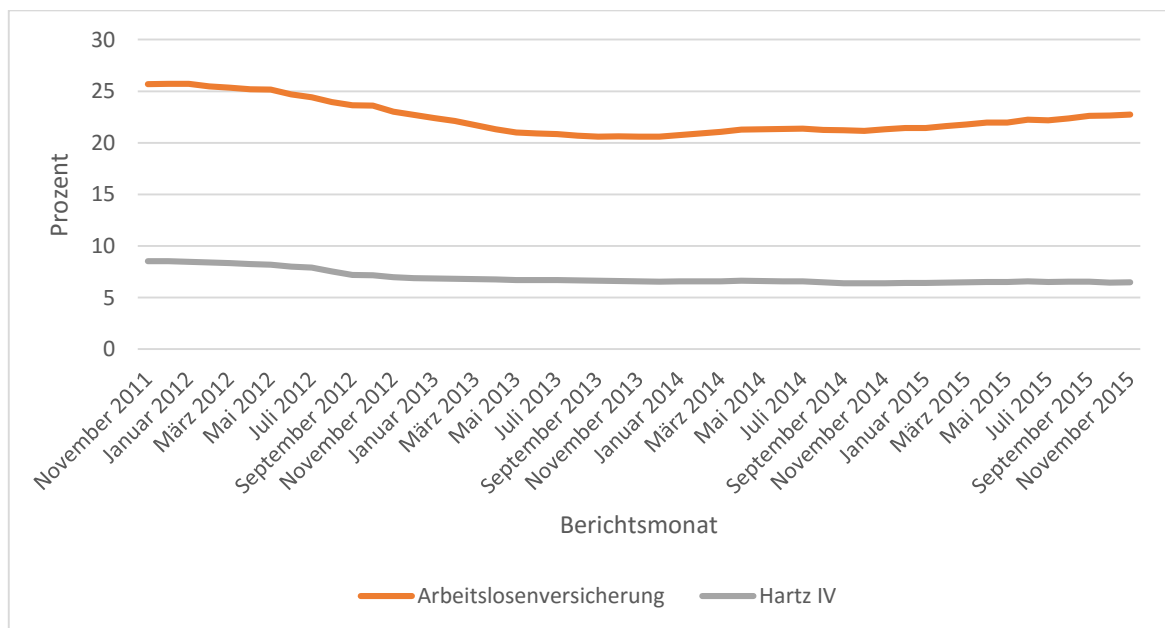
300.000 junge Menschen leben seit 4 Jahren von Hartz-IV-Leistungen

3. Überwindung von Arbeitslosigkeit und Hartz-IV-Bezug

Nachfolgend sollen die Chancen geprüft werden, eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle zu finden bzw. Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Diese sind für Jüngere höher als für ältere Personengruppen; in den letzten Jahren haben sich die Übergangschancen der 15 bis 24-Jährigen in Ausbildung und Beschäftigung aber verschlechtert. So konnten im November 2011 im Monatsdurchschnitt noch 8,5 Prozent der jüngeren Hilfeempfänger/innen eingegliedert werden, im November 2015 waren es hingegen nur 6,5 Prozent. Gemessen an den Arbeitslosen ist die Quote der jüngeren Hartz-IV-Empfänger nahezu kontinuierlich zurückgegangen, die eine Ausbildung oder Beschäftigung aufgenommen haben. Ihre Eingliederungschancen sind drei bis viermal ungünstiger als die der Gleichaltrigen im Versicherungssystem; aber auch im Beitragssystem sind die Eingliederungschancen 2012/13 gesunken, seitdem aber – anders als im Hartz-IV-System – wieder leicht angestiegen.

Abbildung 2

Anteil der Übergänge von 15-bis 24-Jährigen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und Außer-/betrieblicher Ausbildung bezogen auf den jeweiligen Bestand an Arbeitslosen im Vormonat, in Prozent

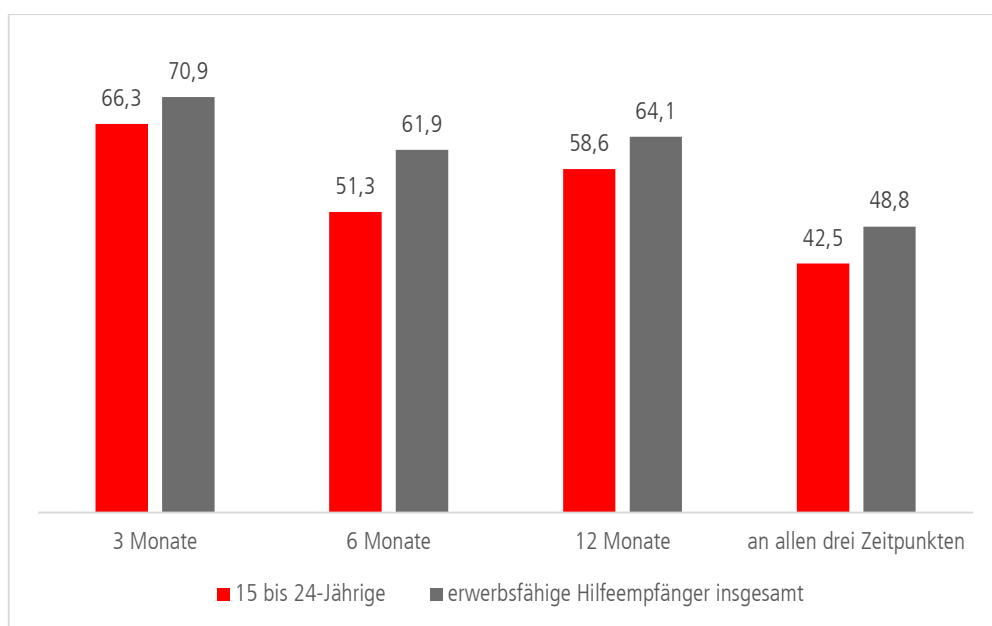


Quelle: DGB, Daten einer Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Basis November 2015

Doch längst nicht jede Eingliederung ist nachhaltig oder führt aus Hartz IV heraus. So finden im Monatsschnitt etwa 13.000 jüngere Hilfeempfänger eine sozialversicherte Beschäftigung, doch ein Drittel von ihnen ist drei Monate später nicht mehr sozialversichert beschäftigt. Bezieht man die Stichtage nach sechs und zwölf Monaten mit ein, so sind an allen drei Zeitpunkten nur noch 42,5 Prozent sozialversichert beschäftigt. Mehr als die Hälfte der Integrationen in sozialversicherte Beschäftigung sind nur von relativ kurzer Dauer. Soweit eine Integration für Jüngere gelingt, ist sie weniger nachhaltig als für Hartz-IV-Empfänger insgesamt.

Abbildung 3

Integrationen von erwerbsfähigen Hilfebeziehern in sozialversicherter Beschäftigung – Anteil nach Monaten, August 2014

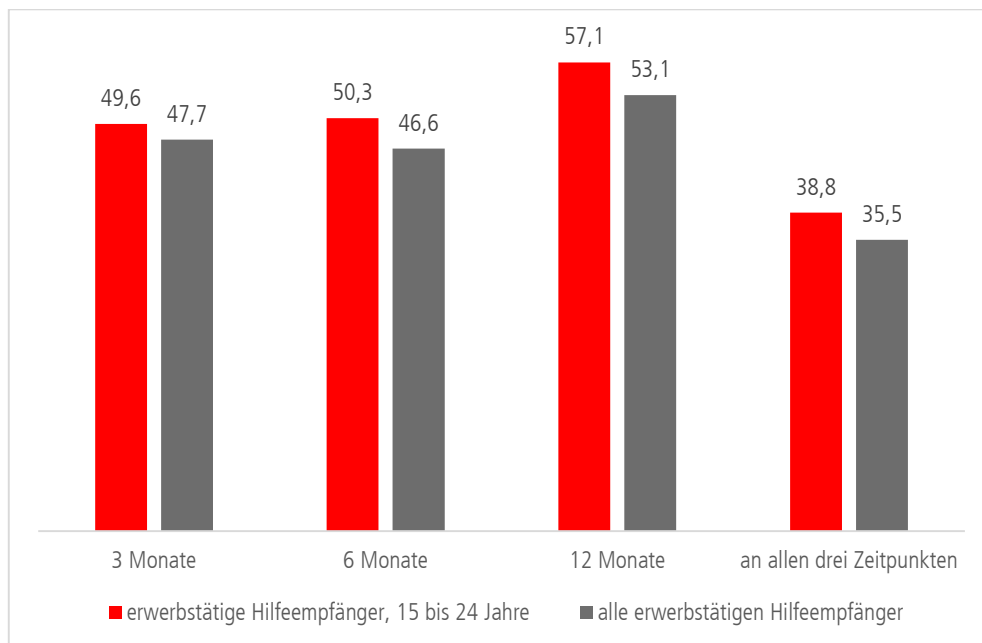


Quelle: eigene Berechnungen, Daten der BA

Noch etwas ungünstiger sind die Werte bei jenen Integrationen, die existenzsichernd sind und aus Hartz IV herausführen. So ist rund die Hälfte aller integrierten jungen Hilfeempfänger nach drei Monaten noch oder wieder im Leistungsbezug. Berücksichtigt man die Phasen bis zu einem Jahr nach Integration, so sinkt der Anteil derjenigen, die auf Hartz IV angewiesen sind, leicht auf 57 Prozent. Vorübergehend können aber auch sie wieder auf Hartz IV zurückgefallen sein. Zählt man an allen drei Zeitpunkten, so waren von den 15 bis 24-Jährigen, die von den Jobcentern unterstützt wurden, lediglich 39 Prozent nicht mehr im Leistungsbezug. Integrationen führen folglich nur relativ selten aus Hartz IV heraus, zumal auch hier zwischen den drei Zählstichtagen Hilfebedürftigkeit eingetreten sein kann. Im Vergleich zu allen Hilfeempfängern sind die jüngeren Menschen nach erfolgter Integration etwas seltener im Leistungsbezug. Dies kann aber nicht überraschen, da der existenzminimale Bedarf hier etwas niedriger liegen dürfte als bei anderen Personengruppen; sie sind eher alleinstehend bzw. haben eher kleinere Haushalte, so dass auch bei einem Niedrigeinkommen Hilfebedürftigkeit eher überwunden werden kann als bei größeren Bedarfsgemeinschaften.

Abbildung 4

Integration von erwerbsfähigen Hartz-IV-Beziehern und nachfolgender Beendigung des Leistungsbezugs, August 2015



Quelle: eigene Berechnungen, Statistik der BA

Die beruflichen Eingliederungschancen sind für junge Menschen besonders ungünstig, wenn sie keinen Berufsabschluss haben und im Hartz-IV-System wiederum deutlich schlechter als bei jenen, die von der Versicherung betreut werden. Auch im Hartz-IV-System sind ihre Eingliederungschancen vier bis fünfmal ungünstiger als für Gleichaltrige mit Berufsabschluss. Soll der Personenkreis der Jüngeren möglichst dauerhaft aus Armut und staatlicher Fürsorge herausgeführt werden, müssen die noch am Beginn des Erwerbslebens stehenden Menschen möglichst qualifiziert und bessere Übergänge in Ausbildung und Beschäftigung geschaffen und diese stabilisiert werden.

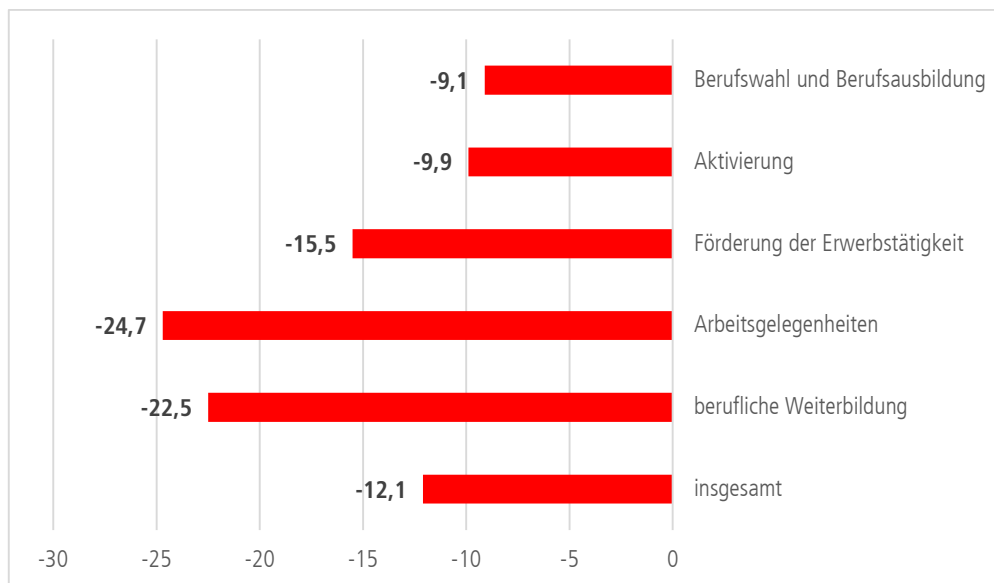
4. Arbeitsförderung für junge Hilfeempfänger

Im Jahresverlauf 2015 wurde für insgesamt rund 226.000 junge Hartz-IV-Bezieher eine arbeitsmarktpolitische Förderung bewilligt (ohne Einmalzahlung). Der Instrumenteneinsatz lag damit spürbar unter dem Vorjahresniveau (-5,0 Prozent). Massiv waren die Einbrüche insbesondere bei der beruflichen Weiterbildung, die sich um ein Fünftel verringerte. Sichtbar zurückgegangen wurden ebenso die Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs). Im November 2015 reduzierte sich der Bestand der geförderten jungen Menschen im Hartz-IV-System sogar um 12 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat.

Förderchancen gehen zurück

Abbildung 5

Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat



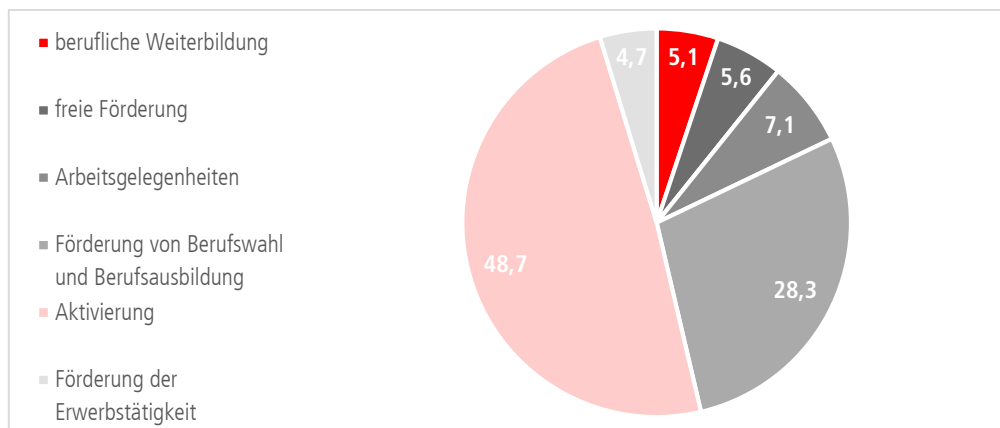
Quelle: eigene Berechnungen nach Statistik der BA: „Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen“, Febr. 2016

Das wichtigste Förderinstrument der Jobcenter für junge Menschen sind die Maßnahmen zur Aktivierung. Die Jobcenter setzen diese Maßnahmen insbesondere zur Heranführung, Orientierung, Aktivierung, Erprobung oder einfach nur zur Abklärung evtl. Perspektiven ein. Hierauf entfällt fast die Hälfte der Geförderten. An zweiter Stelle folgen die Maßnahmen, die den Weg zur Berufswahl und Berufsausbildung ebnen sollen.

Hierauf entfällt gut ein Viertel der Hartz IV-geförderten jungen Menschen. Arbeitsmarktpolitisch folgen die Arbeitsgelegenheiten, die durch die Kürze der Maßnahmen im Jahresverlauf einen relativ hohen Durchlauf haben. Selten werden sie als Vorschaltmaßnahme für Ausbildung oder abschlussorientierte Weiterbildung eingesetzt.

Abbildung 6

Bestand von unter 25-Jährigen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Hartz- IV-System, November 2015



Aktivierung überragt berufliche Bildung bei weitem

Quelle: eigene Berechnungen nach Statistik der BA: „Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen“, Febr. 2016

5. Bewertung der Förderung

Betrachtet man alle Förderstrukturen, ist es nicht verwunderlich, warum die Abgangsraten bei den unter 25-jährigen arbeitslosen Hartz-IV-Empfängern gering sind und die Perspektive „Verbleib im Hartz-IV-System“ stark ausgeprägt ist. Nur gut 30 Prozent der geförderten jungen Hilfeempfänger ist sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme sozialversichert beschäftigt. Diese Eingliederung liegt damit aber immer noch etwas höher als bei den Geförderten insgesamt.

Die Wirksamkeit der Förderung wird u.a. durch folgende Faktoren beeinträchtigt:

- Selten gibt es durch die Jährlichkeit der Haushalte langfristige Förderpläne.
- Der Grundsatz „Vermittlung hat Vorrang“ sitzt in den Köpfen der Vermittler der Jobcenter fest verankert. Das Steuerungssystem für die Jobcenter begünstigt zudem kurzfristige Integrationen und nicht so sehr lange Förderwege zu nachhaltigen Integrationen, die ein Herausführen aus der Hilfebedürftigkeit auf Dauer erleichtern.
- Aktivierungsmaßnahmen stehen bei Arbeitslosen eher zur Verfügung als ausbildungsvorbereitende Maßnahmen.
- Der Personalschlüssel von 1:75 ist zwar günstiger als bei den Älteren, aber immer noch zu hoch. Es zeigen zahlreiche Modellversuche, dass ein geringerer Betreuungsschlüssel intensivere Beratung und Unterstützung eröffnet, zumal aufsuchende Sozialarbeit in den bisherigen Strukturen der Jobcenter kaum angedacht ist.
- Eine kontinuierliche, motivationsfördernde Betreuung, ggf. durch Dritte findet nur im Ausnahmefall statt.
- Sogenannte innovative Ansätze der Trägerlandschaft können aufgrund der notwendigen öffentlichen Ausschreibungen nur selten berücksichtigt werden. Hier stehen einerseits die haushälterischen Zwänge und andererseits die Bewertung der Neuerung dagegen. D. h., dass fast alle Ideen schon einmal ausprobiert wurden und nicht mehr als „Innovation“ zählen können.

Bundesweit sieht der Anbietermarkt für Arbeitsmarktdienstleistungen für Jugendliche sehr heterogen aus. In ländlichen Gebieten gibt es teilweise wenig Bieter und in Ballungsräumen haben sich die Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen in den letzten Jahren einen intensiven Wettbewerb geliefert, der teilweise dazu geführt hat, dass Bieter sich nicht am Markt halten konnten, andere ihre Niedrigangebote über Niedriglöhne und Qualitätsabstriche finanziert haben. Aus gewerkschaftlicher Sicht sind adäquate Löhne für Ausbilder, Lehrkräfte und Sozialarbeiter jedoch eine Grundvoraussetzung. Lohndumping bei Betreuern wird kaum zum Erfolg der Jugendlichen beitragen.

für kontinuierliche sozialpädagogische Betreuung fehlt den Jobcentern das Personal

6. Arbeitsmarktpolitische Finanzierung der Übergänge

Für die arbeitsmarktpolitische Integration benachteiligter junger Menschen sind immer noch hohe gesellschaftliche Aufwendungen erforderlich. Die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung tragen hier den Löwenanteil der arbeitsmarktpolitischen Finanzierung, obwohl in diesem Sozialsystem nur der kleinere Teil der arbeitslosen jungen Menschen unterstützt wird. In 2015 mussten insgesamt 2,43 Mrd. € für arbeitsmarktpolitische Übergänge von jungen Menschen unter 25 Jahren von der allgemeinbildenden Schule in eine Ausbildung bzw. den Übergang von der Berufsausbildung in eine Erwerbstätigkeit aufgewendet werden. Die Aufwendungen für die von den Kommunen allein organisierten Jobcenter – mit einem Anteil von etwa einem Viertel aller Hartz-IV-Träger – sind dabei nicht einbezogen. Aus Steuermitteln des Bundes wurden lediglich etwa nur ein Zehntel der Ausgaben der BA für unter 25-Jährige finanziert.

Der Bund hält sich finanziell vornehm zurück, auch wenn ein Großteil der benachteiligten Jugendlichen zu dem von ihm weitgehend zu finanzierenden Hartz-IV-System zählt, die den größeren Unterstützungsbedarf haben und über Steuern gefördert werden sollten. Teils lässt sich der Bund sogar Fördermaßnahmen für jugendliche Hartz-IV-Empfänger aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanzieren. So müssen die berufsvorbereitenden Maßnahmen oder auch die berufliche Rehabilitation für junge Hartz-IV-Bezieher über Beitragsmittel zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Der Bund kommt seiner finanziellen Verantwortung zur Integration junger hilfebedürftigen Menschen nur völlig unzureichend nach und greift so einmal mehr in die Taschen der Beitragszahler zur Sozialversicherung, um die Steuerzahlergemeinschaft zu entlasten von sehr wichtigen Integrationsaufgaben benachteiligter Hartz-IV-Empfänger.

Bund stiehlt sich aus arbeitsmarktpolitischer Verantwortung

Tabelle 2:

Ausgaben der BA für Jugendliche (U25)		
Ausgabevolumen in Milliarden Euro, Deutschland, Berichtsjahr 2015		
Schwelle 1		2015
Übergang von der allgemeinbildenden Schule in eine Ausbildung	SGB III*	1,72
	SGB II**	0,14
	Gesamt	1,86
Schwelle 2		
Übergang von der Berufsausbildung in eine Erwerbsfähigkeit	SGB III*	0,48
	SGB II**	0,10
	Gesamt	0,57
* finanziert aus Beitragsmitteln ** finanziert aus Bundesmitteln		

Quelle: BA-Geschäftsbericht 2015

7. Auswirkungen früherer Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit und Armut

Nicht jeder junge Mensch im Hartz-IV-Bezug kommt aus einem schwierigen sozialen Umfeld oder zählt quasi automatisch zu den arbeitsmarktpolitisch benachteiligten Personen. Dennoch tragen diese Menschen schon aufgrund ihrer finanziellen Situation hohe Risiken, die sich mit der Dauer des Hartz-IV-Bezugs schnell erhöhen können. So geht eine prekäre Einkommenssituation der Familie mit eingeschränkten personalen, familiären und sozialen Ressourcen einher. Zweifelsohne gibt es auch dann unproblematische Entwicklungsverläufe von Kindern und Jugendlichen. Doch es wird schwieriger, soziale und kulturelle Ressourcen zu mobilisieren und für ein stabiles soziales Umfeld in Familie, Schule und Wohnumfeld sicher zu stellen.

Bleiben Arbeitslosigkeit und Armut nur sehr kurze Episoden, bestehen meist bessere Bewältigungschancen. Mit den gestiegenen Einkommensunterschieden sowie der starken Selektion im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt sind die Hoffnungen zur dauerhaften Überwindung von Hartz IV teils aber trügerisch. Viele fallen nach gewisser Zeit wieder auf Hartz IV zurück und drohen zu Verlierern auf dem Arbeitsmarkt zu werden.

Frühere Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit und Armut strahlen schnell auf spätere Erwerbsphasen aus und führt zu einem deutlich erhöhten späteren Arbeitsmarktrisiko. Untersuchungen des IAB zeigen, dass „Personen mit ausgeprägter Jugendarbeitslosigkeit im späteren Erwerbsverlauf sowohl von häufigeren als auch von längeren Episoden der Arbeitslosigkeit betroffen waren“.² Eine frühe und stabile Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt kann umgekehrt das Arbeitsmarktrisiko im Erwachsenenalter und einer Verfestigung sozialer Problemlagen entgegenwirken.

Armutsriskien wiederum strahlen auf alle Lebensbereiche aus. So spiegelt sich die soziale Ungleichheit der Lebensbedingungen und der Teilhabechancen auch in der Gesundheit der Heranwachsenden wieder. Schlechte Bildungschancen werden gleichfalls zu einem zentralen Handicap vieler Jugendlicher beim Berufseinstieg.

Arbeitslosigkeit in frühen Lebensjahren strahlt auf die weitere Erwerbsbiografie aus

8. Ansatzpunkte zur besseren Integration junger Hartz-IV-Empfänger

Junge Menschen können aus vielfältigen Gründen hilfebedürftig werden und zählen längst nicht immer zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Oftmals sind es weniger eigene Qualifikationen und Arbeitsmarktprobleme die dazu beitragen, sondern andere Lebensumstände, wie eine schwierige finanzielle Situation des Haushalts oder Arbeitsmarktprobleme der Eltern. Unterstützung und Förderung sollte an diesen spezifischen Lebensumständen ansetzen und den häuslichen und familiären Hintergrund einbeziehen.

Präventive, sozial- und bildungspolitische Ansatzpunkte sind gefragt, die längerfristig weit wirksamer und erfolgreicher sind als kurzfristige und eher kurative Maßnahmen. Dies wird nur dann gelingen, wenn unterschiedliche Politikbereiche besser zusammen wirken und auch die Bildungspolitik der Länder einen größeren Beitrag leisten, um junge Menschen besser auf die Herausforderungen der Arbeitswelt vorzubereiten. Schlechte Schulpolitik der Länder wird nicht etwa bestraft, sondern die damit verbundenen Integrationsprobleme an die Arbeitsförderung schnell weitergereicht.

² A. Schmillen, U. Umkehrer: IAB-Kurzbericht 16/2014

Deshalb schlagen wir vor:

- Die Berufsorientierung der Länder an Schulen sollte ausgebaut und systematisiert werden.
- Die Möglichkeiten zum Nachholen des Hauptschulabschlusses sollten verbessert werden, ebenso wie die Sprachförderung für benachteiligte junge Menschen mit Migrationshintergrund. Bund und Länder sind hier gefordert.
- Um Verhärtungen sozialer Problemlagen besser entgegenwirken zu können, kommt den Hilfsangeboten der Jugendhilfe eine wichtige Funktion zu. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass diese auf soziale Integration abzielenden Angebote der Jugendhilfe auch tatsächlich und flächendeckend zur Verfügung stehen.
- Die in vielen Regionen gegründeten oder im Aufbau befindlichen Jugendberufsagenturen sollten weiterentwickelt werden. Abstimmungsprozesse sollten verbessert, Kompetenzen gebündelt und Schnittstellen reduziert werden.
- Die unübersichtlichen Strukturen und Zuständigkeiten zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern bei Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung führen für benachteiligte Jugendliche meist zu unterschiedlichen und wechselnden Ansprechpartnern. Die Ausbildungsplatzvermittlung für junge Menschen aus Hartz-IV-Familien sollte gesetzlich auf die Arbeitslosenversicherung übertragen werden. Für Ausbildungssuchende wie für Arbeitgeber kann so ein Ansprechpartner einheitlich zuständig sein und eine kontinuierlich Betreuung- bzw. Förderkette von der Berufsorientierung über die Berufsberatung bis hin zur Ausbildungsvermittlung erreicht werden. Mit Hartz IV wurde die versprochene Betreuung „aus einer Hand“ nie erreicht, sondern die Zuständigkeiten verkompliziert und neue bürokratische Schnittstellen geschaffen und ein Zwei-Klassen-System bei der Ausbildungsvermittlung in Abhängigkeit von der Einkommenssituation des Elternhauses eingeführt.
- Ebenfalls braucht es Angebote, um Lese- und Schreibkompetenzen junger Menschen mit starken Defiziten in diesen Bereichen zu stärken. Nach einer Studie gehören rd. 20 Prozent der etwa 7,5 Mio. funktionalen Analphabeten in Deutschland zur Altersgruppe 18 bis 29 Jahre. Ihre schriftsprachlichen Kompetenzen sind niedriger als diejenigen, die minimal erforderlich sind und als selbstverständlich vorausgesetzt werden
- Eine sachgerechte Beratung und Unterstützung stellt hohe Anforderungen an Vermittler und Fallmanager. Bei jungen Menschen ist der Aufbau von Vertrauen ebenso notwendig, wie die Einbeziehung unterschiedlicher Ursachen der Hilfebedürftigkeit. Passen die eingeleiteten Maßnahmen nicht wirklich, wird ein Scheitern begünstigt.
- Damit eine stabile Integration gelingt, müssen die Sanktionen entschärft werden. In keinem anderen Rechtssystem sind die Sanktionen gegenüber jungen Menschen schärfer als für Erwachsenen. Die schärferen Sanktionen für unter 25-Jährige sollten entfallen und die Beratungs- und Vermittlungskräfte künftig die Möglichkeit erhalten, im Einzelfall auch positive und stabilisierende Anreize setzen zu können.
- Die neu eingeführte assistierte Ausbildung sollte auch im Hartz-IV-System intensiver genutzt werden. Betriebe können durch eine soziale Integrationsbegleitung bei der Ausbildung benachteiligter Personen wirksamer unterstützt werden. Zugleich sollten die berufs-

systematische Betreuungs- und Lernangebote sind wichtiger als Sanktionen

vorbereitenden Bildungsmaßnahmen qualitativ so verändert werden, dass die Inhalte tatsächlich auf eine Ausbildung hinführen und bei einer nachfolgenden Ausbildung verwendet werden können. Nicht zuletzt müssen Betriebe ihr Einstellungsverhalten ändern und auch schwächeren Schülern eine Chance geben.

- Jobcenter sollten ihre Integrationsbemühungen stärker auf existenzsichernde und nachhaltige Beschäftigung ausrichten. Ebenso wenig dürfen junge Mütter oder bereits erwerbstätige Hartz-IV-Aufstocker aus dem Fokus geraten. Soweit das Erwerbseinkommen nicht das gesellschaftliche Existenzminimum sicherstellen kann, dürfen weitergehende Vermittlungsbemühungen der Jobcenter keinesfalls eingestellt werden. Auch für diesen Personenkreis sollten im Hartz-IV-System gezielte Instrumente zur Verfügung stehen, um den Übergang zu existenzsichernder Arbeit zu begleiten und zu unterstützen. Für diesen Personenkreis sollte u. a. auch eine betriebliche Weiterbildung über das Hartz-IV-System gefördert werden, wie dies bereits mit dem WeGebAU-Programm im Versicherungssystem besteht.
- Neben einer besseren Verzahnung von Politikinstrumenten und einer Umorientierung hin zur Förderung von Aus- und Weiterbildung muss ein weiterer Rückgang der Förderintensität entgegengewirkt werden. Dies setzt bedarfsgerechte Mittelausstattung des Bundes voraus.

9. Fazit

Armut unter jungen Menschen ist keinesfalls eine gesellschaftliche Randerscheinung. Knapp 730.000 erwerbstätige Hartz-IV-Bezieher sind im Alter von 15 – 24 Jahren. Arbeitslosigkeit und relativ niedrige Qualifikationen sind nur zum Teil Ursachen hierfür, oftmals aber auch die Hilfebedürftigkeit der Eltern. Arbeitslosigkeit der jungen Menschen zeigt nur einen relativ kleinen Ausschnitt der zugrundeliegenden sozialen Probleme. Mehr als acht Prozent aller Jugendlichen bzw. junger Erwachsenen unter 25 Jahren machen Erfahrungen mit dem Fürsorgestaat, noch bevor sie Fuß in der Arbeitswelt fassen können.

Junge Menschen erfahren die gesellschaftliche Benachteiligung und Spaltung oftmals schon in jungen Jahren; sie wachsen in Verzicht auf, während andere sich scheinbar alles leisten können. Zwischen Armut und Entwicklungsverlauf gibt es aber keinesfalls einen mechanistischen Zusammenhang. Hilfebedürftigkeit ist meist nicht die Ursache ungleicher Lebenschancen, sondern oftmals die Folge. Wobei eine gute Wohngegend auch bei niedrigem Einkommen kompensierend wirken kann. Armut steht nicht immer am Anfang gesellschaftlicher Mangellagen, kann diese allerdings verstärken. Soweit diese Risikofaktoren sich jedoch addieren, können die negativen Effekte schnell kumulieren. Jugendliche im Umfeld des Hartz-IV-Systems haben ein höheres Risiko für mehrfache Benachteiligung. Neben finanziellen Problemen sind es vor allem Arbeitslosigkeit, niedriges Erwerbseinkommen im Familienkontext und schlechte Wohnverhältnisse, die hier anzutreffen sind. Hinzu kommen schlechtere Chancen im Ausbildungssystem und in der Arbeitswelt.

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Integrationsmaßnahmen müssen diesen unterschiedlichen Lebensumständen der Jugendlichen Rechnung tragen. Individuelle und kreative Ansatzpunkte sind gefragt, die die gesamten Lebensumstände einschließlich der jeweiligen Netzwerke in den Blick nehmen. Gefragt sind zudem neue Formen von Arbeiten und Lernen, die auch schulmüden Jugendlichen Mut machen können.

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 2016

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.