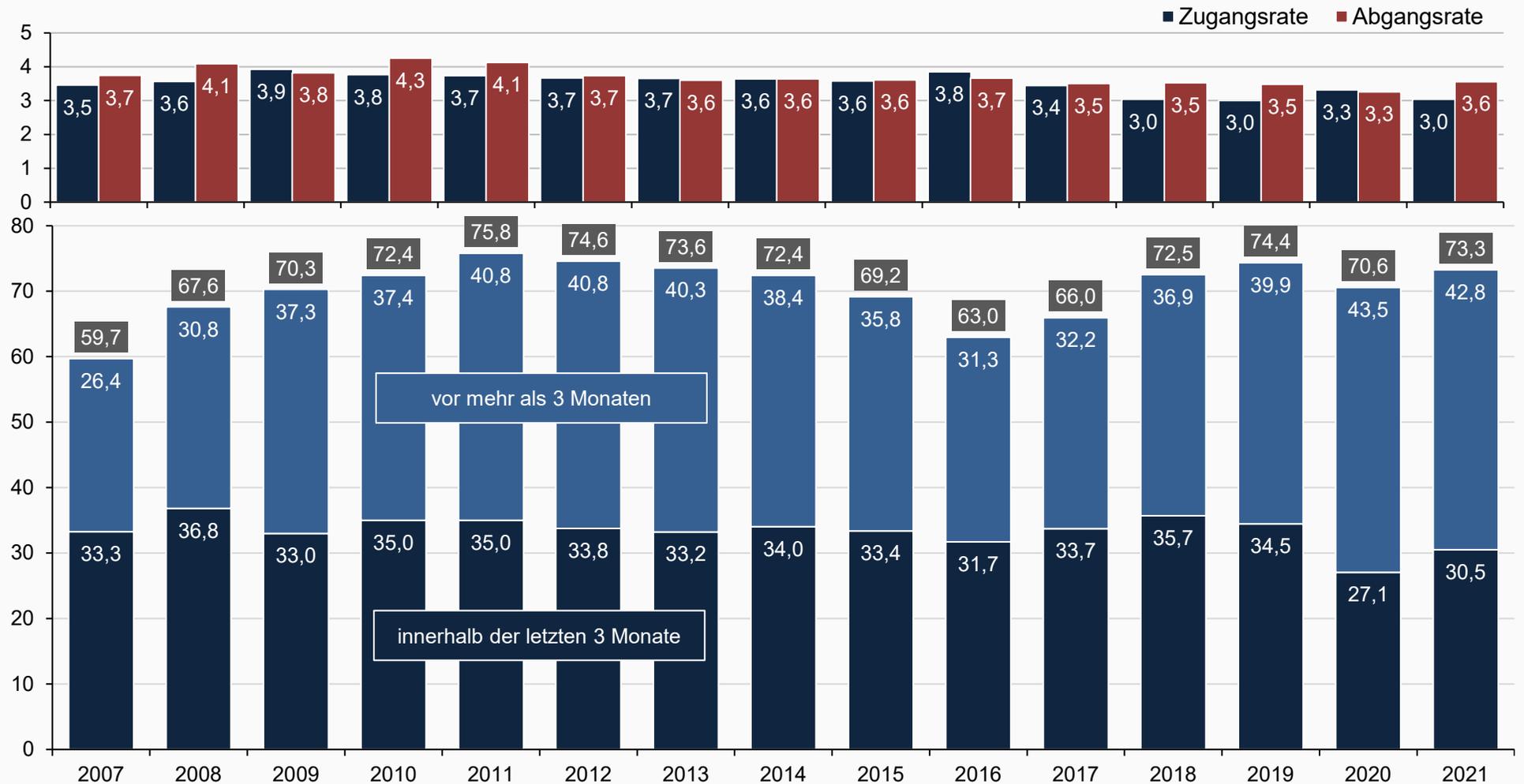


Zu- und Abgangsraten im SGB II-Bezug 2007 - 2021

Zu- und Abgangsraten im Jahresdurchschnitt in % der RLB insgesamt sowie Anteile der Zugänge mit vorherigem Leistungsbezug im Jahresdurchschnitt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022), Grundsicherung für Arbeitsuchende (Monatszahlen)

Neues Bürgergeld: Chance gegen verfestigten SGB II-Bezug?

Kurz gefasst

- Im Jahr 2021 waren durchschnittlich etwa 5,3 Millionen Menschen auf Grundsicherungsleistungen des SGB II angewiesen. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Bestand an Grundsicherungsbeziehenden damit leicht um etwa 175 Tsd. Personen gesunken. Setzt man die Zahlen ins Verhältnis zur gesamten Bevölkerung, so ist die Empfängerquote von Leistungen der Grundsicherung dadurch lediglich geringfügig auf 8,1% zurückgegangen (2020: 8,3 %).
- Betrachtet man die Zu- und Abgänge im SGB-Bezug so wird außerdem deutlich, dass bei den Beziehenden von Grundsicherungsleistungen nur eine geringe Dynamik herrscht. Seit dem Jahr 2007 sind jahresdurchschnittliche Zugangsraten von 3,0 bis 3,9 % zu verzeichnen. Die jahresdurchschnittlichen Abgangsraten lagen im gleichen Zeitraum bei 3,3 bis 4,3 %. Das hat zur Folge, dass sich an dem Umfang des Bestands insgesamt nur wenig verändert hat.
- Die eher geringe Dynamik spiegelt sich auch in den Verweildauern im Grundsicherungsbezug wieder. Bundesweit waren im Jahr 2021 nahezu die Hälfte aller Empfänger*innen (etwa 48,3 %) vier Jahre und länger im Leistungsbezug. Zusätzlich zu der geringen Dynamik und den langen Verweildauern im Bestand sind unter den „neu“ zugehenden Personen viele, die bereits zuvor im SGB II-Bezug waren. Mehr als 70 % der Neuzugänge haben zu einem früheren Zeitpunkt schon einmal Grundsicherungsleistungen erhalten, bei etwa einem Drittel liegt der vorherige Bezug nicht einmal drei Monate zurück.
- Für einen Großteil der Grundsicherungsbezieher*innen ist daher von einem verfestigten Bezug auszugehen. Offensichtlich gelingt es häufig nicht, den Leistungsbezug durch einen festen Job mit einem ausreichendem Einkommen dauerhaft und nicht nur kurzfristig zu verlassen. Für diese Personen steigt das Risiko, von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen zu sein, drastisch an.
- Mit dem Titel „Bürgergeld“ soll die Grundsicherung für Arbeitssuchende und deren Familienangehörigen grundlegend reformiert werden. Das politisch proklamierte Ziel besteht darin, auch Grundsicherungsbezieher*innen respektvoll wertzuschätzen und sicher und selbstbestimmt in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Dazu sind im bisherigen Koalitionspapier eine Reihe von Maßnahmen angedacht, die sich vom Abschied des Vermittlungsvorrangs und einer besseren (Weiter-)Bildungsförderung über neue Regelsätze und Sanktionsvorgaben erstrecken.
- Für die Langzeitbezieher*innen könnten mit der geplanten Reform deutliche Verbesserungen verbunden sein, insbesondere durch einen nachhaltigeren Vermittlungsansatz, Bildungs- und Coachingmöglichkeiten, den Sozialen Arbeitsmarkt und höhere Regelbedarfssätze. Allerdings sind all diese Maßnahmen nicht kostenneutral möglich. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Koalition wirklich auf eine für die Betroffenen so wichtige, grundlegende Neuerung einigen kann, die über eine reine Namenskosmetik hinausgeht.

Hintergrund

Im Jahresdurchschnitt 2021 bezogen in Deutschland etwa 5,3 Millionen Menschen Grundsicherungsleistungen des SGB II (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld). Sie sind dazu berechtigt, weil sie ihren Lebensunterhalt (auf Höhe des Existenzminimums) und ggf. den ihrer Angehörigen nicht aus eigener Kraft sichern können. Der überwiegende Teil dieser Gruppe ist (prinzipiell) erwerbsfähig und hat daher einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II (etwa 72%). Ein Drittel der Personen (ca. 1,5 Mio. Personen bzw. 28%) ist nicht erwerbsfähig und hat kann wegen der Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, Sozialgeld beziehen. Dabei handelt es sich überwiegend um Kinder unter 15 Jahren (vgl. [Tabelle III36](#)).

Im Zeitverlauf gesehen setzt sich auch im Jahr 2021 der leichte, wenn auch nicht kontinuierliche Rückgang der Empfängerzahl von SGB-II-Bezieher*innen fort. Nachdem die Gruppe der Grundsicherungsbeziehenden im Jahr 2006 in Folge der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zunächst sprunghaft zugenommen hat, ist der Bestand seitdem stetig kleiner geworden. In einer Rückschau von 10 Jahren ist der der Kreis der Grundsicherungsbeziehenden um etwa 800 Tsd. Personen geschrumpft (vgl. [Abbildung III56](#)). Vor dem Hintergrund der ausgesprochen positiven Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt fällt dieser Rückgang allerdings nur gering aus. Das lässt sich noch deutlicher ablesen, wenn man die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden ins Verhältnis zur Bevölkerung setzt. Die so errechnete Empfängerquote von Leistungen der Grundsicherung ist im gleichen Zeitraum nur moderat gesunken, von 9,5 % im Jahr 2011 auf 8,1 % im Jahr 2021. Der Rückgang bei Kindern und 15 Jahren fällt noch einmal deutlich geringer aus (vgl. [Abbildung III61](#)). Darüber hinaus streuen die Empfängerquoten von Grundsicherungsleistungen auch im regionalen Vergleich erheblich. In einzelnen wirtschaftlichen Krisengebieten liegen im Jahresdurchschnitt 2021 die Quoten bei 24,4 % (Gelsenkirchen) und 21,3 % (Bremerhaven). Nahezu jeder vierte bis fünfte Bewohner dieser Städte hat ein so niedriges Einkommen, dass Hartz IV Leistungen beansprucht werden müssen. In Süddeutschland hingegen, insbesondere in den prosperierenden Landkreisen, sind – absolut wie relativ (in Bezug auf die Bevölkerung) – nur wenige Menschen auf Hartz IV angewiesen, so u.a. im bayerischen Kreisen Pfaffenhofen a. d. Ilm (1,4 %) und der Stadt Bayreuth (2,1 %) (vgl. [Abbildung IV72](#)).

Geringe Dynamik

Die Diskussion über den Bestand der Grundsicherungsbeziehenden insgesamt darf daher nicht den Eindruck vermitteln, dass es sich hierbei um eine feste Gruppe handelt. Hinter dem Gesamtjahresdurchschnittswert der SGB II – Beziehenden verbergen sich auch Bewegungen. Neben den Personen, die im gesamten Jahr Grundsicherungsleistungen bezogen haben, verlassen Menschen den Bezug von Grundsicherung oder sie machen neu ihren Anspruch auf die Transferleistungen des SGB IIs geltend.

Betrachtet man die Zu- und Abgänge im SGB-Bezug so wird allerdings deutlich, dass bei den Bezieher*innen von Grundsicherungsleistungen nur eine geringe Dynamik herrscht. Seit dem Jahr 2007 sind jahresdurchschnittliche Zugangsraten von 3,0 bis 3,9 % zu verzeichnen. Die jahresdurchschnittlichen Abgangsraten lagen im gleichen Zeitraum bei 3,3 bis 4,3 %. Das hat zur Folge, dass sich der Bestand insgesamt nur wenig

verändert hat. Diese eher geringe Dynamik kommt auch in den Verweildauern, also der Zeitraum, in dem die Angewiesenheit auf Grundsicherungsleistungen andauert, zum Ausdruck: Bundesweit waren im Jahr 2021 nahezu die Hälfte aller Empfänger*innen (etwa 48,3 %) vier Jahre und länger im Leistungsbezug. Die Anteile von Langzeitbezieher*innen variieren allerdings nach Bundesland. Bayern wies mit 38 % die niedrigste, Sachsen-Anhalt mit 54,9 % die höchste Quote auf (vgl. [Abbildung III.104](#)). Gleichwohl sind kurzfristige Leistungsbezüge eher selten.

Zusätzlich zu dieser geringen Dynamik und den langen Verweildauern im Bestand sind unter den „neu“ zugehenden Personen viele, die bereits zuvor im SGB II-Bezug waren. Zuletzt hat im Jahr 2021 etwa ein Drittel der Zugehenden (30,5 %) innerhalb der letzten 3 Monate vor dem Zugang bereits Grundsicherungsleistungen erhalten. Weitere 42,8% haben schon einmal, aber bereits vor mehr als 3 Monaten, SGB II-Transfers beantragt. Damit ist für 73,3 % der Personen der Zugang in die Grundsicherung eine Wiederkehr. Sieht man sich die Entwicklung seit dem Jahr 2007 an, zeigen sich zwar Schwankungen, aber mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2016 sinkt der Anteil derjenigen, die bereits zuvor im Bezug war, insgesamt nie unter zwei Drittel.

Diese Verfestigung verweist darauf, dass es einem großen Personenkreis nicht gelingt, den Leistungsbezug durch einen Job mit ausreichendem Einkommen dauerhaft zu verlassen. Insbesondere Ältere, Alleinerziehende und Arbeitslose mit geringen Qualifikationen, Behinderungen oder mehrfachen Vermittlungshemmnissen haben es schwer, ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu finden. In all diesen Personengruppen ist der Anteil der Langzeitbezieher*innen besonders hoch (vgl. bspw. [Abbildung IV40](#)). Dabei wird ein langer Leistungsbezug selber häufig zu einem Problem, denn die Chancen auf eine Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt sinken mit zunehmender Dauer von Arbeitslosigkeit bzw. Leistungsbezug. Auch von Armut und/oder sozialer Ausgrenzung sind Langzeitbezieher*innen von Grundsicherungsleistungen in besonderer Weise betroffen (vgl. [Abbildung III72](#)).

Neues Bürgergeld – neue Chancen?

Um den Kreis der Grundsicherungsempfänger*innen nachhaltig abzubauen, sind dementsprechend Maßnahmen notwendig, die die hier nur grob skizzierten Strukturen der Personengruppe aufgreifen. Eine Neuordnung der Grundsicherung ist dafür grundsätzlich eine gute Gelegenheit. Doch welche Chancen liefern die bisherigen Überlegungen zum geplanten Umbau von „Hartz 4“ zu „Bürgergeld“, wo liegen Grenzen? Im Vergleich zur jetzigen Grundsicherung sollen die folgenden Regelungen geändert/beibehalten werden¹:

- **Weniger Sanktionen:** In den ersten 6 Monaten des Bezugs sollen keine Sanktionen mehr verhängt werden, bei Meldeversäumnissen sind ggf. Aufnahmen möglich. Die nach Ablauf der so genannten „Vertrauensfrist“ möglichen Sanktionen soll neu geregelt werden.

¹ Zusammengefasst werden die bisher allgemeine bekannten Punkte (vgl. bspw. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/Buergergeld/buergergeld.html>)

- **Weiterbildung statt Vermittlungsvorrang:** Das bisher zentrale Ziel, Menschen vor allem schnell in (irgendeine) Beschäftigung zu vermitteln, wird aufgegeben. Stattdessen soll die Förderung von Weiterbildung (mit zusätzlichen finanziellen Ausgleich) und Maßnahmen zum Erwerb eines Berufsabschlusses in den Vordergrund rücken.
- **Fortführung des Sozialen Arbeitsmarktes (§16i SGB II):** Jobcenter können sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse weiter fördern.
- **Professionelles Coachingangebot:** Menschen mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten können ein professionelles Coaching erhalten.
- **Längere Schonfrist:** Das vorhandene Vermögen und die Angemessenheit der Wohnung sollen erst nach 24 Monaten im Bürgergeldbezug geprüft werden.
- **Höheres Schonvermögen:** Das zugelassene Schonvermögen soll erhöht und die Rücklagen für die Altersvorsorge unter einen besonderen Schutz gestellt werden.
- **Höhere Freibeträge:** Für Ausbildungsvergütungen oder den Nebenjob für Auszubildende, Schüler*innen und Studierende sollen die Freibeträge erhöht werden.
- **Regelsatzanpassung:** Die Höhe der Regelsätze soll zum 1. Januar 2023 außerplanmäßig angehoben werden.

Diese hier nur additiv aufgelisteten Änderungen sind bisher allesamt im Planungsstatus. Worauf sich die Koalitionspartner*innen letztlich einigen werden, ist noch offen. Gleichwohl beinhalten die vorgesehenen Regelungen einige wichtige Signale und stellen für die Betroffenen tatsächliche Verbesserungen dar. Hierzu zählen vor allem die Regelbedarfsanpassung und die neue Richtlinie, Vermögen und angemessenen Wohnraum erst nach zwei Jahren zu prüfen. In Anbetracht der oben skizzierten geringen Dynamik im SGB II-Bezug ist dieser Aspekt jedoch für viele SGB II-Beziehenden nicht mehr von Relevanz. Aber die Sorgen der Mittelschicht vor einem abrupten Abrutschen durch „Hartz 4“ werden damit gemindert – so selten das auch tatsächlich sein mag.

Von der Erhöhung der Regelsätze und mehr noch der Möglichkeit einer neuen Regelsatzberechnung hingegen würden alle Leistungsbezieher*innen profitieren. Die aktuellen Regelsätze waren schon vor den momentanen Preissteigerungen kaum in der Lage dem eigenen Maßstabe eines soziokulturellen Minimums gerecht zu werden. Die aktuelle Situation von Wirtschaft, Konjunktur und Inflation verschärft das zusätzlich. Die gegenwärtige Entwicklung zeigt außerdem, dass kurzfristig Erhöhungen grundsätzlich möglich sein müssen. Das neue Bürgergeld kann auf diesem hoch umstrittenen Feld einen echten Neuanfang markieren. Neben einer einmaligen Erhöhung ist dazu jedoch ein klares Leistungsziel, das sich an dem aus der Einkommensverteilung abgeleiteten Armutsschwellwert orientiert, notwendig. Außerdem ist ein fester Anpassungsmechanismus notwendig, der die Entwicklung der Regelsätze in einem verbindlichen Modus an die allgemeine Einkommens- und Verbrauchsentwicklung bzw.

deren Kaufkraft koppelt. Nur so lässt sich die Armutsgefährdung der Leistungsbeziehenden zielgerichtet und unabhängig von politischen Mehrheiten bzw. Eingriffen sichern.

Die Neuorientierung in der Förderung hin zu einer besseren Zusammenarbeit zwischen Grundsicherungsempfänger*innen und Jobcenter-Mitarbeitenden und der Fokus auf Weiterbildung und Erwerb eines Berufsabschlusses stellen ebenfalls einen gravierenden Richtungswechsel dar. Sie liefern Ansatzpunkte für die Vision, Menschen so zu beraten und zu betreuen, dass sie nachhaltig auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen können. Das ist sowohl vor dem Hintergrund der ausgesprochen heterogenen Gruppe der Leistungsbeziehenden als auch den anhaltenden Megatrends auf dem Arbeitsmarkt (wie Digitalisierung und Fachkräfteengpässe) ein richtiger und wichtiger Ansatz. Allerdings bleibt unklar, wie vertrauensvoll die Zusammenarbeit zwischen Beziehenden und Jobcenter-Mitarbeitenden tatsächlich ausfallen können und sollen. Schließlich hält die Ampel-Koalition weiterhin an der Möglichkeit fest, dass das Jobcenter-Personal Sanktionen verhängen kann. Im Vergleich zum jetzigen Status Quo (Sanktionsmoratorium für Pflichtverletzungen bis Ende 2022, siehe [Abbildung abbIV89 Thema Monat 05 2022](#)), ist das eher eine Ver- als Ent-Schärfung der aktuellen Sanktionspraxis. Die grundsätzliche Frage, ob das absolut lebensnotwendige Existenzminimum tatsächlich gekürzt werden darf, wird dadurch erneut befürwortet, obwohl die Wirkung von Sanktionen, insbesondere auf eine beschleunigte Erwerbsaufnahme, hoch umstritten ist. Die Fortführung des Sozialen Arbeitsmarktes und die Möglichkeit, Coachingangebote zu beanspruchen, dürften sich hingegen insbesondere für die zahlreichen Langzeitleistungsbeziehenden als wertvolle Unterstützungsmaßnahmen erweisen.

Allerdings muss klar sein, dass die geplanten Regelungen mit Kosten verbunden sind. Es liegt auf der Hand, dass die kurzfristig gedachte politische Strategie, die Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu reduzieren und die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung zu senken, mit der Vorstellung eines langfristigen und strukturellen Abbaus von Grundsicherungsbeziehenden nicht vereinbar ist. Hier sind Konflikte zwischen den Koalitionspartner*innen absehbar, die sich neben dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium auch auf die Regelsatzerhöhung und den Umgang mit Sanktionen erstrecken dürften. Während SPD und Grüne Änderungen befürworten, steht die FDP den Erhöhungen der Regelsätze und einer veränderten Sanktionspraxis kritisch gegenüber. Würde beides keinen Eingang in das neue Bürgergeld finden, stellt sich die Frage nach Aufwand und Nutzen. Denn dann bliebe das Bürgergeld „Hartz IV“ im leicht angepassten Gewand.

Methodische Hinweise

Als erwerbsfähig definiert das SGB II Menschen zwischen 15 Jahren und der Regelaltersgrenze, die in der Lage sind, täglich mindestens 3 Stunden zu arbeiten. Erwerbsfähig sind danach neben den Erwerbstätigen und den Arbeitslosen auch jene Personen, die wegen einer besonderen sozialen Situation, insbesondere wegen der Pflege und Betreuung von Kleinkindern, dem Arbeitsmarkt zwischenzeitlich nicht zur Verfügung stehen. Sie sind erwerbsfähig, aber ihnen wird Erwerbstätigkeit für einen begrenzten Zeitraum nicht zugemutet. Das betrifft vor allem Alleinerziehende.

Auch Erwerbstätige können aufstockend Arbeitslosengeld II beziehen, wenn das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft unterhalb des im SGB II definierten Existenzminimums liegt (vgl. Abbildung IV.81b).

Analysen auf Basis von Umfragedaten (wie SOEP oder EVS) zeigen, dass viele Leistungsberechtigte – aus Unwissenheit, Scham oder anderen Gründen – von ihrem Anspruch auf Grundsicherung keinen Gebrauch machen. Auch wenn viel dafürspricht, dass dieser Dunkelzifferereffekt durch die Einführung des SGB II zurückgegangen ist, so kann immer noch davon ausgegangen werden, dass der Kreis der Menschen, die aufgrund ihrer unzureichenden Einkommenslage hilfebedürftig ist, größer ausfällt, als dies in den Zahlen der Grundsicherungsstatistik zum Ausdruck kommt.

Die Daten entstammen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zum Arbeitslosengeld.

Thema des Monats August 2022 – Kontakt:

Dr. Jutta Schmitz-Kießler | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 37 92254 | jutta.schmitz-kiessler@uni-due.de

Lina Zink | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 37 92196 | lina.zink@uni-due.de