

IAB-Kurzbericht

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Seit Einführung des SGB II im Januar 2005 nahmen bis Ende 2007 insgesamt ca. 11,6 Mio. Personen die Leistungen der neuen Grundsicherung in Anspruch. Das entspricht etwa 18 Prozent der potenziell anspruchsberechtigten Personen. Im gleichen Zeitraum erhielten insgesamt 7,03 Mio. Bedarfsgemeinschaften für mindestens einen Monat SGB-II-Leistungen.

■ In diesen drei Jahren waren 3,15 Mio. Personen bzw. 1,5 Mio. Bedarfsgemeinschaften durchgehend auf Unterstützung angewiesen. Die Verbleibsrate der Bedarfsgemeinschaften vom Anfangsbestand im Januar 2005 beträgt nach drei Jahren damit 45 Prozent.

■ Vielfach ist eine Beendigung des Leistungsbezugs nicht dauerhaft. Etwa 40 Prozent der Personen sind spätestens nach einem Jahr erneut auf staatliche Unterstützung angewiesen.

■ Im Dezember 2007 waren 78 Prozent der Leistungsempfänger mindestens 12 Monate ununterbrochen im Leistungsbezug des SGB II. Bei rückläufigen Empfängerzahlen sank die Zahl der Langzeitbezieher kaum.

■ Die Grundsicherung wird überwiegend von Bedarfsgemeinschaften geprägt, die über längere Zeiträume durchgehend oder wiederholt bedürftig sind.

Dynamik im SGB II 2005–2007

Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig

von Tobias Graf und Helmut Rudolph

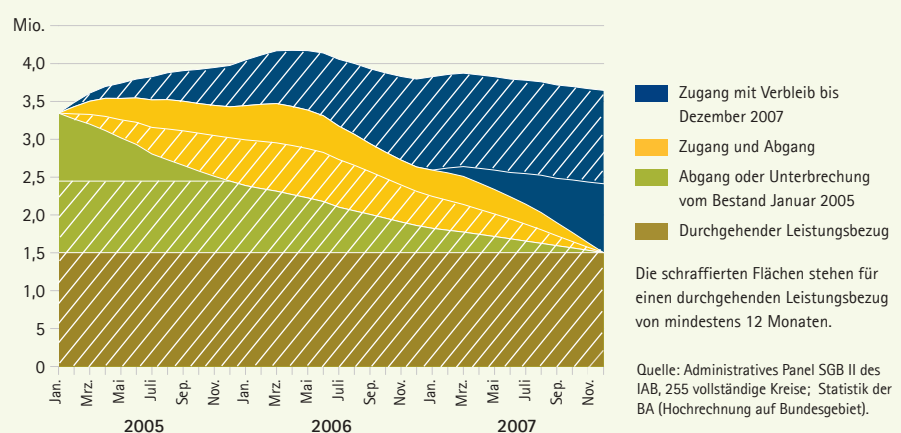
Bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) im Januar 2005 bezogen 3,33 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit 6,12 Mio. Personen die neue Leistung. Nach dem bisherigen Höchststand im Mai 2006 mit 4,13 Mio. Bedarfsgemeinschaften und 7,44 Mio. Personen nahm die Zahl der Bedarfsgemeinschaften bis Dezember 2007 auf 3,62 Mio. mit 7,02 Mio. Personen ab.

Durch Zu- und Abgänge im SGB II fand ein teilweiser Austausch der bedürftigen Haushalte statt. Dieser Turnover wird hier genauer untersucht.

Welcher Teil der Bevölkerung in Deutschland hat Erfahrungen mit der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) gemacht? Wie viele Haushalte waren langfristig auf deren Leistungen angewiesen? Die Antworten auf diese Fragen erlauben eine Einschätzung, wie viele verschiedene Personen die Grundsicherung bisher in Anspruch genommen haben und wie vielen Personen die Überwindung der Bedürftigkeit temporär oder dauerhaft gelungen ist.

Darüber hinaus wird hier der Umfang dauerhafter Transferabhängigkeit durch lange und kumulierte Bezugszeiten untersucht.

Abbildung 1
Bestand und Turnover von Bedarfsgemeinschaften im SGB II, Januar 2005 bis Dezember 2007



Der Kurzbericht schreibt frühere Ergebnisse (Graf 2007) auf einen Zeitraum von drei Jahren mit aktualisierten Schätzungen fort.

■ Bestand und Turnover der Leistungsbezieher im SGB II

Über die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die in dem jeweiligen Monat Leistungen der Grundsicherung erhalten haben, informiert die Bundesagentur für Arbeit (BA) regelmäßig in ihren Monatsberichten (BA 2005).

Wir untersuchen, wie sich der Bestand im Laufe der Zeit ausgetauscht hat und in welchem Umfang Bedarfsgemeinschaften mit langfristigem Leistungsbezug von ununterbrochen mindestens 12 Monaten darin vertreten waren. Dazu betrachten wir die Entwicklung der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften in dem 36-Monats-Fenster von Januar 2005 bis Dezember 2007 (zur methodischen Vorgehensweise vgl. Infokasten unten).

Die Bedarfsgemeinschaften werden nach dem Leistungsverlauf eingeteilt in solche, die

- von Januar 2005 bis Dezember 2007 durchgehend Leistungen bezogen (in **Abbildung 1** braune Fläche);

- im Januar 2005 Leistungen bezogen, aber innerhalb der drei Jahre aus dem Leistungsbezug abgingen oder diesen unterbrechen konnten (Abgang, grün);

- nach Januar 2005 neu oder wiederholt auf Unterstützung angewiesen waren, jedoch den Leistungsbezug vor Dezember 2007 verlassen konnten (Zu- und Abgang, orange);

- nach Januar 2005 neu oder wiederholt auf Unterstützung angewiesen waren und bis Dezember 2007 im SGB II verblieben (Zugang, blau).

Dem Langzeitbezug wurden alle Leistungsperioden von mindestens 12 Monaten Dauer ab dem Leistungsbeginn zugeordnet und in der **Abbildung 1** als schraffierte Fläche dargestellt.

Abbildung 1 zeigt, wie ein Teil der Bedarfsgemeinschaften aus dem Anfangsbestand nach Einführung der Grundsicherung allmählich den Leistungsbezug verlässt und durch neue und erneute Zugänge ersetzt wird. Im Sockel verbleiben 1,5 Mio. Bedarfsgemeinschaften, die drei Jahre durchgängig bedürftig waren. Sie machen 40 Prozent des dreijährigen Durchschnitts aus. Bezogen auf den Anfangsbestand beträgt die Verbleibsrate 45 Prozent. Dagegen konnten 1,83 Mio. Bedarfsgemeinschaften, die im Januar 2005 erstmals Leistungen des SGB II in Anspruch nahmen, (zumindest zeitweise) ihre Hilfebedürftigkeit überwinden. Nach Januar 2005 beantragten 4,07 Mio. Bedarfsgemeinschaften neu oder wiederholt SGB-II-Leistungen. Davon konnten 1,95 Mio. den Leistungsbezug bis Dezember 2007 wieder beenden.

Der Großteil des Leistungsbezugs in der Grundsicherung entfällt auf Bedarfsgemeinschaften, die mindestens ein Jahr Leistungen beziehen. Das heißt auch, dass die Fluktuation überwiegend nach kurzer Bezugsdauer stattfindet – sei es, dass die Bedürftigkeit kurzfristig überwunden werden konnte oder die Unterbrechung weniger als einen Kalendermonat dauerte und in dieser Betrachtung ausgeblendet wurde. Die **Abbildung** illustriert durch die Dominanz der Langfristfälle eine hohe Verfestigung der SGB-II-Strukturen.

Wir untersuchen im Folgenden die Bestandsstrukturen jeweils zum Jahresende genauer. **Tabelle 1** zeigt die bisherige Dauer der aktuellen Leistungsperiode von Bedarfsgemeinschaften und Personen jeweils im Dezember eines Jahres sowie die seit Januar 2005 kumulierte Dauer des Leistungsbezugs. Entsprechend den im SGB II auf Kalendermonate ausgerichteten Bedarfsberechnungen werden Teilmonate mit Leistungsbezug in die Dauerberechnung einbezogen. Nur ein voller Kalendermonat ohne Leistung unterbricht die Dauer.

i

Methodische Erläuterungen

Datenbasis dieses Kurzberichts bildet das „Administrative Panel“ (AdminP) des IAB, das in einer 10%-Stichprobe Daten der BA-Statistik zum SGB-II-Leistungsbezug von Bedarfsgemeinschaften und ihren Mitgliedern aus 255 Kreisen, für die vollständige Meldungen vorliegen, für Längsschnittanalysen organisiert. Es liegen Daten bis zum März 2008 vor. Hochrechnungen auf Gesamtdeutschland erfolgten mit den amtlichen Zahlen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zur Problematik der Datenerfassung vgl. BA 2008a.

Bedarfsgemeinschaften bestehen aus einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, dessen Partner und deren unverheirateten Kindern unter 18 Jahren (für den Zeitraum von Januar 2005 bis Juni 2006) bzw. unter 25 Jahren (ab Juli 2006, vgl. SGB II). Bedarfsgemeinschaften sind also durch das Gesetz definierte Einheiten, die nach ihren Unterhaltsverpflichtungen in Haushalten abgegrenzt werden. Durch administrative Vorgaben (Antragstellung, zuständige Träger) verändert sich bei sozialen Veränderungen (Umzug, Einzug eines Partners, Geburt eines Kindes, Trennung,...) fallweise der Schlüssel zur Abgrenzung der Bedarfsgemeinschaft, über den die Dauer des Leistungsbezugs ermittelt wird. Dabei können in einem Haushalt auch zwei oder mehr Bedarfsgemeinschaften wohnen. So bilden beispielsweise Eltern mit ihrem 27-jährigen Kind zwei Bedarfsgemeinschaften („Paar ohne Kind“ und „Alleinstehende“).

Der **Leistungsbezug** wird über den Schlüssel der Bedarfsgemeinschaften bzw. der Person monatsweise identifiziert, unabhängig von der Art (Lebensunterhalt, Kosten der Unterkunft, Zuschläge) oder der Anzahl der Anspruchstage im Kalendermonat. In der Survivalanalyse werden Wechsel in der Bedarfsgemeinschaftsnummer oder Veränderungen im Bedarfsgemeinschaftstyp als zensierte Fälle betrachtet.

Die **Bewegungen** (Zu- bzw. Abgang) werden dadurch ermittelt, dass im Vormonat bzw. im Folgemonat kein Leistungsbezug stattfand.

Im Dezember 2007 bezogen demnach über 2,7 Mio. Bedarfsgemeinschaften ununterbrochen seit mindestens 12 Monaten Leistungen nach dem SGB II; das sind 75 Prozent des Monatsbestands. Gegenüber Dezember 2006 ist die Zahl dieser Langzeitbezieher nur unwesentlich um 7.000 Bedarfsgemeinschaften gesunken, während sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften insgesamt um 150.000 verringerte. Die Abnahme ist also auf geringere Neuzugänge und den Abgang von Kurzzeitbeziehern zurückzuführen.

Zu der genannten Zahl der Langzeitbezieher vom Dezember 2007 kamen weitere 332.000 Bedarfsgemeinschaften hinzu, die seit Januar 2005 in mehreren Leistungsperioden zusammen mindestens 12 Monate Unterstützung erhalten hatten. Gemessen an der kumulierten Bezugsdauer können Ende 2007 84 Prozent der Bedarfsgemeinschaften als Langzeitbezieher gelten. Wegen der Ausdehnung des Beobachtungsfensters, in dem die Leistungsperioden summiert werden, ist diese Zahl gegenüber Dezember 2006 weiter gestiegen.

Zu beachten ist, dass durch die Linkszensierung vor Januar 2005 (vgl. Infokasten „Verwendete Begriffe“ auf Seite 5) eine vorangegangene Transferabhängigkeit von Sozial- und Arbeitslosenhilfe nicht abgebildet wird. Eine Aufgliederung für längere Zeiträume ist daher nicht möglich.

Zum Vergleich: Auswertungen des IAB aus der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass in den Jahren 1998 bis 2004 zwischen 66 Prozent und 69 Prozent der Bedarfsgemeinschaften zum Jahresende durchgehend mindestens ein Jahr finanzielle Unterstützungen erhielten. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die finanziellen Leistungen und die Freibetragsregelungen im Vergleich zum SGB II geringer ausfielen und damit die Anspruchsgrenzen schneller erreicht wurden. Außerdem ist in der Sozialhilfestatistik wegen fehlender Identifikatoren (z.B. Aktenzeichen) ein Vorbezug nach Unterbrechung nicht nachweisbar. Dies kann vermutlich den geringeren Anteil an Langzeitbeziehern in der Sozialhilfe erklären.

Im unteren Teil von **Tabelle 1** wird die bisherige ununterbrochene und kumulierte Dauer des Leistungsbezugs aller hilfebedürftigen Personen an den Jahresenden dargestellt. Diese schließen neben den Erwerbsfähigen (ab 15 Jahren) auch Kinder unter 15 Jahren und Nichterwerbsfähige ab 15 Jahren in den Bedarfsgemeinschaften ein. Die Anteile im ununterbrochenen und im kumulierten Langzeitbezug sind jeweils um etwa 3 Prozentpunkte höher als bei den Bedarfsgemeinschaften. Dies geht darauf zurück, dass der Leistungsbezug der Personen auch bei

Umzug in eine andere Bedarfsgemeinschaft nicht unterbrochen bzw. individuell auch bei Zugehörigkeit zu wechselnden Bedarfsgemeinschaften kumuliert wird.

Der Unterschied von Langzeitbezug in der laufenden Leistungsperiode und von kumuliertem Langzeitbezug in einem längeren Beobachtungsfenster macht darauf aufmerksam, dass Bedürftigkeit häufig nicht dauerhaft überwunden wird. Wechselnde Einkommen und wiederholte Arbeitslosigkeit führen zu kontinuierlichen und diskontinuierlichen Verlaufsmustern von Einkommensarmut, die bereits aus der Sozialhilfe der 80er und 90er Jahre bekannt sind (Leibfried u. a. 1995; Buhr 1995). In der Grundsicherung wurden nach Beendigung einer Leistungsperiode bisher etwa 40 Prozent der Personen innerhalb von 12 Monaten wieder bedürftig.

Tabelle 1
Bedarfsgemeinschaften und Personen nach bisheriger Dauer des Leistungsbezugs im SGB II – Bestand jeweils Dezember, in 1.000

	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	Bedarfsgemeinschaften nach bisheriger ...					
	... ununterbrochener Dauer des SGB-II-Bezugs			... kumulierter Dauer des SGB-II-Bezugs		
Bedarfsgemeinschaften gesamt	3.975	3.796	3.647	3.975	3.796	3.647
<i>darunter:</i>						
1-3 Monate	484	373	324	367	217	169
4-11 Monate	1.042	679	587	1.159	567	409
12-23 Monate ¹⁾	2.449	883	631	2.449	1.151	625
24 und mehr Monate ²⁾		1.861	2.105		1.861	2.443
12 und mehr Monate	2.449	2.743	2.736	2.449	3.012	3.068
Anteil Langzeit-SGB-II-Bezug (12 und mehr Monate)	62 %	72 %	75 %	62 %	79 %	84 %
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	Personen nach bisheriger ...					
	... ununterbrochener Dauer des SGB-II-Bezugs			... kumulierter Dauer des SGB-II-Bezugs		
Personen gesamt	7.154	7.311	7.051	7.154	7.311	7.051
<i>darunter:</i>						
1-3 Monate	739	655	543	511	339	245
4-11 Monate	1.670	1.215	1.033	1.898	964	656
12-23 Monate ¹⁾	4.745	1.611	1.187	4.745	2.178	1.129
24 und mehr Monate ²⁾		3.829	4.288		3.829	5.021
12 und mehr Monate	4.745	5.440	5.475	4.745	6.007	6.150
Anteil Langzeit-SGB-II-Bezug (12 und mehr Monate)	66 %	74 %	78 %	66 %	82 %	87 %

¹⁾ Für 2005 genau 12 Monate

²⁾ Für 2006 genau 24 Monate

Quelle: Administratives Panel SGB II des IAB, 255 vollständige Kreise; Statistik der BA (Hochrechnung auf Bundesgebiet).

Das IAB erfasst in dieser Tabelle, entsprechend den monatsbezogenen Ansprüchen im SGB II, Leistungen an Bedarfsgemeinschaften für den jeweiligen Kalendermonat. Die Eckwerte der Statistik liegen etwas niedriger, da Stichtagsauswertung.

■ Reichweite des SGB II 2005–2007

Da der Bestand der Leistungsbezieher stark vom Langzeitbezug geprägt ist, muss nach der Reichweite des SGB II in der Bevölkerung in Deutschland gefragt werden. Wie viele Haushalte (~Bedarfsge-

meinschaften) und wie viele Personen haben seit Januar 2005 Leistungen des SGB II in Anspruch genommen?

Nach den 6,12 Mio. Personen, die im Januar 2005 Leistungen erhielten, kamen innerhalb der folgenden drei Jahre weitere 5,48 Mio. Personen (darunter ca. 0,4 Mio. Neugeborene) hinzu, so dass bis Dezember 2007 11,6 Mio. verschiedene Personen (darunter 8,87 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige¹) in 7,03 Mio. verschiedenen Bedarfsgemeinschaften zeitweise Unterstützung erhielten.

Abbildung 2 zeigt, wie sich das Verhältnis der Bedarfsgemeinschaften und Personen, die im Verlauf der drei Jahre Leistungen erhalten haben, zu den monatlichen Leistungsbeziehern entwickelt hat. Die Reichweite steigt in dem Maße an, wie Leistungsempfänger die Bedürftigkeit überwinden konnten und nicht erneut bedürftig wurden und Personen erstmalig Leistungen beantragten. Allmählich flacht der Zuwachs ab und erfasst weniger neue Bedarfsgemeinschaften. Bei nur langsam abnehmender Bedürftigkeit bedeutet das, dass Personen und Bedarfsgemeinschaften erneut Leistungen beziehen, so dass Zeiten von kumuliertem Leistungsbezug zunehmen.

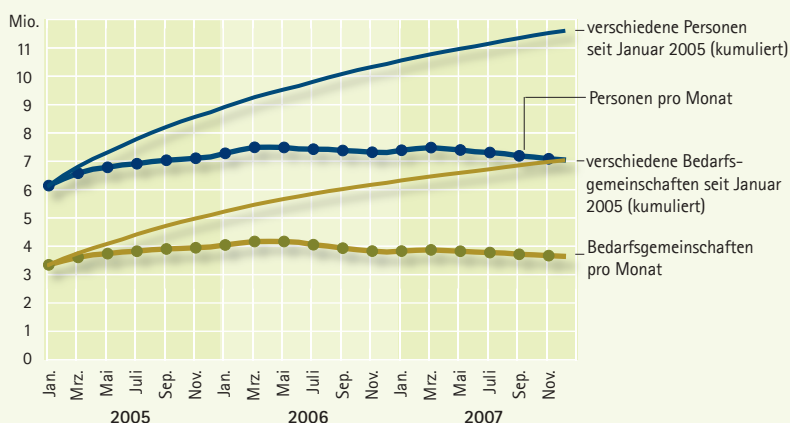
Tabelle 2 stellt die Betroffenheit, die Jahresdurchschnitte und den Langzeitbezug für Bedarfsgemeinschaften, Personen und erwerbsfähige Hilfebedürftige dar. Mit den betroffenen Bedarfsgemeinschaften und Personen wird erfasst, wie viele verschiedene Leistungsbezieher es in dem jeweiligen Zeitraum unabhängig von der Bezugsdauer gegeben hat. Die Durchschnitte kennzeichnen das mittlere Jahresniveau des Leistungsbezugs unabhängig von der monatlichen Entwicklung. Als ganzjährige Leistungsbezieher werden diejenigen Bedarfsgemeinschaften und Personen ausgewiesen, die in jedem Kalendermonat des Zeitraums bedürftig waren.

Aus dem Verhältnis von Betroffenen zum Durchschnitt und dem Anteil der ganzjährigen Leistungsbezieher zum Durchschnitt werden das Ausmaß der Fluktuation bzw. der Umfang von verfestigtem Leistungsbezug deutlich.

In den drei Kalenderjahren hat das Verhältnis von Betroffenen zum Jahresdurchschnitt durchgängig abgenommen und der Anteil der ganzjährigen Leistungsbezieher zugenommen. Das heißt, die Fluktuation hat sich verringert, längerer Leistungsbezug

Abbildung 2

Personen und Bedarfsgemeinschaften mit SGB-II-Leistungen



Lesebeispiel: Im Monat Januar 2007 erhielten 7,4 Mio. Personen SGB-II-Leistungen. Von Januar 2005 bis Januar 2007 erhielten 10,6 Mio. verschiedene Personen bereits in mindestens einem Monat SGB-II-Leistungen.

Quelle: Administratives Panel SGB II des IAB, 255 vollständige Kreise; Statistik der BA (Hochrechnung auf Bundesgebiet).

© IAB

Tabelle 2

Eckdaten des SGB II in den Jahren 2005 bis 2007

		2005	2006	2007	2005–2007
Bedarfsgemeinschaften (BG)					
Betroffene	Mio.	5,10	5,28	4,83	7,03
(Jahres-)Durchschnitt	Mio.	3,72	3,98	3,73	3,81
ganzjährig bzw. durchgehend	Mio.	2,45	2,74	2,74	1,50
Betroffene / Durchschnitt	%	137	133	129	185
ganzjährig / Durchschnitt	%	66	69	73	39
Personen					
Betroffene	Mio.	8,73	9,22	8,99	11,60
(Jahres-)Durchschnitt	Mio.	6,76	7,35	7,24	7,12
ganzjährig bzw. durchgehend	Mio.	4,74	5,44	5,48	3,15
Betroffene / Durchschnitt	%	129	125	124	163
ganzjährig / Durchschnitt	%	70	74	76	44
erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHb)					
Betroffene	Mio.	6,58	6,94	6,71	8,87
(Jahres-)Durchschnitt	Mio.	4,98	5,39	5,28	5,22
ganzjährig bzw. durchgehend	Mio.	3,41	3,91	3,91	2,18
Betroffene / Durchschnitt	%	132	129	127	170
ganzjährig / Durchschnitt	%	68	73	74	42

Quelle: Administratives Panel SGB II des IAB, 255 vollständige Kreise; Statistik der BA; eigene Berechnungen.

¹ Die Personen in den Bedarfsgemeinschaften lassen sich nicht eindeutig aufteilen in Kinder und erwerbsfähige Personen, da sich mit der Vollendung des 15. Lebensjahres die Zuordnung ändert.

hat relativ zugenommen. Absolut ist der ganzjährige Leistungsbezug zwischen 2006 und 2007 nahezu gleichgeblieben, obwohl die Anzahl der Hilfebedürftigen zurückgegangen ist. Die Abnahme ist auf verringerte Zugänge und schnellere Beendigung der Hilfebedürftigkeit bei kurzer Dauer zurückzuführen.

Dehnt man die Kennzahlen auf den gesamten Zeitraum der drei Jahre aus, steigt die Zahl der Betroffenen (vgl. Tabelle 2, letzte Spalte). Anzahl und Anteil der dauerhaften Leistungsbezieher der drei Jahre sinken zwar, bilden aber mit 39 Prozent der Bedarfsgemeinschaften und 44 Prozent der Personen einen großen Block der permanent Bedürftigen.

Das Verhältnis von Leistungsbeziehern eines Monats zu der potenziell antragsberechtigten Bevölkerung (Haushalte mit erwerbsfähigem Antragsteller unter 65 Jahren) wird „Bedürftigkeitsquote“ genannt und wird regelmäßig von der BA-Statistik in Berichten ausgewiesen. Mit dem Verhältnis der Betroffenen eines Zeitraums zur anspruchsberechtigten Bevölkerung wird die Reichweite des SGB II bezeichnet (vgl. Tabelle 3 und Infokasten rechts).

Die Reichweite des SGB II beträgt in den ersten drei Jahren seiner Gültigkeit etwa 18 Prozent für die Bevölkerung unter 65 Jahren und 16 Prozent für Personen im Erwerbsalter zwischen 15 und 64 Jahren. Die Reichweite im dreijährigen Zeitraum ist also eineinhalb- bis zweimal so groß wie im Dezember 2007 (Bedürftigkeitsquote), weil viele Haushalte und Personen zwischenzeitlich die Grundsicherung in Anspruch genommen haben, die am Ende des Zeitraums keine Zahlungen mehr erhielten.

Die Reichweite ist als Obergrenze für den Umfang zu sehen, in dem die Bevölkerung bisher direkte Erfahrungen mit dem System der Grundsicherung des SGB II gemacht hat. Für Bedarfsgemeinschaften liegt der Anteil mit ca. 22 Prozent besonders hoch, weil Bedarfsgemeinschaften sich durch Aus- und Umzüge häufiger neu formieren. Es sind deshalb Obergrenzen, weil das Potenzial im Nenner die Jahrgänge nicht enthält, die im Beobachtungszeitraum die Altersgrenze von 65 Jahren überschritten haben oder durch Fortzüge nicht mehr erfasst werden.

Tabelle 3

Reichweite des SGB II in den Jahren 2005 bis 2007

		Bedarfs- gemeinschaften	Personen (unter 65 Jahre)	Erwerbsfähige (15 bis u. 65 Jahre)
Bevölkerung am 31.12.2007 ¹⁾	Mio.	31,82	65,70	54,42
Dezember 2007				
SGB-II-Leistungsempfänger ²⁾	Mio.	3,62	7,02	5,10
Bedürftigkeitsquote ²⁾	%	11,4	10,6	9,3
2005 bis 2007				
Betroffene ³⁾	Mio.	7,03	11,60	8,87
Reichweite des SGB II ⁴⁾	%	22,1	17,6	16,3

¹⁾ Angaben aus dem Mikrozensus, näherungsweise Abgrenzung nach Alter und Haushaltstyp zum SGB II.

²⁾ Quelle: BA-Statistik Monatsbericht.

³⁾ verschiedene Personen/Bedarfsgemeinschaften mit Leistungsbezug 2005 bis 2007; Quelle: Administratives Panel SGB II des IAB, 255 vollständige Kreise, Hochrechnung auf Bundesgebiet.

⁴⁾ Obergrenzen: Genau genommen müsste die Bevölkerung im Nenner vom Stichtag Dezember 2007 um Personen und Bedarfsgemeinschaften erweitert werden, die im Zeitraum 2005-2007 zu den potenziell Anspruchsberechtigten gehörten. Der Wert für die Bedarfsgemeinschaften ist auch deshalb besonders hoch, weil diese sich häufiger neu formieren.

i

Verwendete Begriffe

Links- und Rechtszensierung: Zum Januar 2005 wurde die Grundsicherung neu eingeführt. Für alle Personen und Bedarfsgemeinschaften, die im Januar 2005 SGB-II-Leistungen bezogen, ist offen, ob sie vorher bereits bedürftig waren. Die Dauer der Bedürftigkeit ist in diesen Fällen linkszensiert, die bisherige Dauer des Leistungsbezugs wird unterschätzt. Leistungsperioden, die am Ende des Beobachtungszeitraums (hier: Dezember 2007) noch andauern, sind ebenfalls unvollständig. Diese Beobachtungen werden als rechtszensiert bezeichnet. Zensierungen müssen daher bei der Berechnung von Dauerverteilungen besonders beachtet werden.

Als **Betroffene** bezeichnen wir die Anzahl von verschiedenen Personen bzw. Bedarfsgemeinschaften in einem Beobachtungszeitraum, die Leistungen erhalten haben, unabhängig von der Dauer und der Zahl der Perioden.

Die **Reichweite des SGB II** bezeichnet den Anteil der Betroffenen an der Bevölkerung eines Stichtags, die potenziell die SGB-II-Leistungen in Anspruch nehmen könnten, wenn sie bedürftig wären. Unterstellt wird, dass sich über einen kurzen Zeitraum die Zahl der potenziell Anspruchsberechtigten nicht oder nur geringfügig ändert. Tatsächlich nimmt mit der Zeit auch die Anzahl der verschiedenen Personen in der Bevölkerung durch Zu- und Fortzüge, Geburten und Todesfälle sowie durch Überschreiten der Altersgrenze zu. Ihre Größe ist aber kaum genau zu berechnen.

Die **Verbleibsrate eines Bestands** nach x Monaten gibt den Anteil der Bedarfsgemeinschaften oder Personen eines Monatsbestands an, die nach x Monaten noch im Leistungsbezug verblieben sind. Sie berücksichtigt nicht, wie der Ausgangsbestand nach der bisherigen Dauer geschichtet ist.

Die **Verbleibsrate einer Zugangskohorte** nach x Monaten misst den Anteil von Bedarfsgemeinschaften oder Personen, die nach x Monaten noch im Leistungsbezug stehen. Dabei werden formale Beendigungen durch Umzüge oder rechtliche Veränderungen und Neuabgrenzungen in der Bedarfsgemeinschaft (z. B. durch die U25-Gesetzesänderung) als zensierte Fälle betrachtet. Die Verbleibsrate einer Zugangskohorte ist eine Kennziffer der Dauerverteilung.

Ununterbrochene Dauer und kumulierte Dauer: Dauerverteilungen werden üblicherweise vom Beginn bis zum Ende einzelner ununterbrochener (Leistungs-)Perioden erfasst. In unseren Auswertungen sprechen wir von ununterbrochener Dauer, wenn der Leistungsbezug für keinen Kalendermonat ausgesetzt wurde. Bei Zeitraumbetrachtungen können Personen bzw. Bedarfsgemeinschaften Leistungen in mehreren Perioden erhalten, die als kumulierte Dauer zusammengefasst werden.

■ Dynamik des Leistungsbezugs – Zugangskohorten und Verbleibsdaten

Abschließend wird die Dynamik des Leistungsbezugs untersucht. Dabei geht es um den Abgangsprozess der Zugangskohorten, die nach Januar 2005 Leistungen erhielten. Die Analyse aktualisiert frühere Ergebnisse (Graf 2007) und schreibt sie für 2007 fort.

Wir unterscheiden – wie bei früheren Untersuchungen – vier Typen von Bedarfsgemeinschaften:

- Alleinstehende,
- Alleinerziehende mit Kind(ern) unter 18 Jahren,
- Paare ohne Kind und
- Paare mit Kind(ern) unter 18 Jahren.

Nach einer Rechtsänderung von 2006 werden auch volljährige Kinder unter 25 Jahren der Bedarfsgemeinschaft der Eltern zugeordnet. Damit die Ergebnisse zeitlich vergleichbar bleiben, werden hier Bedarfsgemeinschaften mit Kindern über 18 Jahren nicht in die Auswertung einbezogen.

Die **Abbildung 3** zeigt den Abgangsprozess der Zugangskohorten aus den Monaten Februar und März der Jahre 2005 bis 2007. Für die Zugänge aus 2005 kann jetzt der Abgangsprozess über 36 Monate verfolgt werden, für Zugänge aus 2007 zunächst nur für 12 Monate. Dabei wird die Dauer bis zur ersten Unterbrechung dargestellt. Des Weiteren wurde berücksichtigt, dass Personen nicht unter neuem Aktenzeichen wieder erneut Leistungen erhielten.

Konnte 2006 gegenüber 2005 zunächst eine beschleunigte Beendigung der Bedürftigkeit festgestellt werden, zeigten sich für alle betrachteten Kohorten in 2007 gegenüber 2006 nahezu unveränderte Verbleibskurven.

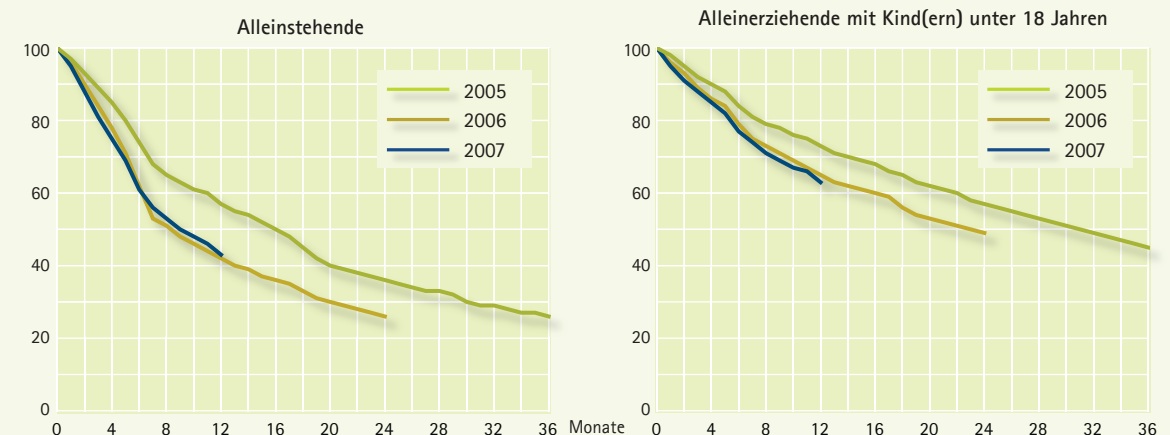
Paare ohne Kinder können die Bedürftigkeit erwartungsgemäß am schnellsten überwinden. Nach drei Jahren blieben aber immer noch 26 Prozent der Kohorte aus 2005 durchgehend auf Leistungen angewiesen. Während Alleinstehende bereits bei relativ geringem Einkommen keinen Leistungsanspruch mehr haben, müssen Paare wegen des höheren Bedarfs ein höheres Einkommen erzielen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass in der Regel zwei Personen verpflichtet sind, für ihren Einkommensbeitrag zu sorgen. Die Ausstiegchancen sind nach 36 Monaten zwar etwa gleich günstig (vgl. **Tabelle 4**), dies ist aber vermutlich auf das SGB-II-Änderungsgesetz im Jahr 2006 zurückzuführen.

Alleinerziehende verbleiben – wie bereits früher berichtet – am längsten im Leistungsbezug. Nach einem Jahr nehmen noch etwa zwei Drittel, nach drei Jahren noch knapp die Hälfte von ihnen (45 %) durchgehend Leistungen in Anspruch (vgl. **Abbildung 3**). Alleinerziehende sind eine besondere Gruppe mit erhöhtem Armutsrisiko, für die aufgrund der Betreuung der Kinder eine Arbeitsaufnahme schwieriger und nach den rechtlichen Vorgaben häufig nicht oder nur in eingeschränktem Umfang zumutbar ist. Sie können sich von der Arbeitsuche freistellen lassen, wenn die Betreuung kleiner Kinder im Hort oder Kindergarten nicht gewährleistet ist.

Paare mit Kind(ern) haben den größten Bedarf zur Versorgung ihres Haushalts. Gegenüber Alleinerziehenden haben sie jedoch größere Spielräume, Erwerbstätigkeit und Betreuungsaufgaben zu organisieren. Entsprechend beenden sie die Bedürftigkeit schneller als Alleinerziehende. Nach 12 Monaten bleibt noch gut die Hälfte dieser Bedarfsgemeinschaften

Abbildung 3

Verbleib im Leistungsbezug bei Zugängen im Februar/März des jeweiligen Jahres – Verbleibsdaten in Prozent



Lesebeispiel:

Nach 12 Monaten sind 57 Prozent der Alleinstehenden, die im Februar oder März 2005 Leistungen beantragten, durchgehend im Bezug verblieben.

auf Leistungen angewiesen, nach drei Jahren sind es noch 30 Prozent. Dies gilt für die Zugangskohorte aus 2005; für die Zugangskohorte aus 2006 werden die 30 Prozent bereits nach 23 Monaten erreicht.

Eine Beendigung des Leistungsbezugs ist jedoch in vielen Fällen nicht nachhaltig, es kommt zum wiederholten und kumulierten Leistungsbezug. Das zeigt der Vergleich in **Tabelle 4** für die Kohorten aus 2005. Weitgehend übereinstimmend erhöht sich der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die immer noch leistungsabhängig sind, in allen Konstellationen um 6 bis 10 Prozentpunkte durch jene, die wieder bedürftig geworden sind.

Ein Vergleich der drei Jahre zeigt, dass die Überwindung der Bedürftigkeit sich bei allen Bedarfsgemeinschaftstypen in den Jahren 2006 und 2007 gegenüber dem Einführungsjahr der Grundsicherung 2005 beschleunigt hat (vgl. **Tabelle 5**). Gründe hierfür sind in der verbesserten Arbeitsmarktlage und der inzwischen besser eingespielten Vermittlungsaktivität der Träger zu sehen.

Der leicht verlangsamt Abgang im Jahr 2007 gegenüber 2006 bei den Alleinstehenden hängt vermutlich noch mit dem SGB-II-Änderungsgesetz im Jahr 2006 zusammen, welches volljährige Personen unter 25 Jahren der Bedarfsgemeinschaft der Eltern zurechnete, sofern diese im gleichen Haushalt wohnten. Hierdurch hatte sich der Abgangsprozess bei den Alleinstehenden im Jahr 2006 (vorübergehend) erheblich beschleunigt (vgl. Graf 2007). Bei den Alleinerziehenden sowie in Paar-Haushalten ergeben sich im Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2006 keine wesentlichen Unterschiede (vgl. **Abbildung 3**).

Tabelle 4
Verbleib im Leistungsbezug nach 36 Monaten
in Prozent

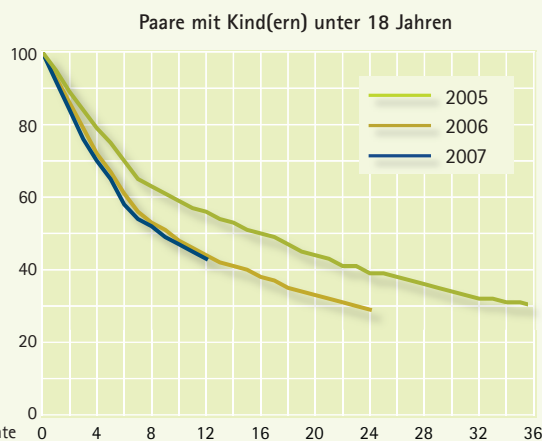
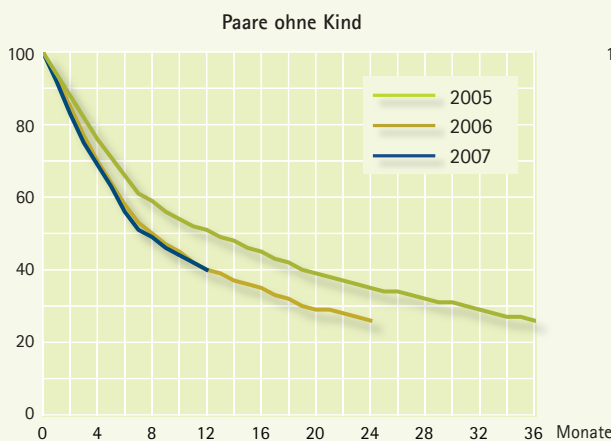
BG-Typ	Verbleibsrate der Bedarfsgemeinschaften mit Zugang im Februar/März 2005	
	ohne Unterbrechung	mit Unterbrechung
gesamt	29	37
alleinstehend	26	36
alleinerziehend	45	51
Paar ohne Kind	26	34
Paar mit Kind(ern)	30	37

Quelle: Administratives Panel SGB II des IAB, 255 vollständige Kreise; Kaplan-Maier-Schätzer.

Tabelle 5
Verbleib im Leistungsbezug nach 12 Monaten
in Prozent

BG-Typ	Verbleibsrate der Bedarfsgemeinschaften mit Zugang im Februar/März		
	2005	2006	2007
gesamt	58	44	45
alleinstehend	57	42	43
alleinerziehend	73	65	63
Paar ohne Kind	51	40	40
Paar mit Kind(ern)	56	44	43

Quelle: Administratives Panel SGB II des IAB, 255 vollständige Kreise; Kaplan-Maier-Schätzer.



Quelle: Administratives Panel SGB II des IAB, 255 vollständige Kreise; es wurden Daten bis März 2008 ausgewertet; Kaplan-Maier-Schätzer.

■ Fazit

In den drei Jahren seit Einführung des SGB II fand ein Umschlag unter den Leistungsempfängern statt, der jedoch nur einen Teil der Personen und Bedarfsgemeinschaften betraf. Viele Bedarfsgemeinschaften blieben dauerhaft auf die Grundsicherung angewiesen. Es gibt einen beträchtlichen Kern an teils verfestigtem Langzeitbezug, teils an wiederholter Bedürftigkeit mit langen Bezugszeiten. So war etwa die Hälfte der Personen bzw. knapp die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften, die im Januar 2005 in die neue Grundsicherung übergeleitet wurden, durchgehend in den drei Jahren 2005 bis 2007 hilfebedürftig. Fast 85 Prozent der Bedarfsgemeinschaften vom Dezember 2007 hatten seit Januar 2005 kumuliert 12 Monate und mehr Grundsicherungsleistungen bezogen. Der Langzeitbezug prägt den Bestand und damit die Ausgaben für die Grundsicherung.

Die Autoren



Dr. Tobias Graf
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
in der Forschungsgruppe „Dynamik
in der Grundsicherung“ im IAB.
tobias.graf@iab.de



Helmut Rudolph
ist Leiter der Forschungsgruppe
„Dynamik in der Grundsicherung“
im IAB.
helmut.rudolph@iab.de

Wie in der Sozialhilfe und bei der Arbeitslosigkeit ist auch die Bezugsdauer der Leistungen aus der Grundsicherung sehr ungleich verteilt (Buhr 1995; Leibfried u. a. 1995; Karr 1997). Mehr als die Hälfte der Leistungsperioden werden innerhalb eines Jahres beendet. Sie prägen die Fluktuation, schlagen sich aber nur kurzzeitig im Bestand nieder und prägen die SGB-II-Ausgaben nur in geringem Umfang. Vor dem Hintergrund geänderter institutioneller Rahmenbedingungen zeichnet sich eine Strukturierung der Dynamik in kurze und lange, kontinuierliche und diskontinuierliche Leistungsperioden ab. Gegenüber der Sozialhilfe dürfte eine Abnahme von kurzen Episoden zu erwarten sein, die in der Sozialhilfe durch die Überbrückung von

Wartezeiten auf vorrangige Leistungen wie Arbeitslosenhilfe ausgelöst worden waren.

Jenseits der aktuell bedürftigen Haushalte hat das SGB II als Grundsicherungssystem in den ersten drei Jahren eine erhebliche Reichweite entfaltet. Etwa 18 Prozent der potenziell anspruchsberechtigten Bevölkerung hat bisher die Leistungen zumindest zeitweilig in Anspruch nehmen können und müssen. Das System wirkt weit über Langzeitarbeitslose hinaus und bildet eine Grundsicherung nicht nur für Arbeitssuchende, sondern für einen großen Teil der Bevölkerung im Erwerbsalter und ihre Kinder. Zurzeit sieht es so aus, dass die Grundsicherung überwiegend von Bedarfsgemeinschaften geprägt wird, die über längere Zeiträume durchgehend oder wiederholt bedürftig sind. Damit zeichnet sich unter den Leistungsbeziehern eine Gruppe von Haushalten ab, die trotz aller Aktivierungsbemühungen über längere Zeiträume auf die sozialpolitische Funktion der Einkommenssicherung des SGB II angewiesen sind.

Literatur

- BA (2008a): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Qualitätsbericht: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Version 3.0 vom 16.5.2008, Nürnberg.
- BA (2008b): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zur Messung der Arbeitslosigkeit in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Januar 2008, Nürnberg.
- BA (2008c): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Monatsberichte ab Januar 2008.
- BA (2005): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Monatsberichte ab Januar 2005.
- Buhr, P. (1995): Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. Westdeutscher Verlag Opladen.
- Graf, T. (2007): Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig, IAB-Kurzbericht Nr. 17/2007.
- Graf, T.; Rudolph, H. (2006): Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen, IAB-Kurzbericht Nr. 23/2006.
- Karr, W. (1997): Die Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit – ein kaum beachtetes Messproblem. IAB-Kurzbericht Nr. 5/1997
- Leibfried, S. L.; Leisering u. a. (1995): Zeit der Armut – Lebensläufe im Sozialstaat. Suhrkamp Frankfurt am Main.