

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

17|2021

In aller Kürze

- Zwischen 2010 und 2017 gab es jährlich mehr als eine Million Erwachsene, die zum ersten Mal oder erneut Arbeitslosengeld II (ALG II) bezogen. Gut ein Drittel von ihnen war bereits während der letzten zwölf Monate in der Grundsicherung
- Die Zugänge verteilten sich auf sehr unterschiedliche Personengruppen. Die Hälfte von ihnen war jünger als 35 Jahre. Sie konnten den Leistungsbezug – ebenso wie Paare ohne Kinder – in den nächsten zwölf Monaten schneller als andere Gruppen verlassen.
- Mehr als 40 Prozent der zugegangenen Personen hatten keine berufliche Ausbildung. Im Vergleich zu Zugängen mit beruflicher Qualifikation verblieben sie während der nächsten zwölf Monate häufiger im Leistungsbezug.
- Etwa 57 Prozent aller zugegangenen Personen waren arbeitslos gemeldet. Direkte Übergänge aus dem Arbeitslosengeldbezug spielten eine untergeordnete Rolle.
- Mehr als jeder fünfte Zugang erfolgte nach dem Verlust einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Diese Personen kamen meist aus den Bereichen Arbeitnehmerüberlassung, Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kraftfahrzeugen und Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen – sowie häufig aus niedrig entlohnenden Beschäftigungsverhältnissen mit kurzer Beschäftigungsdauer.

Zugänge in die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Aus Erwerbstätigkeit kommen mehr Personen als aus dem Arbeitslosengeldbezug

von Kerstin Bruckmeier, Katrin Hohmeyer und Torsten Lietzmann

Erwerbsfähige und ihre Angehörigen werden in Deutschland bei Bedürftigkeit durch Grundsicherungsleistungen abgesichert, wobei die Ursachen für Bedürftigkeit sehr unterschiedlich sein können. Wir untersuchen, welche Personengruppen zwischen 2010 und 2017 in den Bezug von Arbeitslosengeld II zugehen und welche Bedeutung dabei ein vorhergehender Arbeitslosengeldbezug sowie der Verlust einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hatten.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II spielt in Deutschland eine zentrale Rolle im sozialen Sicherungssystem und garantiert erwerbsfähigen Personen und ihren Haushalten bei Bedürftigkeit ein Mindesteinkommen. Zwischen 2010 und 2015 hatte die Zahl der Leistungsbeziehenden stark abgenommen (Bruckmeier et al. 2021). Ab 2016 war die Grundsicherung zuneh-

mend im Zuge des starken Anstiegs der Fluchtmigration bei der Absicherung und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten gefordert.

In der Corona-Krise stellte bisher vor allem das (zur Arbeitslosenversicherung gehörende) Kurzarbeitergeld die wichtigste Unterstützungsleistung bei Einkommensverlusten dar. Mit anhaltender Dauer der Krise könnten jedoch deutlich mehr Arbeitslose auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein. So stieg im März 2021 die Zahl der Langzeitarbeitslosen innerhalb der Grundsicherung um gut 254.000 Personen und die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten um 118.000 gegenüber dem Vorjahresmonat.

Vor diesem Hintergrund gehen wir der Frage nach, von welchen unterschiedlichen Gruppen und in welchen Konstellationen die Grundsicherung bisher in Anspruch genommen wurde. Dazu

wird untersucht, wie viele Personen und welche Gruppen zwischen 2010 und 2017 in die Grundsicherung zugehen, und ob bereits vorher Arbeitslosengeld II bezogen wurde.

Weiter betrachten wir, welche Bedeutung der vorherige Bezug von versicherungsbasiertem Arbeitslosengeld und eine vorhergehende Beschäftigung unter den Zugängen hatten. Datengrundlage bilden am IAB aufbereitete administrative Daten zum Grundsicherungsbezug aus den Jahren 2010 bis 2017 (Stichprobe der Integrierten Grundsiche-

rungsbiografien, vgl. Infobox 1). Neuere Daten, die auch den Zeitraum der Pandemie einschließen, liegen noch nicht vor.

Zugänge in die Grundsicherung von 2010 bis 2017

Im Zeitraum 2010 bis 2017 gab es pro Jahr mehr als eine Million volljährige erwerbsfähige Personen, die in die Grundsicherung zugehen (vgl. Tabelle T1).¹ Nach einem stärkeren Rückgang im Jahr 2011 verblieben die Zugangszahlen bis 2015 auf ähnlichem Niveau von gut 1,2 Millionen Zugängen pro Jahr. Im Jahr 2016 stieg die Zahl der Zugänge in die Grundsicherung insbesondere durch die Integration von Personen, die im Zuge der Fluchtmigration aus Kriegs- und Krisenländern nach Deutschland gekommen waren.² Bereits ein Jahr später, 2017, setzte aber wieder eine Abnahme aller Zugänge in die Grundsicherung ein. Im unteren Teil von Tabelle T1 ist die Entwicklung der Zugänge ohne Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus Kriegs- und Krisenländern dargestellt: Ohne diese Geflüchteten setzte sich die rückläufige Entwicklung auf 868.000 Zugänge im Jahr 2017 fort.

Im Durchschnitt über den Untersuchungszeitraum hinweg erhielten etwa 46 Prozent aller Zugegangenen bereits während der letzten zwei Jahre Leistungen. Dieser Anteil ist aufgrund der steigenden Zahl von Geflüchteten – die noch keinen Vorbezug haben können – von etwa 50 Prozent in den Jahren 2010 bis 2012 auf 40 Prozent ab 2015 gesunken. Ohne Berücksichtigung der Zugänge aus Kriegs- und Krisenländern bleibt der Anteil mit vorherigem Leistungsbezug innerhalb der letzten zwei Jahre relativ konstant bei etwa 50 Prozent. Im Durchschnitt war etwas mehr als ein Drittel aller Zugänge während der letzten zwölf Monate bereits

T1

Zugänge in die Grundsicherung nach Jahr und Dauer seit dem letzten Bezug

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Insgesamt								
Zugänge (in Tsd.)	1.341	1.226	1.232	1.232	1.218	1.201	1.275	1.133
Zeit seit dem letztem Bezug (Anteile in Prozent)								
bis zu 12 Monaten	36,9	42,4	39,1	35,2	34,7	33,2	29,8	31,8
13–24 Monate	11,5	10,5	12,0	11,4	9,6	9,4	8,0	9,0
25–36 Monate	7,4	6,4	6,3	7,6	6,7	5,5	4,6	5,2
37 Monate und mehr/nie	44,2	40,7	42,6	45,9	49,0	52,0	57,6	54,0
Ohne Geflüchtete¹⁾								
Zugänge (in Tsd.)	1.315	1.201	1.203	1.198	1.147	1.023	917	868
Zeit seit dem letztem Bezug (Anteile in Prozent)								
bis zu 12 Monaten	37,0	42,5	39,4	35,5	36,1	38,0	40,0	39,0
13–24 Monate	11,5	10,5	12,0	11,5	10,0	10,7	10,8	11,4
25–36 Monate	7,4	6,4	6,4	7,6	7,0	6,3	6,3	6,6
37 Monate und mehr/nie	44,1	40,6	42,2	45,4	46,9	45,0	43,0	43,1

¹⁾ Hierunter werden Personen mit afghanischer, eritreischer, irakischer, iranischer, nigerianischer, pakistanischer, somalischer, syrischer und unbekannter Staatsangehörigkeit zusammengefasst.

Anmerkung: Zugänge von erwerbsfähigen Personen ab 18 Jahren, die keinen bzw. mindestens zwei Monate keinen direkten vorherigen Leistungsbezug aufweisen.

Quelle: Stichprobe der Integrierten Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB

1

Daten und Methode

Datengrundlage ist die Stichprobe der Integrierten Grundsicherungsbiografien (SIG) (Dummert et al. 2020). Das ist eine 10 %-Stichprobe aller Personen, die zwischen Januar 2005 und Dezember 2017 Arbeitslosengeld II (ALG II) bezogen haben. Sie beruht auf administrativen Daten, die ursprünglich aus unterschiedlichen operativen IT-Verfahren der BA, dem Meldeverfahren zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie den Meldungen der kommunalen Träger in der Grundsicherung stammen. Zur Verfügung stehen somit Informationen zu Erwerbstätigkeiten seit 1993, Arbeitslosengeld (ALG-I-) und ALG-II-Bezug, Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche, zu persönlichen Merkmalen und zur Bedarfsgemeinschaft.

Zugänge in den ALG-II-Bezug werden hier gezählt, wenn mindestens in den zwei Monaten vorher kein Arbeitslosengeld II bezogen wurde. Betrachtet werden Personen, die zum Zugangszeitpunkt erwerbsfähig, mindestens 18 Jahre alt, Bevollmächtigte der Bedarfsgemeinschaft oder deren Partner beziehungsweise Partnerin waren (also keine Kinder). Als Erwerbstätigkeiten werden sozialversicherungspflichtige Voll- und Teilzeitbeschäftigungen (ohne Auszubildende und ohne besondere Merkmale wie z. B. Werkstudenten) berücksichtigt.

¹ Betrachtet werden Zugänge von erwerbsfähigen Personen ab 18 Jahren, die keinen bzw. mindestens zwei Monate keinen direkten vorherigen Leistungsbezug aufweisen (vgl. Infobox 1). Die Definition der Zugänge in die Grundsicherung weicht damit von der Definition in der Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit ab (vgl. https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202106/iiiia7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-202106-pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=1). In der BA-Statistik werden Zugänge auch bei kürzeren Leistungsunterbrechungszeiten gezählt, wodurch die Zugangsdynamik in unserem Bericht im Vergleich geringer ausfällt. Pro Jahr gingen unter den in diesem Kurzbericht untersuchten Zugängen 3 bis 4 Prozent aller Personen mehrfach zu.

² Darunter fassen wir Personen mit afghanischer, eritreischer, irakischer, iranischer, nigerianischer, pakistanischer, somalischer, syrischer und unbekannter Staatsangehörigkeit.

im Bezug gewesen. Diese Personen waren innerhalb eines Jahres erneut auf Leistungen angewiesen. Ohne Berücksichtigung der Geflüchtetenpopulation waren es knapp 40 Prozent.

Zugang und Verbleib verschiedener Gruppen in der Grundsicherung

Tabelle T2 zeichnet ein umfassendes Bild darüber, welche Personen in die Grundsicherung zugegangen sind. Zudem weist sie für die verschiedenen soziodemografischen Gruppen den ALG-II-Vorbezug in den zwölf Monaten vor dem Zugang beziehungsweise den Verbleib im Leistungsbezug in den zwölf Monaten nach dem Zugang aus. Da sich die Sozialstruktur von Geflüchteten, die seit 2015 in den Leistungsbezug zugegangen sind, deutlich von der Zusammensetzung anderer Zugänge in die Grundsicherung unterscheidet (Bähr et al. 2017), sind die Ergebnisse in Tabelle T2 zudem ohne die Personen aus Kriegs- und Krisenländern separat dargestellt. Auf den Untersuchungszeitraum bezogen ergeben sich nur wenige Unterschiede zwischen den untersuchten Gruppen mit und ohne Geflüchtete. Daher diskutieren wir im Folgenden nur die vorhandenen größeren Unterschiede.

Von den gut 1,2 Millionen Zugängen pro Jahr war etwas mehr als die Hälfte männlich (54,2 %). Hinsichtlich der Altersstruktur zeigt sich, dass etwa die Hälfte aller Zugänge jünger als 35 Jahre und knapp 9 Prozent der Zugänge 55 Jahre oder älter waren. Durch die Integration der Geflüchteten in die Grundsicherung hat sich der Anteil der jüngeren Neubeziehenden etwas erhöht. Unter den Bedarfsgemeinschaftstypen waren Alleinstehende die deutlich größte Gruppe (49,6 %). Bedarfsgemeinschaften mit Kindern machten gut 30 Prozent aller Zugänge aus. In der Gruppe der Zugänge ohne Geflüchtete gab es etwas mehr Alleinerziehende und weniger Paare mit zwei und mehr Kindern. Die Geburt eines Kindes dürfte nur bei einem geringen Anteil zur Bedürftigkeit beigetragen haben, denn Bedarfsgemeinschaften mit einem Kind unter einem Jahr machten nur einen kleinen Teil der Zugänge aus. Rund die Hälfte der zugegangenen Personen hatte eine berufliche Ausbildung abgeschlossen oder verfügte über einen tertiären Bildungsabschluss (ohne Geflüchtete). Umgekehrt

Zugänge in die Grundsicherung nach ausgewählten Merkmalen

Jahresdurchschnitt 2010 bis 2016, absolut und Anteile in Prozent

	Zugänge pro Jahr		darunter: Vorbezug ¹⁾ in den letzten 12 Monaten		darunter: Verbleib ²⁾ im ALG II nach 12 Monaten	
	Insgesamt	ohne Geflüchtete ³⁾	Insgesamt	ohne Geflüchtete ³⁾	Insgesamt	ohne Geflüchtete ³⁾
Personen insgesamt (in Tsd./in %)	1.246	1.143	35,9	38,3	49,3	46,8
Anteile in Prozent						
Geschlecht						
Männlich	54,2	53,5	37,2	40,0	47,7	44,7
Weiblich	45,8	46,5	34,3	36,3	51,2	49,3
Region						
Westdeutschland	72,4	71,7	33,7	36,0	49,8	47,2
Ostdeutschland	27,6	28,3	41,9	44,1	47,8	45,8
Altersgruppen						
18–24 Jahre	17,1	16,6	33,2	36,5	49,5	45,6
25–34 Jahre	35,1	34,8	35,0	37,7	46,7	43,8
35–44 Jahre	21,3	21,3	37,7	40,0	50,4	48,0
45–54 Jahre	17,7	18,3	38,9	40,4	50,5	49,2
55 Jahre und älter	8,7	9,1	34,5	35,7	54,3	53,3
Bedarfsgemeinschaftstyp						
Alleinstehende	49,6	49,8	36,3	38,6	48,3	46,0
Paare ohne Kinder	15,4	15,7	33,0	34,7	44,4	42,6
Paare, 1 Kind	10,6	10,5	36,3	38,9	46,5	43,7
Paare, 2 und mehr Kinder	11,5	10,6	35,9	40,6	53,3	47,8
Alleinerziehende, 1 Kind	5,7	6,0	37,8	39,0	59,8	58,9
Alleinerziehende, 2 u. mehr Kinder	3,1	3,2	34,7	36,3	64,8	63,6
Sonstige	4,0	4,1	39,5	41,4	49,4	47,5
<i>darunter:</i>						
Paare, jüngstes Kind unter 1 Jahr	4,3	4,1	34,7	38,0	53,0	49,2
Alleinerziehende, jüngstes Kind unter 1 Jahr	1,0	1,0	30,6	31,9	74,6	73,9
Berufliche Bildung						
Keine Information	10,9	7,2	4,5	7,0	61,3	49,7
Ohne berufliche Ausbildung	42,3	42,6	41,7	43,4	53,6	51,8
Mit Ausbildung	42,0	45,3	39,2	39,4	43,0	42,9
Uni/Fachhochschule	4,8	4,8	27,9	29,5	38,8	35,9
Staatsangehörigkeit						
Deutschland	73,6	80,2	39,6	39,6	45,3	45,3
EU 28 (ohne Deutschland)	7,2	7,9	26,5	26,5	50,4	50,4
Türkei	4,7	5,1	40,4	40,4	53,7	53,7
Balkan/Osteuropa	2,9	3,2	36,3	36,3	53,7	53,7
Asien	5,5	1,5	19,4	33,7	76,7	60,9
Afrika	1,9	1,5	32,9	37,4	59,5	55,8
Sonstige/keine/keine Angaben	4,2	0,6	6,0	32,0	69,2	52,1

¹⁾ Vorbezug: Person hat innerhalb der letzten zwölf Monate vor dem betrachteten Zugang schon Arbeitslosengeld II bezogen.

²⁾ Verbleib: Person bleibt für mindestens zwölf Monate im Leistungsbezug mit einer maximal einmonatigen Unterbrechung.

³⁾ Hierunter werden Personen mit afghanischer, eritreischer, irakischer, iranischer, nigerianischer, pakistanischer, somalischer, syrischer und unbekannter Staatsangehörigkeit zusammengefasst.

Lesebeispiel: Von im Jahresdurchschnitt 1,246 Mio. Zugängen, hatten 35,9 Prozent in den letzten zwölf Monaten bereits einmal Leistungen bezogen und 49,3 Prozent erhielten auch zwölf Monate nach Zugang noch Leistungen der Grundsicherung.

Quelle: Stichprobe der Integrierten Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB

hatten mehr als 40 Prozent der Zugänge keine berufliche Ausbildung. Ein Blick auf die Zugänge nach Staatsangehörigkeit verdeutlicht, dass knapp drei Viertel eine deutsche Staatsangehörigkeit hatten. Infolge der gestiegenen Fluchtmigration seit 2015 hat sich der Anteil ausländischer Nationalitäten, insbesondere aus Syrien und Afghanistan, erhöht.

Zwischen den verschiedenen Gruppen gibt es deutliche Unterschiede im Hinblick auf einen vorherigen Leistungsbezug und den Verbleib in der Grundsicherung über die nächsten zwölf Monate. Zunächst betrachten wir, wie hoch der Anteil der Personen innerhalb der verschiedenen Gruppen ist, die bereits im vorangegangenen Jahr Leistungen bezogen: Knapp 36 Prozent der Zugänge im betrachteten Zeitraum hatte in den vorangegangenen zwölf Monaten schon einmal Grundsicherungsleistungen erhalten. Ohne die Zugänge von Geflüchteten lag dieser Anteil mit gut 38 Prozent etwas höher, da Geflüchtete in der Regel keinen Vorbezug aufweisen. Bei Männern war der Zugang etwas häufiger nicht der erste Leistungsbezug innerhalb eines Jahres als bei Frauen. Noch ausgeprägter war ein höherer Anteil mit Vorbezug bei Zugängen in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland. Unter den Altersgruppen trat in den mittleren Altersgruppen der 35- bis 54-Jährigen am häufigsten ein vorheriger Grundsicherungsbezug auf. Der Anteil lag nochmals höher, wenn Geflüchtete nicht berücksichtigt werden. Von den zugewanderten Personen ohne beruflichen Abschluss hatten knapp 42 Prozent bereits innerhalb der letzten zwölf Monate Leistungen bezogen; bei Zugängen mit beruflicher Ausbildung waren es 39 Prozent und knapp 28 Prozent bei Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss.

Betrachtet man den Verbleib im Leistungsbezug innerhalb der nächsten zwölf Monate, so war knapp die Hälfte der Zugänge nach einem Jahr noch im Leistungsbezug. Dieser Anteil lag mit rund 47 Prozent etwas niedriger, wenn die Geflüchteten nicht mit betrachtet werden – da diese tendenziell seltener als andere Zugänge aus der Grundsicherung abgehen, wie eine Studie von Bähr et al. (2019) für die Jahre 2016 und 2017 darlegt. Frauen verblieben im Untersuchungszeitraum etwas länger im Leistungsbezug als Männer. Bei den Altersgruppen zeigt sich, dass insbesonde-

re Ältere einen höheren Verbleib im Leistungsbezug aufwiesen. Knapp 46 Prozent beziehungsweise rund 44 Prozent der Zugänge (ohne Geflüchtete) in den Altersgruppen 18 bis 24 Jahre beziehungsweise 25 bis 34 Jahre bezogen nach einem Jahr noch Leistungen. Bei Personen, die 55 Jahre oder älter sind, waren es 53 Prozent. Dies deckt sich mit Studienergebnissen, die auf einen starken Zusammenhang zwischen Lebensalter und Verweildauer im SGB-II-Bezug hinweisen (Hohmeyer/Lietzmann 2020). Durch die Einbeziehung der Geflüchtetenpopulation schwächt sich der Zusammenhang etwas ab, da vermehrt jüngere Personen zugewandert sind und diese zumindest in kurzer Frist einen höheren Verbleib aufweisen.

Das Verbleibsrisiko nach zwölf Monaten war bei Alleinstehenden mit 48 Prozent (bzw. 46 % ohne Geflüchtete) leicht unterdurchschnittlich. Bedarfsgemeinschaften, in denen Kinder leben (mit Ausnahme von Paarhaushalten mit einem Kind), verblieben häufiger länger im Leistungsbezug. 65 Prozent der Alleinerziehenden mit zwei und mehr Kindern blieben mindestens ein Jahr im Leistungsbezug. Paarbedarfsgemeinschaften mit mehr als einem Kind und Alleinerziehende waren zu deutlich höheren Anteilen davon betroffen, in den nächsten zwölf Monaten auf Leistungen angewiesen zu sein, als Personen ohne Kinder. Diesen Zusammenhang zwischen im Haushalt lebenden Kindern und einem andauernden Leistungsbezug bestätigen auch tiefergehende Analysen von Hohmeyer und Lietzmann (2020).

Hinsichtlich der beruflichen Bildung bestanden – ähnlich wie beim Vorbezug, jedoch noch ausgeprägter – ebenfalls Unterschiede beim Verbleib im Leistungsbezug: 54 Prozent aller Personen ohne berufliche Ausbildung bezogen mindestens ein Jahr Leistungen. Hingegen waren es bei Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung 43 Prozent und bei Personen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss nur 39 Prozent. Diese erhöhte Wahrscheinlichkeit bei Geringqualifizierten, länger auf Leistungen angewiesen zu sein, belegen ebenfalls die Analysen von Hohmeyer und Lietzmann (2020).

Differenziert nach Staatsangehörigkeit ist zu erkennen, dass Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit den Bezug am schnellsten verlassen konnten. Dagegen verbleiben Personen aus Osteu-

ropa und dem Balkan, der Türkei, Afrika und vor allem aus Asien häufiger ein Jahr oder länger in der Grundsicherung.

Vorherige Erwerbstätigkeit und Arbeitslosengeldbezug von Zugängen

Maßgebend für den Grundsicherungsanspruch sind neben dem (im Haushalt) verfügbaren Einkommen und dem vorhandenen Vermögen insbesondere die Zahl der Familienmitglieder und die Höhe der Wohnkosten. Vorherige Beschäftigungszeiten oder Arbeitslosigkeit spielen anders als beim Arbeitslosengeld keine Rolle. Im Folgenden betrachten wir, unter welchen Umständen Personen mit Blick auf eine vorangegangene sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und einen Arbeitslosengeldbezug in die Grundsicherung zugegangen sind. Da die Geflüchteten innerhalb unseres Untersuchungszeitraums kaum eine Erwerbstätigkeit in Deutschland ausüben oder einen Arbeitslosengeldanspruch erlangen konnten, wird diese Gruppe nicht berücksichtigt.

Durchschnittlich 57 Prozent aller Zugänge waren im Zugangsmonat arbeitslos gemeldet. Es gibt verschiedene Gründe, warum Personen, die in die Grundsicherung zugehen, nicht arbeitslos (gemeldet) sein können – beispielsweise, weil sie erwerbstätig sind oder Kinder betreuen. Übergänge aus dem (vorgelagerten) versicherungsbasierten und nicht bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosengeld haben unter den Zugangswegen deutlich weniger Gewicht, als es das (nachgelagerte) Arbeitslosengeld II seinem Namen nach nahelegt: 81 Prozent der jährlichen Zugänge zwischen 2010 und 2017 bezogen in den letzten drei Monaten vor Aufnahme des Leistungsbezugs kein Arbeitslosengeld. Bei gut 11 Prozent wurde das Arbeitslosengeld um Grundsicherungsleistungen ergänzt. Nur bei knapp 8 Prozent endete der Arbeitslosengeldbezug unmittelbar vor dem Grundsicherungsbezug (vgl. Abbildung A1, linke Grafik).

Für die im Beobachtungszeitraum vergleichsweise seltenen Übergänge aus dem Arbeitslosengeld in die Grundsicherung gibt es mehrere Gründe. Nur eine Minderheit der Arbeitslosengeldempfänger verbleibt bis zum Ende des Anspruchszeitraums im Leistungsbezug, und nur ein Teil ist bedürftig

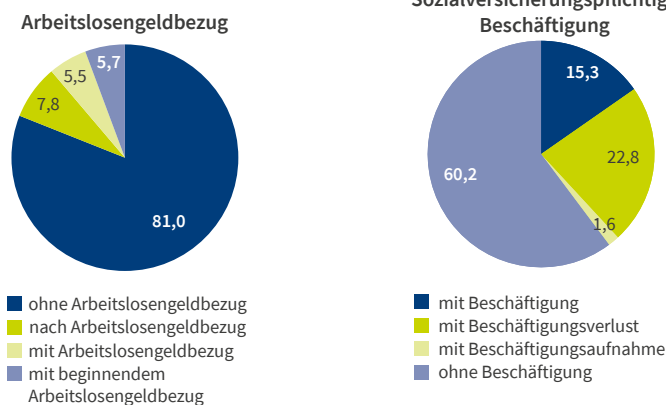
im Sinne der Grundsicherung.³ Weiter erwerben Beschäftigte mit kurzen Beschäftigungszeiten mitunter erst gar keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung, sodass die soziale Absicherung bei Beschäftigungsverlust sofort über die Grundsicherung und nicht über einen vorherigen Arbeitslosengeldbezug erfolgt. Dass die Grundsicherung als erstes Auffangnetz bei einem Beschäftigungsverlust dient, wird zuweilen als eine Schwäche der Arbeitslosenversicherung interpretiert. Tatsächlich hatten pro Jahr knapp 23 Prozent der Zugänge in die Grundsicherung in den drei Monaten vor Beginn des Leistungsbezugs eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verloren (vgl. Abbildung A1, rechte Grafik); darunter bezogen 13 Pro-

³ Im Jahr 2018 fiel jeder fünfte Abgang aus dem Arbeitslosengeld zeitlich mit dem Ende des Anspruchszeitraums zusammen, siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Jahreszahlen – Leistungen nach dem SGB III.

A1

Status der Zugänge in die Grundsicherung bei Zugang und innerhalb von drei Monaten vor dem Zugang, bezogen auf Arbeitslosengeldbezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Durchschnitt im Zeitraum 2010 bis 2017, Anteile in Prozent



Anmerkungen: Zugänge in die Grundsicherung von Personen ab 18 Jahren 2010/2017 ohne Personen aus Kriegs- und Krisenländern. Zur Messung von Beschäftigung und Beschäftigungsverlust siehe unten.

Begriffliche Erläuterungen zur linken Grafik: „Mit Arbeitslosengeldbezug“ (ALG-I-Bezug) tritt eine Person in den ALG-II-Bezug ein, wenn sie in den drei Monaten vorher und im Zugangsmonat ALG I bezieht. „Ohne Arbeitslosengeldbezug“ tritt eine Person in den ALG-II-Bezug ein, wenn sie weder in den drei Monaten vorher noch im Zugangsmonat ALG I bezogen hat. „Nach Arbeitslosengeldbezug“ bedeutet, dass die Person in den drei Monaten vor dem Zugang ins ALG II ALG-I-Leistungen bezogen hat, aber nicht im Zugangsmonat. Eine Person tritt „mit beginnendem Arbeitslosengeldbezug“ (ALG-I-Bezug) ein, wenn sie in den drei Monaten vor Eintritt ins ALG II kein ALG I bezogen hat, aber im Monat des ALG-II-Zugangs. Der ALG-I-Bezug muss dabei nicht durchgehend erfolgen, sondern es wird jeweils überprüft, ob in den drei Monaten vor Zugang und im Zugangsmonat mindestens ein Tag ALG-I-Leistungen bezogen werden.

Begriffliche Erläuterungen zur rechten Grafik: Als beschäftigt („mit Beschäftigung“) gelten Personen, die im Zugangsmonat, innerhalb der vorangegangenen drei Monate und im Folgemonat eine Beschäftigung aufweisen. Bei „mit Beschäftigungsverlust“ besteht eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb der letzten drei Monate vor Zugang bis maximal zum Ende des Zugangsmonats. Als „mit Beschäftigungsaufnahme“ wird gezählt, wenn eine Person in den drei Monaten vor dem Zugang nicht beschäftigt war, aber im Zugangsmonat und in dem darauffolgenden Monat. Personen treten „ohne Beschäftigung“ in die Grundsicherung ein, wenn sie in den drei Monaten vorher und im Zugangsmonat nicht beschäftigt sind oder aber im Zugangsmonat und nicht im Folgemonat. Die Beschäftigungen müssen nicht durchgehend erfolgen, sondern es wird jeweils überprüft, ob in den drei Monaten vor Zugang, im Zugangsmonat und im Monat darauf mindestens ein Tag mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verbracht wird. Dabei zählen Beschäftigungen ab einer Dauer von sieben Tagen.

Quelle: Stichprobe der Integrierten Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB

zent gleichzeitig Grundsicherungsleistungen und Arbeitslosengeld (nicht dargestellt). Bei weiteren 15 Prozent aller Zugänge ergänzte die Grundsicherung ein Erwerbseinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (vgl. Abbildung A1, rechte Grafik). Ein Grund für ein nicht bedarfssicherndes Einkommen kann die Haushaltsgröße sein, darauf verweist der höhere Anteil an Paaren mit minderjährigen Kindern (33 %) und an Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern (11 %) an den Zugängen mit Beschäftigung gegenüber den Anteilen dieser Haushaltstypen an allen Zugängen (21 % und 9 %). Auch ein niedriger Stundenlohn oder geringerer Erwerbsumfang machen es wahrscheinlicher, dass ein Leistungsbezug zusammen mit der Erwerbstätigkeit nicht vermieden werden kann: Im Vergleich zu Zugegangenen, die eine Beschäftigung verloren hatten, übten Beschäftigte, die gleichzeitig Leistungen beziehen, häufiger eine Teilzeitbeschäftigung aus (46 % versus 28 %).

Neben dem Verlust einer Beschäftigung oder einer nicht bedarfssichernden Erwerbstätigkeit können ebenso Ereignisse innerhalb des Haushalts zur Bedürftigkeit führen, etwa die Geburt eines Kindes oder der Auszug einer Person mit eigenem Einkommen. Weitere Gründe sind aufgebrauchtes Vermögen oder der Wegfall anderer staatlicher Zahlungen oder privater Zuwendungen (Fuchs 2012). Diese Ereignisse können mit den vorliegenden administrativen Daten nicht explizit untersucht werden. Näherungsweise kann die Geburt eines Kindes über das Alter der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft bei Zugang ermittelt werden. Haushalte mit einem Kind unter einem Jahr sind daher in Tabelle T2 angegeben: Sie machen jährlich gut 5 Prozent der Zugänge aus.

Absicherung von Erwerbstätigen: Zugänge in die Grundsicherung aus Beschäftigung

Die bisherigen Auswertungen zeigen, dass die Grundsicherung sehr unterschiedliche Personengruppen gegen Einkommensrisiken absichert. Dazu gehören auch Personen, die eine Beschäftigung verloren und dabei keine (ausreichenden) Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben haben. Die Frage, ob bestimmte Beschäftigtengruppen

nicht genügend gegen Einkommensverluste abgesichert sind, war bereits vor der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise Gegenstand von sozialpolitischen Debatten. Im Folgenden werden daher die Zugänge von ehemals Erwerbstätigen in die Grundsicherung genauer betrachtet. Aufgrund fehlender Vorbeschäftigungszeiten schließen wir Zugänge von Geflüchteten wieder aus.

Im Untersuchungszeitraum von 2010 bis 2017 hatten innerhalb eines Jahres etwa 253.000 Personen während der letzten drei Monate vor dem Zugang in die Grundsicherung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beendet (vgl. Tabelle T3 auf Seite 7). Weitere 98.000 waren während der letzten vier bis zwölf Monate (und 163.000 während der letzten vier bis 24 Monate) in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, bevor sie Leistungen bezogen. Damit folgte rund ein Drittel aller hier gemessenen jährlichen Zugänge auf den Verlust einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während der letzten zwölf Monate.

Tabelle T3 zeigt die Verteilung der Zugänge auf die Wirtschaftszweige der vorangegangenen Beschäftigung. Gut jeder fünfte Zugang aus einer Beschäftigung in den letzten drei Monaten vor Leistungsbezug betraf eine Person, die vorher im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung tätig war. Dies ist zugleich die Branche, in der die meisten erwerbslosen Personen in der Grundsicherung eine Beschäftigung aufnehmen (Bruckmeier/Hohmeyer 2018) und in der die Beschäftigungsverhältnisse von einer hohen Fluktuation und kurzen Beschäftigungsdauern geprägt sind (Haller/Jahn 2014). Personen, die aus der Arbeitnehmerüberlassung in die Grundsicherung zuzogen, waren dort im Durchschnitt 106 Tage beschäftigt. Die mittlere Beschäftigungsdauer aller Zugänge aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung betrug etwa fünf Monate (152 Tage). Neben der Arbeitnehmerüberlassung waren Beschäftigte vor ihrem Zugang in die Grundsicherung häufig in den Bereichen Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz sowie den Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen tätig (zusammen knapp 24 %). Unter letztere fallen beispielsweise die Gebäudereinigung, Wach- und Sicherheitsdienste sowie Call Center. Weitere knapp 18 Prozent kamen aus dem Gast- und Baugewerbe, knapp 8 Prozent aus dem Verarbeitenden Gewerbe

be und gut 7 Prozent aus dem Gesundheits- und Sozialwesen. Ein Vergleich mit der Verteilung der Zugänge in Arbeitslosigkeit im Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2016 zeigt: Die Zugänge aus der Arbeitnehmerüberlassung sind dort mit 12 Prozent geringer und Zugänge aus dem Verarbeitenden Gewerbe mit 14 Prozent stärker vertreten.⁴ Bei den vorangegangenen Beschäftigungsverhältnissen sind in vielen Fällen eine geringe Beschäftigungsdauer von unter fünf Monaten (Arbeitnehmerüberlassung, Baugewerbe) und vergleichsweise niedrige Monatsentgelte (Arbeitnehmerüberlassung, Gastgewerbe) zu beobachten (vgl. Tabelle T3). Zudem ist in einigen Bereichen ein hoher Anteil an Teilzeitbeschäftigung erkennbar (Gesundheits- und Sozialwesen, Gastgewerbe, Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen).

Fazit

In dem hier untersuchten Zeitraum von 2010 bis 2017 gab es in jedem Jahr eine hohe Zahl von über einer Million Zugänge in die Grundsicherung. Die gestiegene Zuwanderung aus Kriegs- und Krisenländern machte sich in den Jahren 2016 und 2017 bei den Zugängen bemerkbar. Von den Zugängen hatten insgesamt viele Personen in der Vergangenheit bereits Leistungen bezogen, etwa 46 Prozent während der letzten zwei Jahre vor dem Zugang in die Grundsicherung. Die Zugänge verteilten sich auf sehr unterschiedliche Personengruppen mit unterschiedlichem Unterstützungsbedarf. Die Hälfte aller Zugänge waren jüngere Personen unter 35 Jahren, die den Leistungsbezug – ebenso wie Paare ohne Kinder – schneller als andere Gruppen verlassen konnten. Umgekehrt trugen Personen aus Haushalten mit zwei und mehr Kindern ein deutlich höheres Risiko, im folgenden Jahr im Leistungsbezug zu verbleiben. Mehr als 40 Prozent der zugegangenen Personen hatten keine berufliche Ausbildung. Innerhalb der Bildungsgruppen verblieb diese Gruppe auch am längsten während

⁴ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen) (2017).

T3

Zugänge in die Grundsicherung aus einer Beschäftigung 2010 bis 2017

Durchschnitt im Zeitraum 2010 bis 2017, absolut und Anteile in Prozent

Wirtschaftszweig	Zugang in die Grundsicherung nach Beschäftigungsverlust innerhalb der ...								
	letzten drei Monate					letzten vier bis zwölf Monate		letzten 13 bis 24 Monate	
	Anzahl pro Jahr	in Prozent	Beschäftigungsdauer ¹⁾ in Tagen	Entgelt ²⁾	Teilzeitbeschäftigung (Zeilenprozent)	Anzahl pro Jahr	in Prozent	Anzahl pro Jahr	in Prozent
Insgesamt	253.200	100	152	1.497	27,6	97.500	100	65.200	100
Arbeitnehmerüberlassung	52.800	20,8	106	1.314	11,3	17.000	17,4	6.900	10,6
Handel, Instandhaltung u. Reparatur von Kfz	31.300	12,4	162	1.597	35,4	14.000	14,4	10.800	16,5
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (ohne Arbeitnehmerüberlassung)	28.900	11,4	159	1.454	40,2	11.000	11,3	5.600	8,7
Gastgewerbe	22.900	9,1	180	1.333	43,1	8.400	8,7	4.000	6,1
Baugewerbe	21.200	8,4	148	1.799	15,1	7.800	8,0	4.400	6,7
Verarbeitendes Gewerbe	19.400	7,7	163	1.684	12,1	9.900	10,2	11.400	17,4
Gesundheits- und Sozialwesen	18.100	7,1	183	1.500	50,7	7.800	8,0	5.400	8,3
Verkehr und Lagerei	17.000	6,7	155	1.626	20,5	6.300	6,4	4.200	6,5
Kunst und Unterhaltung, Sonstige Dienstleistungen, Private Haushalte	12.700	5,0	193	1.328	36,1	4.500	4,6	2.900	4,5
Immobilien; freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	8.800	3,5	152	1.707	26,4	3.700	3,8	3.200	4,9

¹⁾ Beschäftigungsdauer im Wirtschaftszweig.

²⁾ Monatliches Entgelt bei einer Vollzeitbeschäftigung. Bei einer Beschäftigungsdauer von unter einem Monat auf einen vollen Monat hochgerechnet. Entgeltangaben preisbereinigt zum Jahr 2015.

Anmerkungen: Zugänge aus einer vorherigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ohne Auszubildende (vgl. Infobox) und ohne Personen aus Kriegs- und Krisenländern. Dargestellt sind nur die 10 größten Wirtschaftszweige gemessen an der Zahl der Zugänge in die Grundsicherung.

Quelle: Stichprobe der Integrierten Grundsicherungsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB



Dr. Kerstin Bruckmeier
ist Leiterin der
Forschungsgruppe
„Grundsicherungsbezug und
Arbeitsmarkt“ des IAB.
Kerstin.Bruckmeier@iab.de



Dr. Katrin Hohmeyer
ist Mitarbeiterin in der
Forschungsgruppe
„Grundsicherungsbezug und
Arbeitsmarkt“ des IAB.
Katrin.Hohmeyer@iab.de



Dr. Torsten Lietzmann
ist Mitarbeiter in der
Forschungsgruppe
„Grundsicherungsbezug und
Arbeitsmarkt“ des IAB.
Torsten.Lietzmann@iab.de

der nächsten zwölf Monate im Bezug. 57 Prozent aller Zugänge waren als arbeitslos registriert, 15 Prozent traten mit einer nicht bedarfssichernden Beschäftigung in die Grundsicherung ein. Zugänge unmittelbar aus dem Bezug von Arbeitslosengeld gab es nur in einem begrenzten Umfang. Insgesamt sichert die Grundsicherung nicht nur temporäre Einkommensausfälle bei Arbeitslosigkeit ab, sondern unterstützt auch bei längerfristig bestehenden Einkommensrisiken, wie geringe Qualifikation oder Kinder im Haushalt. Die Unterstützungsanforderungen an die Grundsicherung gehen daher über die klassische Arbeitsmarktpolitik hinaus und adressieren unterschiedlichste Problemlagen.

Ein bedeutender Teil der Zugänge in die Grundsicherung steht im Zusammenhang mit dem Verlust einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Lässt man die Zugänge von Geflüchteten außer Acht, folgte etwa ein Drittel aller hier gemessenen jährlichen Zugänge auf den Verlust einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während der letzten zwölf Monate, darunter 23 Prozent während der letzten drei Monate. Auch wenn viele sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben, ist ein nicht unerheblicher Anteil der Zugänge in die Grundsicherung beschäftigungsbedingt. Häufig handelt es sich dabei um Beschäftigte mit niedrigen Monatslöhnen und kurzen Beschäftigungsdauern. Zudem sind die Beschäftigten häufig in Branchen tätig, die sich auch im Jahr 2020 besonders krisenanfällig zeigten, wie das Gastgewerbe oder die Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen (Walwei et al. 2021). Die Absicherung solcher Beschäftigter ist schon seit einiger Zeit Gegenstand einer sozialpolitischen Debatte. Eine längere Rahmenfrist oder verkürzte Anwartschaftszeiten könnten den

Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung für mehr Beschäftigte ermöglichen. Dies würde aber meistens zu nur geringen und kurzen Arbeitslosengeldansprüchen für Betroffene führen, wenn man vom Prinzip der Beitragsäquivalenz in der Arbeitslosenversicherung nicht komplett abrücken will (Stephan 2019).

Literatur

- Bähr, Sebastian; Beste, Jonas; Wenzig, Claudia (2017): [Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im SGB II: Hemmnisse abbauen und Potenziale nutzen](#). IAB-Kurzbericht 23/2017.
- Bähr, Sebastian; Beste, Jonas; Wenzig, Claudia (2019): [Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Syrern und Irakern im SGB II: Gute Sprachkenntnisse sind der wichtigste Erfolgsfaktor](#). IAB-Kurzbericht 5/2019.
- Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2021): [Entwicklungen in der Grundsicherung seit 2010: Die Corona-Krise hat den positiven Trend vorerst gestoppt](#) (Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“). IAB-Forum, 10.5.2021.
- Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): [Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig](#). IAB-Kurzbericht 2/2018.
- Dummert, Sandra; Grunau, Philipp; Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten; Bruckmeier, Kerstin; Oertel, Martina (2020): [Stichprobe der Integrierten Grundsicherungsbiografien \(SIG\) 2007–2017](#). FDZ-Datenreport 2/2020 (de).
- Fuchs, Benjamin (2012): [Gründe für den Arbeitslosengeld-II-Bezug: Wege in die Grundsicherung](#). IAB-Kurzbericht 25/2012.
- Haller, Peter; Jahn, Elke (2014): [Zeitarbeit in Deutschland: Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauern](#). IAB-Kurzbericht 13/2014.
- Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2020): Persistence of welfare receipt and unemployment in Germany. Determinants and duration dependence. In: Journal of Social Policy, Jg. 49, Heft 2, S. 299–322.
- Stephan, Gesine (2019): [Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld: Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen](#). IAB-Kurzbericht 9/2019.
- Walwei, Ulrich; Sperber, Carina; Giehl, Daniel (2021): [Warum die Corona-Krise atypisch Beschäftigte besonders stark trifft](#) (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). IAB-Forum, 5.5.2021.