



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

9|2023 Unvollständige Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen

Elisabeth Artmann, Sarah Bernhard, Michael Oberfichtner

ISSN 2195-2655



Unvollständige Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen

Elisabeth Artmann (IAB)
Sarah Bernhard (IAB),
Michael Oberfichtner (IAB, FAU Erlangen-Nürnberg)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Der von 2005 bis 2010 gewährte Zuschlag zum Arbeitslosengeld II sollte, genau wie heute die Karenzzeit im Bürgergeld, einen sanfteren und weniger abrupten Übergang aus dem Arbeitslosengeld-Bezug in das häufig geringere Arbeitslosengeld II in der Grundsicherung als Stufenmodell gestalten.
- Den Zuschlag konnten Personen beziehen, die innerhalb von zwei Jahren nach dem Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs in die Grundsicherung übergangen. Um den Zuschlag zu bekommen, war im Antrag auf Arbeitslosengeld II der vorherige Arbeitslosengeld-Bezug anzugeben und nachzuweisen. Im zweiten Jahr nach Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs wurde der Zuschlag halbiert.
- Für alleinlebende Personen lässt sich anhand administrativer Daten die Nicht-Inanspruchnahme des Zuschlags untersuchen. Mindestens 17 Prozent der zuschlagberechtigten Alleinlebenden bekamen den Zuschlag zum Arbeitslosengeld II nicht.
- Zuschlagberechtigte ohne Schulabschluss hatten eine um 2 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, den Zuschlag zu beziehen. Personen ohne beruflichen Abschluss hatten eine 4 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit als Personen mit Hochschulabschluss. Bei Zuschlagberechtigten ausländischer Herkunft war die Wahrscheinlichkeit etwa 3 Prozentpunkte niedriger.
- Zuschlagberechtigte erhielten in kommunalen Jobcentern den Zuschlag mit einer um 3 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit als Personen, die in gemeinsam von Kommune und Bundesagentur für Arbeit geführten Jobcentern gemeldet waren.
- Sozialverwaltungen können systematisch Maßnahmen ergreifen, um die Inanspruchnahme zu verbessern. Dazu gehören Informationskampagnen in mehreren Sprachen, zielgruppengerechte Antragsformulare in einfacher deutscher Sprache sowie in wichtigen weiteren Sprachen, die transparente Berechnung von Leistungen durch gut ausgestattetes und qualifiziertes Personal, Unterstützungsangebote bei unvollständigen Anträgen und fehlenden Nachweisen sowie Möglichkeiten der digitalen Plausibilitätskontrolle bei der Berechnung von Leistungen.
- Während die Beantragung und Berechnung des Zuschlags für die Berechtigten und für die Jobcenter vergleichsweise kompliziert war, bleibt zu prüfen, inwiefern die mit dem Bürgergeld neu eingeführte Karenzzeit leichter zu administrieren ist und wie viele Menschen sie nutzen.

Inhalt

In aller Kürze	2
Inhalt.....	4
Zusammenfassung	5
Summary.....	6
Danksagung.....	8
1 Langzeitbezug von Leistungen als Stufenprozess	9
2 Stolpersteine bei der Ermittlung der Höhe der Grundsicherungsleistung	10
3 Bezug des Zuschlags zum Arbeitslosengeld II.....	11
4 Vorgehen beim Vergleich der Zuschlagberechtigung mit der Inanspruchnahme	12
5 Ergebnisse zur (Nicht-)Inanspruchnahme des Zuschlags	13
6 Diskussion	15
7 Fazit	17
8 Literatur	18

Zusammenfassung

Mit dem Bürgergeld hat der Gesetzgeber die einjährige Karenzzeit eingeführt: Für die Wohnkosten entfällt im ersten Jahr des Bürgergeld-Bezugs die Prüfung der Angemessenheit, sie werden also vom Jobcenter übernommen, und zusätzlich gelten anfangs höhere Freibeträge für Vermögen. Dadurch fällt das Bürgergeld im ersten Jahr für manche Personen großzügiger aus und federt soziale Härten für diesen Teil der Betroffenen ab. Mit dem gleichen Ziel erhielten Personen, die von der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung übergangen, von 2005 bis Ende 2010 für bis zu zwei Jahre nach dem Ende des Arbeitslosengeldbezugs einen befristeten Zuschlag zur Grundsicherung. Dieser Zuschlag wurde im Rahmen von Einsparmaßnahmen abgeschafft.

Um bis 2010 den Zuschlag zu bekommen, musste im Antrag auf Arbeitslosengeld II der vorherige Arbeitslosengeld-Bezug angegeben und nachgewiesen werden. Der Zuschlag betrug zwei Drittel des Unterschieds zwischen vorherigem Arbeitslosengeld (+ ggf. Wohngeld) und dem Arbeitslosengeld II. Im ersten Jahr nach dem Ende des Arbeitslosengeldbezugs war er für Alleinstehende auf 160 Euro und für Paare auf 320 Euro plus 60 Euro je Kind beschränkt, im zweiten Jahr halbierten sich Zuschlag und Obergrenzen.

Gemessen an allen erwerbsfähigen Personen, die Arbeitslosengeld II zum 30. Juni eines Jahres bezogen, erhielten zwischen 2007 und 2010 zwischen 3 und 5 Prozent zusätzlich den Zuschlag zum Arbeitslosengeld II. Mit durchschnittlich etwa 110 Euro in diesen Jahren entsprach der Zuschlag damit rund 16 Prozent ihres Gesamtbedarfs.

Der vergleichsweise geringe Anteil am Gesamtbestand von Personen, die den Zuschlag bezogen, begründet sich darin, dass sich der Zuschlag an Personen am Übergang vom Arbeitslosengeld- in den Arbeitslosengeld II-Bezug richtete. Von den Personen, die mit einem Abstand von höchstens 300 Tagen zwischen beiden Leistungen übergangen und den Zuschlag potentiell noch in voller Höhe hätten erhalten können, bezogen ihn knapp 60 Prozent neben dem Arbeitslosengeld II. Unmittelbar nach dem Übergang in den Arbeitslosengeld-II-Bezug betrug der Zuschlag mit rund 150 Euro im Durchschnitt mehr als ein Fünftel der gesamten Grundsicherungsleistungen inklusive Wohn- und Heizkosten. Er machte also für einen Großteil der Empfänger*innen durchaus einen substantiellen Teil ihres Einkommens aus.

Für alleinlebende Personen lässt sich anhand administrativer Daten die Nicht-Inanspruchnahme des Zuschlags untersuchen, weil sich die Zuschlagsberechtigung valide aus der Höhe des vorherigen Arbeitslosengeldes bestimmen lässt. Bei größeren Haushalten ist die Bestimmung der Zuschlagsberechtigung entsprechend komplexer und fehleranfälliger. Unter Alleinlebenden bezogen mindestens 17 Prozent der zuschlagsberechtigten Personen den Zuschlag zum Arbeitslosengeld II nicht, obwohl sie durch den vorherigen Arbeitslosengeld-Bezug Anspruch darauf gehabt hätten. Zuschlagsberechtigte mit niedrigeren Bildungs- und Berufsabschlüssen oder solche mit ausländischer Herkunft hatten eine niedrigere Wahrscheinlichkeit, den Zuschlag zu bekommen.

Zuschlagberechtigte, die in kommunalen Jobcentern gemeldet waren, erhielten den Zuschlag mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als Menschen, die in gemeinsam von Kommune und Bundesagentur für Arbeit geführten Jobcentern gemeldet waren. Dieser Zusammenhang zeigt sich in einem multivariaten Modell mit individuellen und regionalen Merkmalen. Als Gründe dafür kommen unterschiedliche Verwaltungsprozesse in rein kommunalen und in gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit geführten Jobcentern in Frage. Unterschiedliche Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Finanzierung zwischen Kommunen und Bund könnten ebenso eine Rolle spielen. Eine unvollständige Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen kann negative individuelle und gesellschaftliche Folgen nach sich ziehen: Armutslagen können sich, auch langfristig, verschärfen, der Sozialstaat könnte mit dem Vorwurf der Ineffektivität konfrontiert sein, was schließlich auch Auswirkungen auf den Zusammenhalt der Gesellschaft haben könnte. Verstärkt wird das Problem dadurch, dass gerade Personen in prekären Lebenssituationen den Zuschlag häufig nicht in Anspruch nehmen.

Die Arbeitsverwaltung und andere Sozialverwaltungen können systematisch Maßnahmen ergreifen, mit dem Ziel die Inanspruchnahme zu erhöhen. Dazu gehören Informationskampagnen in mehreren Sprachen, zielgruppengerechte Antragsformulare in einfacher deutscher Sprache sowie in wichtigen weiteren Sprachen, die transparente Berechnung von Leistungen durch gut ausgestattetes und qualifiziertes Personal, Unterstützungsangebote bei unvollständigen Anträgen und fehlenden Nachweisen sowie Möglichkeiten der digitalen Plausibilitätskontrolle bei der Berechnung von Leistungen. Während die Beantragung und Berechnung des Zuschlags für die Berechtigten und für die Jobcenter vergleichsweise kompliziert war, bleibt zu prüfen, inwiefern die mit dem Bürgergeld neu eingeführte Karenzzeit leichter zu administrieren ist und wie viele Menschen sie nutzen.

Summary

With the citizen's benefit scheme (*Bürgergeld*), a one-year grace period has been introduced: In the first year of receiving the citizen's benefit, the job centre does not have to check the adequacy of housing costs and higher personal assets may be kept without deductions in the benefits. As a result, the citizen's benefit is more generous for some people in the first year, cushioning them against social hardship. With the same aim people who transitioned from unemployment benefit to unemployment benefit II received a temporary supplement to their benefits for up to two years after the end of their unemployment benefit receipt. This supplement was available until the end of 2010, when it was abolished as part of cost-saving measures.

In order to receive the supplement, the previous receipt of unemployment benefit had to be declared and documented in the application for unemployment benefit II. The supplement amounted to two-thirds of the difference between the previous unemployment benefit (plus housing benefit, if applicable) and unemployment benefit II. In the first year after the end of unemployment benefit receipt, it was limited to 160 euro for single persons and 320 euro for couples plus 60 euro per child; in the second year, the supplement and the limits were halved.

Between 2007 and 2010, 3 to 5 percent of all persons able to work and receiving unemployment benefit II received the supplement to unemployment benefit II (as of 30 June). With an average of about 110 euro in these years, the supplement corresponded to about 16 percent of the recipients' total benefits.

The comparatively small share of all recipients of unemployment benefit II who received the supplement is due to the supplement being targeted at people transitioning from unemployment benefit to unemployment benefit II. Among those who transitioned between the two benefit schemes within 300 days and were potentially eligible for the full supplement, almost 60 percent received it in addition to unemployment benefit II. Immediately after the transition to unemployment benefit II, the supplement amounted on average to about 150 euro, i.e. more than one fifth of the total benefit including housing and heating costs. For its recipients, the supplement thus constituted a substantial part of their income.

For persons living alone, the non-take-up of the supplement can be analysed on the basis of administrative data, as eligibility for the supplement can be validly determined on the basis of the previous unemployment benefit. For larger households, determining the eligibility for the supplement is more complex and prone to error. Among those living alone, at least 17 percent of those entitled to the supplement to unemployment benefit II did not receive it. Entitled persons with lower educational and vocational qualifications and those of foreign origin were less likely to receive the supplement.

People registered at municipal job centres were more likely to receive the supplement than people who were registered at job centres run jointly by the municipality and the Federal Employment Agency. Possible reasons for this are different administrative procedures in municipal job centres and in job centres run jointly with the Federal Employment Agency. Different responsibilities with regard to financing between municipalities and the federal government could also play a role.

Incomplete take-up of basic subsistence benefits can have negative individual and social consequences: Poverty may worsen, even in the long term, and the welfare state may be perceived as ineffective, which could ultimately also affect social cohesion. The problem is exacerbated by the fact that vulnerable groups in particular often do not take up the supplement.

Social administrations could systematically take measures to improve take-up. These include information campaigns in several languages, target-group-specific applications in plain German as well as in other important languages, transparent calculation of benefits by well-equipped and qualified staff, support services in the case of incomplete applications and missing documents, and options for digital plausibility checks when calculating benefits. While the application for and calculation of the supplement was rather demanding for entitled persons and for the job centres, it remains to be seen to what extent the grace period introduced with the citizen's benefit scheme is easier to administer and how the take-up of the grace period evolves.

Danksagung

Wir danken Kerstin Bruckmeier und der Forschungsgruppe Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt (GAMA) am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für hilfreiche Kommentare.

1 Langzeitbezug von Leistungen als Stufenprozess

Mit dem Bürgergeld hat der Gesetzgeber die einjährige Karenzzeit eingeführt: Für die Wohnkosten entfällt im ersten Jahr des Bürgergeld-Bezugs die Prüfung der Angemessenheit, sie werden also vom Jobcenter in voller Höhe übernommen, und zusätzlich gelten anfangs höhere Freibeträge für Vermögen. Dadurch fällt das Bürgergeld für manche Personen im ersten Jahr großzügiger aus, um soziale Härten für die Betroffenen abzufedern. Mit dem gleichen Ziel erhielten Personen, die von der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung übergangen, bis Ende 2010 für bis zu zwei Jahre nach dem Ende des Arbeitslosengeldbezugs einen befristeten Zuschlag zur Grundsicherung (§ 24 SGB II). Im ersten Jahr betrug dieser Zuschlag zwei Drittel des Unterschieds zwischen vorherigem Arbeitslosengeld (+ ggf. Wohngeld) und dem Arbeitslosengeld II. Der Zuschlag war im ersten Jahr für Alleinstehende auf 160 Euro und für Paare auf 320 Euro plus 60 Euro je Kind beschränkt. Im zweiten Jahr halbierten sich der Zuschlag und die Maximalbeträge und entfiel anschließend.

Ein finanzieller Zuschlag erscheint gut geeignet, um soziale Härten unabhängig von den konkreten Lebensumständen abzufedern und Möglichkeiten zur Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung zu erhalten. Denkbar ist beispielsweise, dass durch den Zuschlag ein Fahrzeug weiter unterhalten werden kann und die dadurch größere Mobilität die Beschäftigungschancen erhöht. Ebenso könnte der Zuschlag helfen, einen Umzug in eine bedarfsgerechte günstigere Wohnung zu verhindern, wodurch letztlich Zeitressourcen für die Arbeitsuche frei werden und Transaktionskosten für den Wohnungswechsel eingespart werden können. Demgegenüber stehen allerdings empirische Studien, die zeigen, dass eine großzügigere Ausgestaltung von Leistungen für Arbeitslose die Zeit in Arbeitslosigkeit verlängert ohne eindeutige positive Effekte auf die Qualität der folgenden Beschäftigung (Nekoei / Weber 2017; Card et al. 2015; Schmieder et al. 2016).

Der Zuschlag wurde nur gewährt, wenn im Antrag auf Arbeitslosengeld II auch Angaben zum vorherigen Arbeitslosengeld- und ggf. Wohngeldbezug gemacht und entsprechend nachgewiesen wurden. Solche administrativen Anforderungen können dazu führen, dass nicht alle Berechtigten den Zuschlag tatsächlich bewilligt bekommen und so die Zielsetzung des Gesetzgebers nicht für alle erreicht wird. In der internationalen wissenschaftlichen Literatur ist dieses Phänomen als *non-take-up*, also Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen bekannt und betrifft überwiegend Personen mit vergleichsweise niedrigerem sozio-ökonomischen Status.

Aus der Gestaltung und der (Nicht-)Inanspruchnahme des befristeten Zuschlags lassen sich ggf. Schlüsse für die Umsetzung aktueller gesetzlicher Regelungen ziehen. Konkret gehen wir mit Blick auf den Zuschlag zum Arbeitslosengeld II folgenden Fragen nach: Wie hoch ist die geschätzte (Nicht-)Inanspruchnahme unter den Anspruchsberechtigten für den Zuschlag? Wie unterscheiden sich Zuschlagberechtigte voneinander, die den Zuschlag beziehen bzw. nicht beziehen? Gibt es Unterschiede hinsichtlich der Trägerschaft von Jobcentern bei der Inanspruchnahme des Zuschlags? Antworten auf diese Fragen ermöglichen eine Einschätzung der Effektivität der Leistungsadministration und können aufdecken, inwiefern staatliche Leistungen ihre Zielgruppen erreichen.

Vorgelagert und als Voraussetzungen zur Inanspruchnahme des Zuschlags stellt sich die Frage, ob überhaupt Leistungen aus der Grundsicherung in Anspruch genommen werden. Hier zeigen

Studien, dass die Inanspruchnahme mit der Höhe der erwarteten Leistung, der Bedürftigkeit und der erwarteten Dauer des Leistungsbezugs ansteigt. Haushalte mit kleinen Kindern, Ältere sowie gering qualifizierte Personen nehmen Leistungen demnach häufiger in Anspruch, während sich die Quoten der Nicht-Inanspruchnahme zwischen Migranten und Einheimischen nicht signifikant unterscheiden (Bruckmeier / Wiemers 2012, 2017). Ähnliche Ergebnisse zur Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe in Deutschland findet Riphahn (2001).

Während frühere Studien die generelle Inanspruchnahme von Sozial- und Grundsicherungsleistungen in den Blick nahmen, fokussiert sich der vorliegende IAB-Forschungsbericht auf Menschen, die Grundsicherungsleistungen beziehen und betrachtet für diese Gruppe die Inanspruchnahme des Zuschlags. Daher sind Unterschiede in der Inanspruchnahme des Zuschlags nach sozio-ökonomischen Merkmalen nicht direkt mit den Ergebnissen von Studien zur generellen Inanspruchnahme von Sozialleistungen vergleichbar.

2 Stolpersteine bei der Ermittlung der Höhe der Grundsicherungsleistung

Im Einzelfall die korrekte Höhe an Grundsicherungsleistungen festzulegen, ist ein anspruchsvoller Prozess: Es variiert 1.) die Höhe der Leistung mit der Haushaltsgröße und -zusammensetzung. Berücksichtigung finden außerdem die Wohnkosten, Einkommen bspw. aus Minijobs oder Kindergeld und sogar der Gesundheitszustand. Im Falle des Zuschlags zum Arbeitslosengeld II waren zusätzlich die Dauer seit Ende des letzten Arbeitslosengeld-Bezugs und seine Höhe sowie das vorherige Wohngeld relevant. Dazu waren der Bewilligungsbescheid und das Beendigungsschreiben zum Arbeitslosengeldbezug (sowie ggf. ein Sperrzeit- oder Erlöschensbescheid) und bei vorherigem Wohngeldbezug auch noch der Bescheid über die Höhe des Wohngeldes beim Jobcenter einzureichen. Es sind also viele detaillierte Informationen im Jobcenter zu erfassen und nachzuweisen.

Dazu müssen 2.) potentielle Leistungs-Berechtigte einen mehrseitigen Antrag ausfüllen und als Beleg entsprechende Unterlagen beibringen. Hier erschweren oder verhindern bspw. defizitäre Kenntnisse der deutschen Sprache oder des deutschen Systems sozialer Sicherung, andere fehlende Qualifikationen, psychologische Barrieren oder mangelndes Organisationsgeschick den Antragsprozess.

3.) stellt die Leistungs-Sachbearbeitung in den Jobcentern auf Grundlage des Antrags und der Nachweise einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen fest. Dabei können bspw. die Unterstützung bei der Antragstellung sowie die Handhabung von unvollständigen Anträgen oder Unterlagen zwischen Leistungs-Sachbearbeiter*innen oder Jobcentern variieren. Sie hängt nicht zuletzt von den Interaktionen zwischen Jobcenter und potentiellen Leistungsberechtigten ab. Auch hier erhöht der Zuschlag die Komplexität.

Die Feststellung der Höhe der Grundsicherungsleistung und des Zuschlags ist also ein voraussetzungsvoller Prozess, der aufgrund seiner komplexen Anforderungen an Verwaltung und Berechtigte fehleranfällig sein kann und zur Nicht-Inanspruchnahme des Zuschlags führen könnte (Brodkin / Majmundar 2010). Entsprechend finden Bhargava und Manoli (2015) in einem

Feldexperiment in den USA, dass eine Vereinfachung des Antrags die Inanspruchnahme von Leistungen substantiell erhöht.¹

3 Bezug des Zuschlags zum Arbeitslosengeld II

Gemessen an allen Personen, die Arbeitslosengeld II zum 30. Juni eines Jahres bezogen, erhielten zwischen 2007 und 2010 zwischen 3 und 5 Prozent zusätzlich den Zuschlag, je Stichtag somit rund 142.000 bis 252.000 Personen. Bei diesen Personen betrug der Zuschlag in den jeweiligen Jahren durchschnittlich zwischen 103 bis 112 Euro und entsprach damit rund 16 Prozent ihres individuellen Gesamtbedarfs (Tabelle 1). Der Zuschlag spielte damit zwar für einen geringen Teil der Menschen im Arbeitslosengeld-II-Bezug eine Rolle, für diese war er jedoch ein bedeutsamer Teil der Leistungen.

Tabelle 1: Bestand im Grundsicherungs-Bezug und Anteil der Zuschlagempfänger*innen jeweils am Stichtag 30. Juni

Jahr	gesamt		Personen mit Zuschlag	
	Erwerbsfähige Personen in der Grundsicherung	Anteil mit Zuschlag in %	Durchschnittliche Zuschlagshöhe in €	Anteil des Zuschlags an Grundsicherungsleistung in %
2007	5.037.450	5,0	103	16
2008	4.821.950	3,3	107	16
2009	4.739.250	3,0	106	16
2010	4.788.050	3,7	112	16

Anmerkung: Die Höhe der Grundsicherungsleistungen, inklusive Zuschlag, bezieht sich auf den Beginn des Leistungsbezugs. Quelle: IAB-Prozessdaten (IEB-2%-Stichprobe, LST), eigene Hochrechnungen. © IAB.

Nachfolgend betrachten wir Personen, die innerhalb von 300 Tagen nach Ende ihres Arbeitslosengeld-Bezugs in die Grundsicherung übergehen.² Dabei spielt es keine Rolle, ob eine weitere Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit in der Zwischenzeit beobachtet wurde. Diese Personen beginnen somit vor Halbierung des Zuschlags ihren Arbeitslosengeld-II-Bezug und haben laut den gesetzlichen Regelungen Anspruch auf den Zuschlag in voller Höhe. Wenn jemand im zweiten Jahr nach Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs in die Grundsicherung übergeht, besteht Anspruch auf den halbierten Zuschlag. Da die Halbierung die Inanspruchnahme

¹ Weitere häufig diskutierte Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen sind geringe Bekanntheit bei Anspruchsberechtigten sowie Stigma-Effekte (siehe beispielsweise die Diskussion in Bhargava / Manoli, 2015, und in Finkelstein/Notowidigdo, 2019). Da die Beantragung des Zuschlags im Rahmen des Antrags auf Arbeitslosengeld II erfolgt, erscheinen zusätzliche Stigma-Effekte unwahrscheinlich und eine fehlende Wahrnehmung des Zuschlags im Antrag wäre eher einem zu komplexen Antrag als einem zusätzlichen Informationsproblem zuzuordnen.

² Die Dauer des möglichen Zuschlag-Bezugs hängt vom Ende des vorherigen Arbeitslosengeld-Bezugs ab. Um Personen mit einer möglichst langen Anspruchsdauer und daher *ceteris paribus* größerem Nutzen aus dem Zuschlag in der nachfolgenden Analyse zu untersuchen, ist daher ein Sample von Personen mit möglichst zeitnahe Übergang sinnvoll. Andererseits wird eine möglichst große Fallzahl für aussagekräftige Auswertungen benötigt. Die Grenze von 300 Tagen balanciert diese beiden Aspekte und berücksichtigt, dass die betrachteten Personen am Anfang ihres Arbeitslosengeld-II-Bezugs noch Anspruch auf den Zuschlag in voller Höhe haben.

plausibler Weise verringern sollte, sollte diese Einschränkung tendenziell zu einer Unterschätzung der Nicht-Inanspruchnahme bei allen Zuschlagberechtigten führen.

Betrachtet man diese Übergänge vom Arbeitslosengeld- in den Arbeitslosengeld-II-Bezug ergibt sich folgendes Bild: In den Jahren zwischen 2007 und 2010 begann für jährlich zwischen rund 70.000 und 107.000 Menschen der Arbeitslosengeld-II-Bezug bis zu 300 Tage nachdem ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen war (Tabelle 2). Knapp 60 Prozent davon bezogen Arbeitslosengeld II inklusive des Zuschlags. Der Zuschlag betrug für Zuschlagempfänger*innen im Durchschnitt mehr als ein Fünftel am Gesamtbedarf inklusive Wohn- und Heizkosten. Damit war der Zuschlag für einen Großteil dieser Menschen beim Übergang ein substanzieller Teil der Grundsicherungsleistung. Allerdings bezogen gleichzeitig über 40 Prozent dieser Personen den Zuschlag nicht. Dieser hohe Anteil legt nahe, dass nicht alle Berechtigten den Zuschlag tatsächlich erhielten, was nachfolgend näher untersucht wird.

Tabelle 2: Übergänge vom Arbeitslosengeld- in den Grundsicherungs-Bezug bis 300 Tage nach Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs, Hochrechnung

Alg-Bezug endet im Jahr	gesamt		Personen mit Zuschlag	
	Anzahl der Übergänge von Alg in Grundsicherung	Anteil der Übergänge mit Zuschlag in %	Durchschnittliche Zuschlagshöhe in €	Anteil des Zuschlags an Grundsicherungsleistung in %
2007	78.300	59	155	22
2008	69.700	58	154	22
2009	94.800	59	144	21
2010	106.900	57	145	20

Anmerkung: Die Höhe der Grundsicherungsleistungen, inklusive Zuschlag, bezieht sich auf den Beginn des Grundsicherungsbezugs. Alg: Arbeitslosengeld

Quelle: IAB-Prozessdaten (IEB, LST), eigene Berechnungen. © IAB.

4 Vorgehen beim Vergleich der Zuschlagberechtigung mit der Inanspruchnahme

Die Analyse der oben genannten Fragen zur (Nicht-)Inanspruchnahme des Zuschlags erfordert sowohl Informationen zur Zuschlagberechtigung als auch zur Inanspruchnahme. In den administrativen Daten der Arbeitslosenversicherung liegen zum einen Informationen zu Bezugszeiten und zur Höhe des Arbeitslosengeldes vor. Zum anderen liefern die administrativen Daten der Jobcenter Informationen zu Bezugszeiten sowie zur Höhe des Arbeitslosengeld II und des Zuschlags. Verknüpft werden diese Informationen mit sozio-demografischen und arbeitsmarkthistorischen Personenmerkmalen, mit Informationen zur Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften, mit Jobcenter- und Kreismerkmalen sowie mit Monats- und Jahresindikatoren für den Zugangszeitpunkt in die Grundsicherung.

Grundidee der Datenanalyse ist es, zunächst Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften mit einem Übergang vom Arbeitslosengeld- in den Grundsicherungs-Bezug zu identifizieren, die allein

aufgrund der Höhe und des Timings ihres vorherigen Arbeitslosengeld-Bezugs zuschlagberechtigt waren. Die Analyse beschränkt sich auf alleinlebende Personen, weil für sie die Schätzung der Zuschlagberechtigung weniger komplex und deshalb weniger fehleranfällig ist als für Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Personen. Wir ermitteln die Zuschlagberechtigung aus dem Unterschied zwischen dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld und der Höhe des Arbeitslosengeld II (einschließlich Kosten der Unterkunft und ohne Zuschlag). Diese Information kann danach mit den Jobcenter-Daten verglichen werden, denn dort zeigt sich, ob der Zuschlag bezogen wurde oder nicht. Da keine Daten zu Wohngeldbezug vorliegen, wird mit dieser Vorgehensweise für einen Teil der Grundsicherungsbeziehenden die Zuschlagberechtigung nicht erkannt bzw. die Höhe des Zuschlags unterschätzt.

Mithilfe einer Selektionsanalyse, sogenannten Probitmodellen, lässt sich untersuchen, ob und mit welchen Ausprägungen von Personen-, Jobcenter- und Kreismerkmalen die Chancen auf die korrekte Feststellung der Voraussetzungen für den Zuschlag variieren bzw. welche Zuschlagberechtigten den Zuschlag tatsächlich bezogen.

Die administrativen Daten der Jobcenter gelten ab dem Jahr 2007 als qualitätsgesichert. Die Abschaffung des Zuschlags wurde ab September 2010 öffentlich diskutiert. Um Effekte der Abschaffung auf die Inanspruchnahme auszuschließen, ergibt sich das Zeitfenster von Januar 2007 bis August 2010 für die Analyse der Zugänge in die Grundsicherung. Wir betrachten alle ersten Übergänge vom Arbeitslosengeld- in den Grundsicherungsbezug je Person im Beobachtungszeitraum, wobei nur Übergänge im Zeitfenster bis zu 300 Tage nach Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs berücksichtigt werden, weil in dieser Zeit in jedem Fall noch der volle Zuschlag anzuwenden gewesen wäre.

5 Ergebnisse zur (Nicht-)Inanspruchnahme des Zuschlags

Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich auf alle Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften mit einem Übergang vom Arbeitslosengeld- in den Grundsicherungs-Bezug zwischen Januar 2007 und August 2010, wobei zwischen Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs und Zugang in die Grundsicherung höchstens 300 Tage liegen. Von diesen über 190.000 Personen hatten 52 Prozent allein aufgrund ihres vorherigen Arbeitslosengeld-Bezugs eine Berechtigung für den Zuschlag erworben.³

Rund 17 Prozent dieser zuschlagberechtigten Personen haben ihren Zuschlag zum Arbeitslosengeld II nicht bekommen. Die geschätzte mittlere Höhe des entgangenen Zuschlags liegt für die untersuchten Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften bei 87 Euro, wobei dieser Wert wegen des Fehlens des Wohngelds den tatsächlichen Anspruch unterschätzt. Der monatliche

³ Der Anteil der Zuschlagberechtigten liegt unter dem Anteil der Zuschlagbeziehenden in Tabelle 2. Dies lässt sich durch das geänderte Sample und die Nicht-Berücksichtigung von Wohngeld in der Berechnung erklären. Tabelle 2 enthält eine Hochrechnung aller Übergänge vom Arbeitslosengeld- in den Arbeitslosengeld-II-Bezug im Zeitraum von 300 Tagen nach Ende des Arbeitslosengeldbezugs. Der ermittelte Anteil der Zuschlagberechtigten umfasst hingegen nur auf Personen, für die aufgrund der Höhe ihres Arbeitslosengeldes und der Höhe der Grundsicherungsleistung ein Anspruch auf den Zuschlag berechnet wurde. Da sich die tatsächliche Zuschlagberechtigung aus der Differenz zwischen Arbeitslosengeld + ggf. Wohngeld und dem Arbeitslosengeld II berechnet, führt die Nicht-Berücksichtigung von Wohngeld in unserer Berechnung dazu, dass Personen, die wegen ihres Wohngeld-Bezugs Anspruch auf den Zuschlag haben, nicht als zuschlagberechtigt erkannt werden.

Gesamtbetrag der Grundsicherung fiel also für rund 17 Prozent deutlich niedriger aus als vorgesehen.

Im Folgenden werden Ergebnisse einer multivariaten Analyse, welche anhand eines Probit-Modells die marginalen Effekte verschiedener Merkmale auf die Feststellung der Zuschlagberechtigung und damit die Inanspruchnahme berechnet, dargestellt (Tabelle 3). Dabei zeigt sich, dass der Bezug des Zuschlags unter den Zuschlagberechtigten nicht zufällig verteilt ist, denn sozio-ökonomisch ohnehin eher benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt haben meist eine niedrigere Wahrscheinlichkeit ihren Zuschlag zum Arbeitslosengeld II auch zu bekommen: Bei einem durchschnittlichen Anteil von 83 Prozent, die den Zuschlag beziehen, und entsprechend 17 Prozent, die den Zuschlag nicht beziehen, haben Frauen im Vergleich zu Männern eine um 2 Prozentpunkte und Personen mit (ehemals) ausländischer Staatsbürgerschaft eine um 3 Prozentpunkte niedrigere Wahrscheinlichkeit den Zuschlag zu erhalten als Personen mit durchgehend deutscher Staatsbürgerschaft. Schwerbehinderte Menschen haben im Vergleich zu Menschen ohne Schwerbehinderung eine um 1 Prozentpunkt höhere Wahrscheinlichkeit auf den Zuschlag. Ein (mittlerer) Schulabschluss oder ein (Fach-)Abitur erhöhen die Wahrscheinlichkeit des Zuschlags um rund 2 Prozentpunkte gegenüber keinem Schulabschluss. Ähnlich verhält es sich mit der beruflichen Qualifikation: Im Vergleich zu Menschen ohne Berufsabschluss führen eine Berufsausbildung bzw. ein Hochschulabschluss zu einer 2 bzw. 4 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit auf den Zuschlag. Wenn in der letzten Beschäftigung komplexe Tätigkeiten ausgeführt wurden, besteht im Vergleich zu Hilfstätigkeiten ebenso eine höhere Wahrscheinlichkeit, den Zuschlag zu erhalten. Mit dem Alter steigt schließlich die Wahrscheinlichkeit für Zuschlagberechtigte, diesen zu erhalten.

Die Wahrscheinlichkeit, den Zuschlag zu erhalten, variiert jedoch nicht nur mit Personenmerkmalen. Eine zuschlagberechtigte Person hatte in einem kommunalen Jobcenter eine um 3 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, diesen zu beziehen als in einem gemeinsam von Kommune und Bundesagentur für Arbeit geführten Jobcenter.

Tabelle 3: Marginale Effekte auf die Feststellung der Zuschlagberechtigung im Jobcenter

	Marg. Eff.	Sig.	Anteil
<i>Durchschnittswahrscheinlichkeit in %</i>	83,0		
weiblich	-2,2	***	24
ausländische Herkunft	-3,2	***	13
schwerbehindert	1,2	*	7
Schulabschluss (Referenz: kein Abschluss)			
bis mittlerer Schulabschluss	1,7	*	75
(Fach-) Hochschulreife	2,4	**	19
Beruflicher Abschluss (Referenz: kein Abschluss)			
Berufsausbildung	2,1	***	82
Hochschulabschluss	4,3	***	8
Anforderungsniveau im letzten Beruf (Referenz: Hilfstätigkeiten)			
fachlich ausgerichtete Tätigkeiten	0,6		73
komplexe Tätigkeiten	1,8	+	4
hoch komplexe Tätigkeiten	1,0		6
Alter in Jahren (Referenz: unter 25)			
25 bis 39	4,3	***	40
40 bis 55	5,2	***	47
ab 56	7,5	***	10
kommunales Jobcenter	3,4	**	12
Anzahl der Personen	99.810		

Anmerkungen: Zuschlagberechtigte Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften mit einem Übergang vom Arbeitslosengeld- in den Grundsicherungs-Bezug innerhalb der ersten 300 Tage nach Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs zwischen Januar 2007 und August 2010. Marginale Effekte in Prozentpunkten, Sig.: Signifikanzniveau +=5 %, *= 1 %, **=0,1 %, ***=0,01 %, Anteil: Anteilswert von Personen mit einem bestimmten Merkmal in der Analytestichprobe in Prozent. Marginale Effekte aus einem Probit-Selektions-Modell mit folgenden zusätzlichen Variablen (Effekte hier nicht aufgeführt): Individualmerkmale (fehlende Werte für Schulabschluss, Beruflicher Abschluss und Anforderungsniveau im letzten Beruf), individuelle Arbeitsmarkthistorie (geschätzte Zuschlagshöhe, geschätzte Restdauer des Zuschlagbezugs, Berufssegment und Wirtschaftszweig der letzten Beschäftigung, kumulierte Dauern im Vorjahr und im 5-Jahresintervall davor für Beschäftigung, Ausbildung, Minijob, Arbeitslosengeld-, Grundsicherungsbezug, Arbeitslosigkeit und in verschiedenen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik), Kreismerkmale (Siedlungsstruktur; Quote von Arbeitslosen, Beschäftigten, Selbstständigen und Studierenden; Bruttoinlandsprodukt; Zuzugs- und Fortzugsrate; Industrie-, Dienstleistungsquote) sowie Jahres- und Monatsindikatoren für den Beginn des Grundsicherungsbezugs.

Quelle: IAB-Prozessdaten (IEB, LHG, LST), eigene Berechnungen. © IAB.

6 Diskussion

Der geschätzte Anteil von 17 Prozent der alleinstehenden Zuschlagberechtigten, die den Zuschlag nicht bekommen haben, ist aus den folgenden Gründen als konservative Schätzung, d.h. als Untergrenze zu interpretieren: (1) Da der vorherige Wohngeldbezug in den Daten nicht abgebildet ist, ist die Gruppe der Zuschlagberechtigten tatsächlich wohl etwas größer. Damit ergäbe sich ggf. auch ein höherer Anteil von Zuschlagberechtigten ohne Zuschlag. Im Analysezeitraum zwischen 2007 und 2010 bezogen zwischen 38 und 83 Tausend Arbeitslose Wohngeld (jeweils zum 31.12., Statistisches Bundesamt, 2023). (2) Die Höhe der Grundsicherungsleistung festzulegen, ist für Ein-Personen-Haushalte weniger komplex als für Haushalte mit mehreren Personen. Denn es sind vergleichsweise weniger Angaben im Antrag und weniger Nachweise nötig. Damit ergibt sich für die Analytestichprobe von Ein-Personen-Haushalten eine geringere Fehleranfälligkeit bei der Festsetzung der Höhe der Grundsicherungsleistungen und ggf. eine geringere Wahrscheinlichkeit, eine

Zuschlagberechtigung fälschlich nicht festgestellt zu haben. Andererseits finden Bruckmeier und Wiemers (2012) bei Haushalten mit kleinen Kindern eine höhere Inanspruchnahme von Leistungen aus der Grundsicherung, was auf eine höhere Inanspruchnahme des Zuschlags hinweisen könnte. (3) Bei einem Zugang in die Grundsicherung im zweiten Jahr nach Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs besteht nur Anspruch auf den halbierten Zuschlag. Deshalb besteht für die Zuschlagberechtigten in diesem Fall ein geringerer finanzieller Anreiz, die Nachweispflichten zu erfüllen, um den Zuschlag tatsächlich zu erhalten. Zudem kann es den Anspruchberechtigten bei einem längeren Zeitraum seit Ende des Arbeitslosengeld-Bezugs möglicherweise schwerer fallen, alle nötigen Nachweise beizubringen. Übertragen auf die Gesamtheit aller zuschlagberechtigten Bedarfsgemeinschaften, wäre es demnach plausibel von einem höheren Anteil an Zuschlagberechtigten ohne Zuschlag als 17 Prozent auszugehen.

Die Selektionsanalyse konstatierte bspw. unter Zuschlagberechtigten mit niedrigeren Bildungs- und Berufsabschlüssen oder solchen mit ausländischer Herkunft schlechtere Chancen den Zuschlag zu bekommen. Hier zeigt sich ein in der internationalen wissenschaftlichen Literatur zum Thema *non-take-up*, also Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen theoretisch diskutierter und empirisch nachgewiesener Zusammenhang: Bürokratische Hürden verringern die Inanspruchnahme von Sozialleistungen bei ohnehin benachteiligten Gruppen besonders stark (Brodkin/Majmunder, 2010; Finkelstein/Notowidigdo, 2019). Die vorliegende Analyse erweitert dieses Ergebnis insofern, als das sie aufzeigt, dass nicht nur der Bezug oder Nicht-Bezug von Grundsicherungsleistungen, sondern auch die Höhe der Grundsicherungsleistungen einem solchen Selektionsmechanismus unterliegen kann.

Über die Gründe für unvollständige und selektive Inanspruchnahme auf Seiten der Zuschlagberechtigten lässt sich auf Basis der vorliegenden Analyse ebenso nur spekulieren wie über eine mögliche Diskriminierung gegenüber benachteiligten Gruppen. Unvollständige Angaben im Antrag und fehlende Nachweise dürften bei gering qualifizierten Menschen oder solchen mit ausländischer Herkunft vermutlich häufiger vorkommen.

Dass die administrative Umsetzung in den Jobcentern eine Rolle für die Gewährung des Zuschlags spielt, zeigt sich im Ergebnis der Selektionsanalyse. Denn auch nach Berücksichtigung eines großen Sets an Individual-, Jobcenter- und Kreiskennmerkmalen verbleibt für Zuschlagberechtigte in kommunalen Jobcentern eine höhere Wahrscheinlichkeit, den Zuschlag bewilligt zu bekommen. Zu den Ursachen lassen sich nur Vermutungen anstellen: Möglicherweise unterscheiden sich die Verwaltungsprozesse in rein kommunalen und in gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit geführten Jobcentern voneinander. Unterschiedliche Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Finanzierung könnten ggf. ebenso eine Rolle spielen.

Eine unvollständige oder gänzlich fehlende Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen kann negative gesellschaftliche Folgen nach sich ziehen: Armutslagen können sich, auch langfristig, verschärfen, der Sozialstaat könnte mit dem Vorwurf der Ineffektivität konfrontiert sein, was schließlich auch Auswirkungen auf den Zusammenhalt der Gesellschaft haben könnte. Die Selektion von prekären Gruppen in die unvollständige oder in die Nicht-Inanspruchnahme wirkt dabei verstärkend.

7 Fazit

Was lässt sich nun aus der selektiven und unvollständigen Zahlung des befristeten Zuschlags in der Grundsicherung in den Jahren 2007 bis 2010 lernen? Der Zuschlag sollte, genau wie heute die Karenzzeit im Bürgergeld, einen sanfteren und weniger abrupten Übergang in die geringere Höhe der finanziellen Leistung in der Grundsicherung als Stufenmodell gestalten. Während die Beantragung und Berechnung des Zuschlags für die Berechtigten und für die Jobcenter vergleichsweise kompliziert war, bleibt zu prüfen, inwiefern die mit dem Bürgergeld neu eingeführte Karenzzeit leichter zu administrieren ist und wie viele Menschen sie nutzen.

Verwaltungsprozesse könnten sich im Rahmen ihrer Weiterentwicklung an aufgezeigten Problemen der unvollständigen und der Nicht-Inanspruchnahme orientieren und systematisch Gegenmaßnahmen ergreifen. Dazu gehören beispielsweise Informationskampagnen in mehreren Sprachen, zielgruppengerechte Anträge in einfacher deutscher Sprache sowie in wichtigen weiteren Sprachen, die transparente Berechnung von Leistungen durch gut ausgestattetes und qualifiziertes Personal, definierte Unterstützungsangebote bei unvollständigen Anträgen und fehlenden Nachweisen sowie Möglichkeiten der digitalen Plausibilitätskontrolle bei der Berechnung von Leistungen.

Literatur

- Bhargava, Saurabh; Manoli, Dayanand (2015). Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. In: *American Economic Review* 105 (11), S. 3489–3529.
- Brodtkin, Evelyn Z.; Majmundar, Malay (2010). Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4), S. 827–848.
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2012). A New Targeting - A New Take-up? Non-take-up of Social Assistance in Germany After Social Policy Reforms. In: *Empirical Economics* 43 (2), S. 565–580.
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2017). Differences in welfare take-up between immigrants and natives. A microsimulation study. In: *International journal of manpower* 38 (2), S. 226–241.
- Card, David; Lee, David S.; Weber, Andrea (2015). Inference on causal effects in a generalized regression kink design. In: *Econometrica* 83 (6), S. 2453–2483.
- Finkelstein, Amy; Notowidigdo, Matthew J. (2019). Take-up and targeting: Experimental Evidence from SNAP. In: *Quarterly Journal of Economics* 134 (3), S. 1505–1556.
- Nekoei, Arash; Weber, Andrea (2017). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality? In: *American Economic Review* 107 (2), S. 527–61.
- Riphahn, Regina T. (2001). Rational Poverty of Poor Rationality? The Take-Up of Social Assistance Benefits. *Review of Income and Wealth* 47 (3), S. 379–398.
- Schmieder, Johannes F.; von Wachter, Till; Bender, Stefan (2016). The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages. In: *American Economic Review* 106 (3), S. 739–77.
- Statistisches Bundesamt (2023). Wohngeldstatistik. Haushalte mit Wohngeld: Deutschland, Stichtag, Wohngeldart, Haushaltsgröße, Soziale Stellung des Antragstellers. Nr. 22311-005.

Impressum

IAB-Forschungsbericht 9|2023

Veröffentlichungsdatum

21. August 2023

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb0923.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

<https://iab.de>

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2309](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2309)

Rückfragen zum Inhalt

Dr. Sarah Bernhard

E-Mail: sarah.bernhard@iab.de