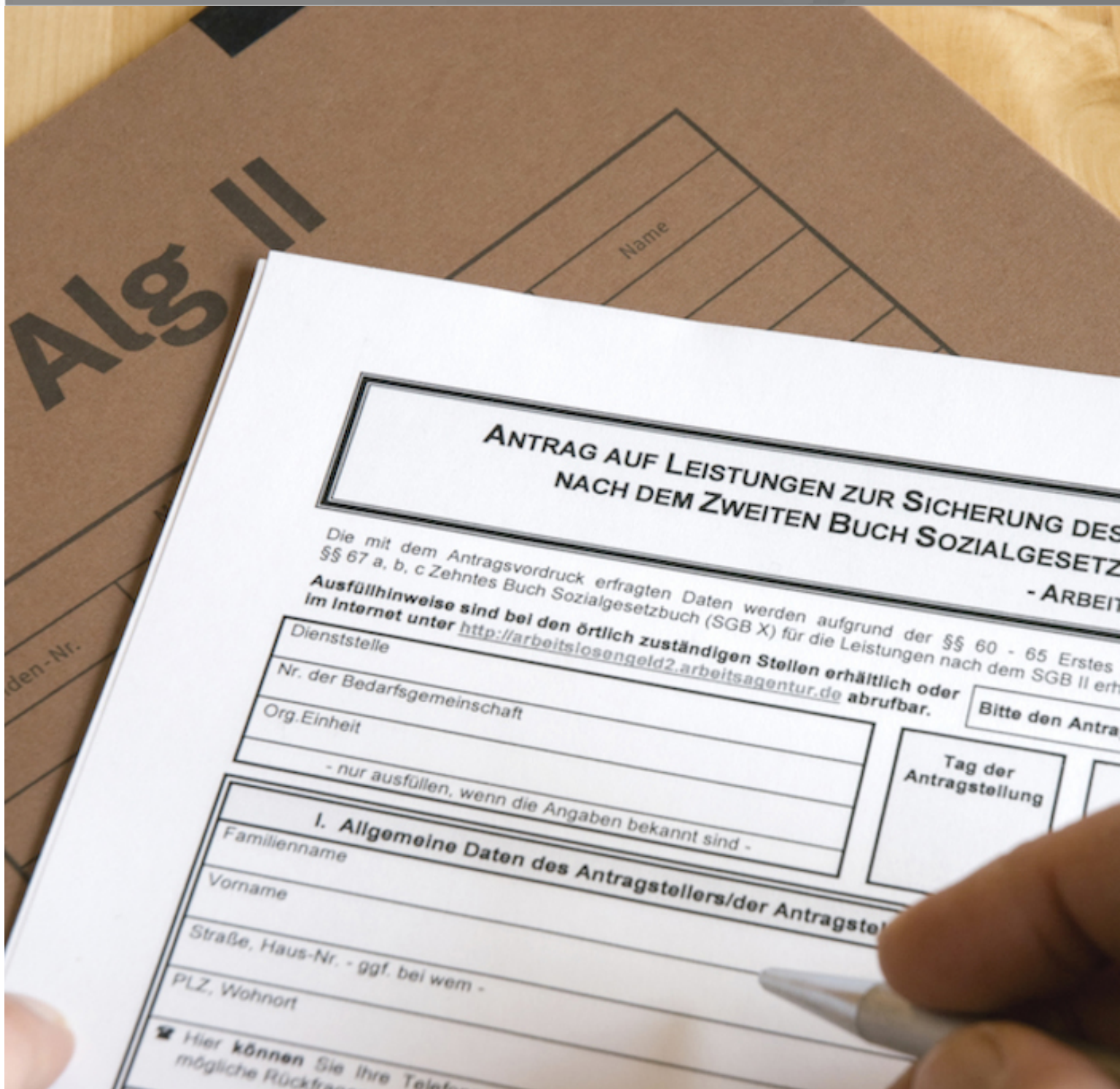


Die Verweildauern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Vortrag auf der Statistischen Woche 2017 von Robert Bergdolt



Impressum

Produktlinie/Reihe:	Grundlagen: Hintergrundinfo
Titel:	Die Verweildauern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II
Veröffentlichung:	Dezember 2017
Herausgeberin:	Bundesagentur für Arbeit Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung
Rückfragen an:	BA-Service-Haus, SB 74, Team Basisdienste Regensburger Straße 104 90478 Nürnberg
E-Mail:	Service-Haus.Statistik-Basisdienste@arbeitsagentur.de
Telefon:	0911 179-5776
Fax:	0911 179-3378

Weiterführende statistische Informationen:

Internet:	http://statistik.arbeitsagentur.de
Zitierhinweis:	Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundlagen: Hintergrundinfo – Die Verweildauern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Nürnberg, Dezember 2017
Nutzungsbedingungen:	© Statistik der Bundesagentur für Arbeit Sie können Informationen speichern, (auch auszugsweise) mit Quellenangabe weitergeben, vervielfältigen und verbreiten. Die Inhalte dürfen nicht verändert oder verfälscht werden. Eigene Berechnungen sind erlaubt, jedoch als solche kenntlich zu machen. Im Falle einer Zugänglichmachung im Internet soll dies in Form einer Verlinkung auf die Homepage der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erfolgen. Die Nutzung der Inhalte für gewerbliche Zwecke, ausgenommen Presse, Rundfunk und Fernsehen und wissenschaftliche Publikationen, bedarf der Genehmigung durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

1	Motivation	4
2	Operationalisierung	5
3	Ergebnisse	7
4	Fazit	9
5	Anhang: Präsentation	9

1 Motivation

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit beschäftigt sich in den verschiedenen Fachstatistiken mit Messansätzen, die Aussagen über die Dauer der Zugehörigkeit zum System bzw. über Dauer, die eine Person in einem bestimmten Zustand verbringt. Die wohl bekannteste Messung ist die Dauer der Arbeitslosigkeit mit daraus abgeleiteten Aussagen über das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im Rahmen der Arbeitsmarktstatistik. „Hartz-IV-Bezieher sind immer länger arbeitslos“ – so lautet beispielsweise eine Presseschlagzeile im Juli 2017. Die Aussage beruht auf einer statistischen Auswertung zur Arbeitslosigkeitsdauer in der Arbeitsmarktstatistik und bezieht sich dabei auf die Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II, also diejenigen Arbeitslosen, die im Regelfall Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II erhalten. Sie entsprechen rd. 68 % aller Arbeitslosen. Die Arbeitslosigkeitsdauer insgesamt ist also durch den Bereich SGB II überlagert. Wird berücksichtigt, dass nur knapp 40 % aller ELB bzw. knapp 30 % aller Personen im SGB II als arbeitslos registriert sind, wird deutlich, dass Aussagen über die Dauer der eng gefassten „Arbeitslosigkeit“ nur eingeschränkt Bedeutung hat und zu kurz greift, wenn man im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung nach dem SGB II auch sozialstatistische Fragestellungen in den Vordergrund stellt bzw. Aussagen zur Strukturalisierung des Leistungsbezugs im SGB II treffen will.

Drei Fünftel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind nicht arbeitslos. Entweder gehen sie bereits einer Erwerbstätigkeit nach und erhalten aufstockende Leistungen, oder sie befinden sich in der Ausbildung bzw. kümmern sich um Kinder oder Angehörige. Weiterhin sind die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. eine Erkrankung Gründe für die Nichtarbeitslosigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.

Für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ist deshalb gerade die Dauer eines konkreten Leistungsbezugs relevant. Dabei können verschiedene Fragestellungen im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung nach dem SGB II relevant sein:

- Wie lange sind betroffene Personen auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen?
- Wie hoch ist das Risiko, längerfristig auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen zu sein?
- Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, nach Eintritt in den Leistungsbezug diesen wieder kurzfristig zu beenden?

Die Fragen können mit der Dauermessung der Grundsicherungsstatistik SGB II beantwortet werden. Fragen nach dem Warum oder wie Strategien zur Verhinderung von langem Bezug aussehen, können wir nicht beantworten.

2 Operationalisierung

Das SGB II als rechtliche Grundlage für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist sowohl was den berechtigten Personenkreis aber auch was die möglichen Leistungen angeht, sehr vielfältig. Die Grundsicherungsstatistik ist nach ihrer Neukonzeption im Jahr 2016 darauf ausgerichtet, auf die Vielfältigkeit in der Leistungsgewährung einzugehen. Hierfür wurden eindeutig voneinander abgrenzbare Personengruppen definiert, die als solche in der statistischen Berichterstattung abgebildet werden. Insgesamt befasst sich die Grundsicherungsstatistik mit allen Personen, die im Kontext von hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaften leben, sie werden als Personen in BG bezeichnet. Im Wesentlichen werden die Personen in BG unterschieden zwischen Leistungsberechtigten Personen, also diejenigen, die auch tatsächlich Leistungen beanspruchen und Nicht-leistungsberechtigte. Dies sind Personen, die in BG mit leistungsberechtigten Personen zusammen leben und selber nicht leistungsberechtigt sind. Darunter fallen einerseits explizit durch Rechtsgrundlage vom Leistungsbezug ausgeschlossene Personen (AUS) wie z.B. Altersrentner oder Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die zweite Gruppe der Nichtleistungsberechtigten sind Kinder in BG, die aufgrund ihres eigenen Einkommens individuell nicht bedürftig sind und somit keinen Anspruch auf Leistungen haben (KOL).

Die Gruppe der Leistungsberechtigten besteht aus Regelleistungsberechtigten (RLB) und Sonstigen Leistungsberechtigten (SLB). SLB sind diejenigen Personen, die ausschließlich Leistungen nach Sondertatbeständen des SGB II erhalten. Die Kerngruppe der Personen in BG sind jedoch die RLB, die wiederum anhand ihrer individuellen Erwerbsfähigkeit unterteilt werden in erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) und nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte (NEF). Hier handelt es sich um Personen, die nicht nur zeitweilig, sondern dauerhaft auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Form von ALG II oder Sozialgeld angewiesen sind, landläufig werden diese unter Hartz IV-Bezieher verstanden.

Abbildung 1: Personengruppen in der Grundsicherungsstatistik SGB II

Personen in Bedarfsgemeinschaften (PERS)				
Leistungsberechtigte (LB)			Nichtleistungsberechtigte (NLB)	
Regelleistungsberechtigte (RLB)		sonstige Leistungs- berechtigte (SLB)	vom Leistungs- anspruch ausge- schlossene Personen (AUS)	Kinder ohne Leistungs- anspruch (KOL)
erwerbs- fähige Leistungs- berechtigte (ELB)	nichterwerbs- fähige Leistungs- berechtigte (NEF)			

Bei reinen Bestandserhebungen ist die trennscharfe Darstellung bzw. Zuordnung zur jeweiligen Personengruppe anhand der bestimmenden leistungsrechtlichen Merkmale zu einem bestimmten Stichtag einfach möglich. Komplexer wird jedoch die Betrachtung des Zeitverlaufes bestimmter Personengruppen wie sie für die Dauermessung unerlässlich sind, insbesondere dann, wenn sich die Zugehörigkeit zu einer Personengruppe im Zeitverlauf ändert. Relevant ist dann neben der zentralen Frage, für welche Personengruppe die Dauer gemessen wird, welche Episoden in der Vergangenheit berücksichtigt werden. Mit der Neukonzeption der Statistik wurden grundsätzlich auch die technischen Voraussetzungen geschaffen, Verweildauern personengruppenspezifisch messen zu können. Dabei wurde auf drei verschiedene Messebenen eingeschränkt, wobei die Messebenen sich jeweils auf die Episoden genau dieser Personengruppe beziehen.

Zentrale Größe in der statistischen Berichterstattung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die RLB. Sie umfassen rd. 96 % aller Personen im SGB II bzw. 99 % aller Leistungsberechtigten. Die statistische Berichterstattung über Verweildauern im SGB II fokussiert deshalb auch auf die Messung der Verweildauer von RLB. Bei der Verweildauer von RLB werden nur Phasen berücksichtigt, die ein RLB genau in der Personengruppe RLB verbracht hat. Phasen, in denen Personen einen anderen leistungsrechtlichen Status wie SLB, AUS oder KOL haben, werden bei der Dauermessung RLB nicht berücksichtigt und als Unterbrechung angesehen.

Das Standardmesskonzept der statistischen Berichterstattung von Verweildauern im SGB II bildet einen zusammenhängenden Zeitraum der Regelleistungsberechtigung ab, die nicht durch kurzfristig verursachte Unterbrechungen zerstückelt ist. In der Realität kommt es häufig zu unterschiedlich langen Unterbrechungen des Leistungsbezugs, die nicht charakteristisch dafür sind, die Hilfebedürftigkeit dauerhaft oder langfristig zu beenden. Sie werden hervorgerufen durch kurzzeitige Beendigung der Hilfebedürftigkeit z.B. wegen Aufnahme einer Beschäftigung die bald wieder aufgegeben wird oder prozessbedingt, z.B. durch verspätete Beantragung der Folgebewilligung. Aber auch technisch bedingt kann es aufgrund von Lieferausfällen der Grundsicherungsträger zu Unterbrechungen von Episoden des RLB kommen. Um die Dauermessung durch derartige geringfügige Unterbrechungen nicht zu beeinflussen, werden diese als unschädlich angesehen, sofern sie zusammenhängend nicht länger als 31 Tage andauern. Die Unterbrechungszeit selbst wird jedoch bei der Dauer nicht mit berücksichtigt (Nettodauer).

Generell wird die Verweildauer an verlaufsorientierten Episoden gemessen. Am Beginn einer Episode wird zunächst statistisch ein Zugang gemessen. Über die Zeit hinweg wird während des andauernden Leistungsbezuges die Episode zu jedem Stichtag als Bestand gemessen. Wenn der Leistungsbezug beendet wird, wird am Ende der Episode statistisch einen Abgang als Bewegung erhoben. Zum Zugang macht die Messung einer Dauer noch keinen Sinn, die Dauer wird jedoch zu jedem Stichtag am Bestand gemessen, diese Dauer wird als bisherige Dauer bezeichnet und bildet ab, wie lange der Regelleistungsbezug von Beginn bis zum jeweiligen Stichtag schon andauert hat. Charakteristisch für diese Betrachtung ist, dass die Dauer nach dem Messzeitpunkt weiter andauert. Zum Abgang wird als abgeschlossene Dauer der gesamte Zeitraum vom Zugang bis zum Abgang gemessen, sie umfasst somit die gesamte Verweilzeit des Leistungsberechtigten im Leistungsbezug.

3 Ergebnisse

Beide Konzepte – abgeschlossene und bisherige Dauer - beschreiben unterschiedliche Aspekte des Prozesscharakters der Hilfebedürftigkeit und haben daher unterschiedlichen Bedeutungsgehalt.

Die anteilige Verteilung der bisherigen Dauer im Regelleistungsbezug nach Monaten für Dezember 2016 macht deutlich, dass der Bestand der RLB einer gewissen Dynamik unterliegt, d.h. es gehen im Zeitverlauf Personen ins System zu und gehen auch wieder aus dem System ab, so befinden sich in gewissem Umfang Personen im Bestand, die eine sehr kurze bzw. kurze Dauer aufweisen. Der Anteil derjenigen mit sehr kurzer Dauer ist höher und wird bei zunehmender Dauer auch geringer. Ab einer Dauer von ca. 3 Jahren ist im Bestand nicht mehr allzu viel Veränderung erkennbar. Erst bei der maximal darstellbaren Dauer steigen die Anteile wieder an. Verhältnismäßig viele RLB weisen die maximal darstellbare Dauer im Regelleistungsbezug von 12 Jahren (144 Monate) auf. Diese Häufung ist der Linkszensierung einer möglichen Dauermessung geschuldet. Die maximale Dauer im SGB II ist durch dessen Einführung im Januar 2005 begrenzt, d.h. eine längere Dauer ist rechtlich gar nicht möglich.

Ein ähnliches Verteilungsmuster weist die abgeschlossene Dauer auf, auch wenn sich die Anteile gegenüber der bisherigen Dauer gerade bei den kürzeren Dauern und auch bei der maximalen Dauer unterscheiden. Für beide Dauerkonzepte gilt jedoch, dass eine genauere Differenzierung der Dauerverteilung nur in den ersten Jahren relevant ist. In der Berichterstattung werden deshalb die Ergebnisse zur Dauer in Dauerkategorien ausgegeben. Die Unterscheidung des Informationsgewinns zwischen der abgeschlossenen Dauer und der bisherigen Dauer werden darüber hinreichend dargestellt.

Die abgeschlossene Dauer misst das durchschnittliche Verbleibsrisiko nach dem Zugang. Abgänge beinhalten überwiegend Personen, die noch nicht so lange bzw. nicht dauerhaft im Leistungsbezug waren, der Median liegt im Dezember 2016 bei 16 Monaten. Hingegen zeigt die bisherige Dauer eher die Verhärtung der Hilfebedürftigkeit bzw. des Leistungsbezugs. Mit einer mittleren Dauer von 37 Monaten wird deutlich, dass der Anteil derjenigen Regelleistungsberechtigten mit einer langen Dauer im Bestand überwiegt.

Mit der Darstellung in Dauerkategorien in den relevanten Größen (unter 1 Jahr, 1 bis unter 4 Jahre und den verhärteten Leistungsberechtigten mit Dauern von 4 Jahren und länger) lassen sich einerseits die Unterschiede der beiden Konzepte abgeschlossene und bisherige Dauer gut herausstellen, andererseits lassen sich damit aber unterschiedliche Dauerstrukturen der verschiedenen Personengruppen nach soziodemografischen Merkmalen darstellen.

Im Unterschied zur bisherigen Dauer überwiegt bei der abgeschlossenen Dauer der Anteil an Personen mit einer kürzeren Dauer (unter 1 Jahr) bei den Abgängen deutlich (bisherige Dauer = 27 %, abgeschlossene Dauer = 44 %). Dies ist auf die unterschiedliche strukturelle Zusammensetzung von RLB beim Abgang gegenüber dem Gesamtbestand zurückzuführen. Insbesondere auch deshalb, weil Personen mit besonders langer Dauer im Bestand überproportional vertreten sind, ist auch bei der bisherigen Dauer der Anteil derjenigen mit einer Dauer von 4 Jahren und länger mit 42 % besonders hoch (abgeschlossene Dauer = 25 %).

Gerade für die abgeschlossene Dauer erscheint es angebracht, die Unterschiede in der Dauerverteilung nach soziodemografischen Merkmalen zu betrachten. Ein deutlicher Unterschied ist bei RLB unter und über 50 Jahren erkennbar. Nahezu 50 % aller Abgänge aus dem Regelleistungsbezug, die über 50 Jahre sind, haben eine Dauer von 4 Jahren und länger. Bei den RLB unter 50 sind das weniger als 25 Prozent. Dies liegt insbesondere daran, dass die Gruppe der über 50-Jährigen schon aufgrund des Alters tendenziell länger im Regelleistungsbezug sein kann. Die Gruppe weist aufgrund des Alters ein höheres Verbleibsrisiko auf und geht folglich häufig nach mitunter langjährigem Leistungsbezug in den Rentenbezug über.

ELB weisen einen höheren Anteil an Personen mit der Dauer von 4 Jahren und länger auf als NEF. Da rd. 40 % der NEF unter 6 Jahre alt sind und somit aufgrund des geringen Alters nur eine geringere Dauer aufweisen können, lässt sich auch daraus ableiten, dass die kürzere Dauer bei NEF eher durch die Alterszusammensetzung der Personengruppe als durch den Erwerbsstatus bestimmt ist.

Die tatsächliche Entwicklung der bisherigen Verweildauer im Zeitverlauf lässt sich plausibel über die Zeitreihenbetrachtung des Anteils der RLB mit einer Dauer von 4 Jahren und mehr darstellen. Die Veränderung insgesamt ist mit der Anteilsspanne von 42 bis gut 45 Prozent nicht groß ausgeprägt, dennoch sind zwei Veränderungen im Zeitverlauf erkennbar. Die Zunahme der Anteile und somit Verlängerung der Dauer im Jahr 2011 wird unter Berücksichtigung des Zeitversatzes der gemessenen Dauer auf die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 bzw. 2009 zurück zu führen sein. Seit Mitte 2016 ist jedoch wieder eine rückläufige Tendenz erkennbar. Diese Erkenntnis steht der Ausgangsthese, die Arbeitslosigkeitsdauer der Hartz IV-Bezieher verlängere sich, entgegen. Durch Rückgang des Anteils derjenigen, die länger als 4 Jahre im Regelleistungsbezug verweilen, reduziert sich auch die messbare Dauer des Regelleistungsbezugs, die Dauer des Regelleistungsbezugs wird also nicht länger.

Für diesen positiven Trend in der Dauer des Regelleistungsbezugs könnte die aktuelle gute konjunkturelle Lage und gute Stimmung am Arbeitsmarkt ursächlich sein. Bei genauerer Betrachtung der Dauerverteilung verschiedener Personengruppen, lassen sich aber auch andere Ursachen für die Entwicklung ableiten. Aktuell ist ein deutlicher Unterschied bei der Dauer im Regelleistungsbezug zwischen Deutschen und Ausländern erkennbar. Wenn die Hälfte der Deutschen eine Dauer von mehr als 48 Monaten im Regelleistungsbezug aufweist, liegt der Median für Ausländer im Dezember 2016 lediglich bei 20 Monaten. Im aktuellen Bestand weisen also Ausländer eine deutlich kürzere Dauer auf als Deutsche. Seit Anfang 2016 gehen verstärkt Personen im Kontext von Fluchtmigration ins System der Grundsicherung für Arbeitsuchende über. Sie machen einen Anteil von gut 1/3 an den Ausländern aus, diese wiederum bilden 1/3 der RLB insgesamt. Diese neu hinzukommenden Personen haben entsprechend eine kürzere Dauer als die bisherigen Bestandspersonen und wirken somit bei zunehmenden Anteil am Gesamtbestand reduzierend auf die Dauer im Regelleistungsbezug.

4 Fazit

Mit der Messung der Verweildauer im Regelleistungsbezug lassen sich also vielfältige Aussagen über die Struktur und Entwicklung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II treffen – und zwar in Erweiterung der reinen arbeitsmarktlichen Betrachtung mit einer übergreifenden sozialstatistischen Sichtweise. Und so unterscheiden sich auch die Ergebnisse der unterschiedlichen Messkonzepte Arbeitslosigkeit und Regelleistungsbezug gravierend. Der Anteil von ELB, die unter einem Jahr arbeitslos sind, liegt bei über 50 Prozent, der Anteil derjenigen arbeitslosen ELB, die weniger als 1 Jahr regelleistungsberechtigt sind, liegt bei weniger als ein Viertel. Lediglich 13 % der ELB sind bereits 4 Jahre und länger arbeitslos. Hingegen sind fast 50 % der arbeitslosen ELB schon mindestens 4 Jahre ununterbrochen im Regelleistungsbezug. Die Ergebnisse sind also genau genommen nahezu gegensätzlich. Abzuleiten lässt sich aus dieser Erkenntnis, dass jedes Messkonzept für sich gesehen durchaus seine Berechtigung hat, aber nicht immer für alle Zwecke verwendbar ist. Je nach Fragestellung ist also das passende Messkonzept einzusetzen. Umso mehr ist von Bedeutung, bei Verwendung von Ergebnissen deren Messkonzepte genau zu kennen und zu unterscheiden, um Interpretationen der Ergebnisse ableiten zu können.

5 Anhang: Präsentation

Die Präsentation finden Sie als Anlage in dieser Datei.