

## Entwicklungen in der Grundsicherung seit 2010: Die Corona-Krise hat den positiven Trend vorerst gestoppt

Kerstin Bruckmeier, Tobias Graf, Katrin Hohmeyer, Torsten Lietzmann

Die positive Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren vor der Covid-19-Pandemie hatte sich auch in der Grundsicherung niedergeschlagen. 2019 gab es eine Million weniger erwerbsfähige Bezieher von Grundsicherungsleistungen als noch im Jahr 2010. Die Covid-19-Krise stoppte aber die positive Entwicklung und ließ die Bedürftigkeit wieder etwas ansteigen. Bei der Dauer des Leistungsbezugs veränderte sich in den Jahren vor der Krise nur wenig: Ein großer Teil erhält über einen längeren Zeitraum Leistungen.

Bis zum Ausbruch der Corona-Krise sank die Zahl der [erwerbsfähigen](#) Personen, die auf Hartz IV angewiesen sind, nahezu stetig. Ihr Anteil an der Wohnbevölkerung im [erwerbsfähigen Alter](#) nahm tendenziell ebenfalls ab: Er lag im Jahr 2019 bei 7,2 Prozent gegenüber 9,1 Prozent im Jahr 2010. In diesem Zeitraum ging die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten um circa eine Million auf 3,9 Millionen Personen zurück.

Mit der Covid-19 Krise endete diese positive Entwicklung. Die Grundsicherungsquote stieg im

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/entwicklungen-in-der-grundsicherung-seit-2010-die-corona-krise-hat-den-positiven-trend-vorerst-gestoppt/> | 1

Juni 2020 auf 7,4 Prozent (siehe Abbildung 1). Die Zahl der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, zumeist Kinder in [Bedarfsgemeinschaften](#), hat sich dagegen zwischen 2010 und 2019 mit 1,6 Millionen kaum verändert. Sie war allerdings nach einem Höchststand im Jahr 2017 rückläufig.

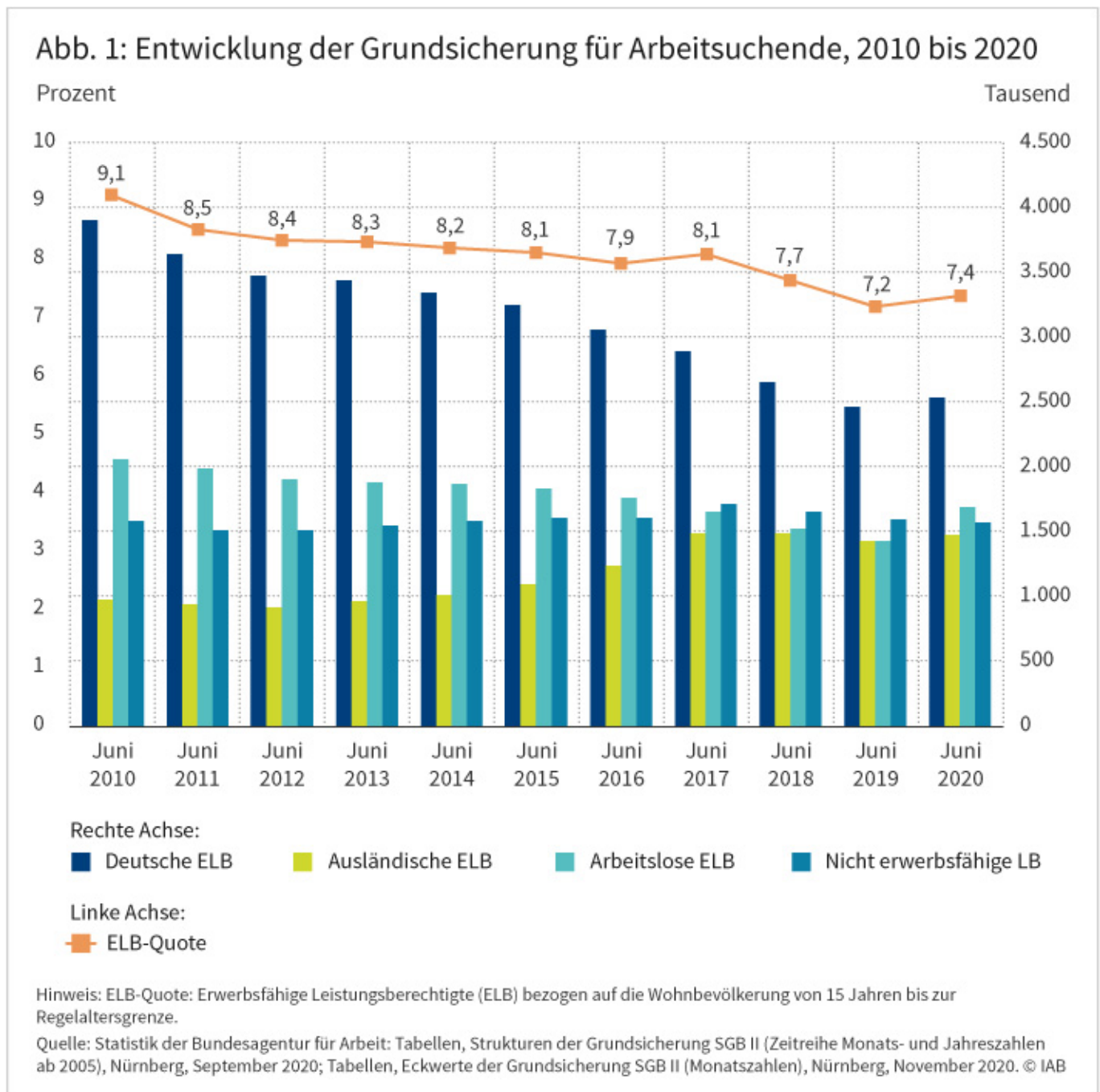
## Weniger Arbeitslose, mehr Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit

Die Grundsicherung profitierte von der langanhaltend günstigen Arbeitsmarktentwicklung, da die Zahl der [arbeitslosen](#) Leistungsempfänger stark zurückging. Im Juni 2019 waren 600.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte weniger arbeitslos registriert als noch im Jahr 2010. Dies entspricht einem Rückgang von circa 30 Prozent. Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die nicht arbeitslos waren, reduzierte sich im gleichen Zeitraum um 12 Prozent. Leistungsbeziehende können aus verschiedenen Gründen nicht arbeitslos gemeldet sein – zum Beispiel, weil sie an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder Kinder betreuen.

Neben der günstigen Arbeitsmarktentwicklung hat die Zuwanderung die Struktur der Grundsicherung deutlich verändert. So stieg die Zahl der ausländischen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden zwischen 2012 und 2020 von gut 900.000 auf knapp 1,5 Millionen. Diese Entwicklung verstärkte sich seit 2015 durch den Zugang von Menschen aus Kriegs- und Krisenländern und führte zwischen September 2016 und September 2017 zu einem vorübergehenden Anstieg der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt. Bereits ein Jahr später, Ende 2018, ging auch die Zahl nicht deutscher erwerbsfähiger Leistungsberechtigter wieder zurück. Seither setzte sich der Abwärtstrend bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt bis zum Frühjahr 2020 fort.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/entwicklungen-in-der-grundsicherung-seit-2010-die-corona-krise-hat-den-positiven-trend-vorerst-gestoppt/> | 2



## Anstieg der Bedürftigkeit und Arbeitslosigkeit während der Corona-Krise

Im Jahr 2020 kam die nahezu stetige Abnahme der Zahl der Bedürftigen und Arbeitslosen

zum Erliegen. Bis Juni 2020 stieg die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf etwas über vier Millionen. Sie lag damit knapp 3 Prozent über dem entsprechenden Vorjahresniveau. Die Anzahl der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ging hingegen auch im vergangenen Jahr weiter zurück.

Deutlicher als der Anstieg der Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II insgesamt nahm die [Arbeitslosigkeit](#) im Rechtskreis des SGB II im vergangenen Jahr zu. So waren im Juni 2020 knapp 260.000 und damit 18 Prozent erwerbsfähige Leistungsberechtigte mehr arbeitslos gemeldet als im Vorjahresmonat. Im Dezember 2020 betrug der Unterschied zum Vorjahresmonat 209.000, was ein Plus von 15 Prozent bedeutet.

Dabei handelt es sich nicht nur um Neuzugänge in die Grundsicherung. Auch innerhalb der Grundsicherung werden mehr Personen als arbeitslos erfasst, weil beispielsweise weniger Erwerbsfähige an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen. Im Juni 2020 nahmen in der Grundsicherung 150.000 Personen weniger an entsprechenden Maßnahmen teil als im Juni 2019. Die absolute Zahl der Teilnehmenden ist zwar bereits seit 2017 rückläufig. Im Jahr 2020 fiel dieser Rückgang im Juni mit 27 Prozent gegenüber 5 beziehungsweise 8 Prozent in den beiden Vorjahren aber wesentlich stärker aus.

Neben der sinkenden Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nahm die Arbeitslosigkeit auch deswegen zu, weil die Unternehmen coronabedingt deutlich weniger einstellten und damit arbeitslose Grundsicherungsempfänger weniger Abgangschancen hatten. Besonders betroffen waren davon Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Mit zunehmender Dauer der Krise und anhaltend geringen Abgangschancen droht damit ein stärkerer Anstieg der [Langzeitarbeitslosigkeit](#). Die Zahl der Langzeitarbeitslosen wuchs bis Dezember 2020 gegenüber dem Vorjahresmonat bereits um circa 230.000. Davon waren gut 170.000 auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte in der Grundsicherung.

## Lange Bezugsdauern überwiegen

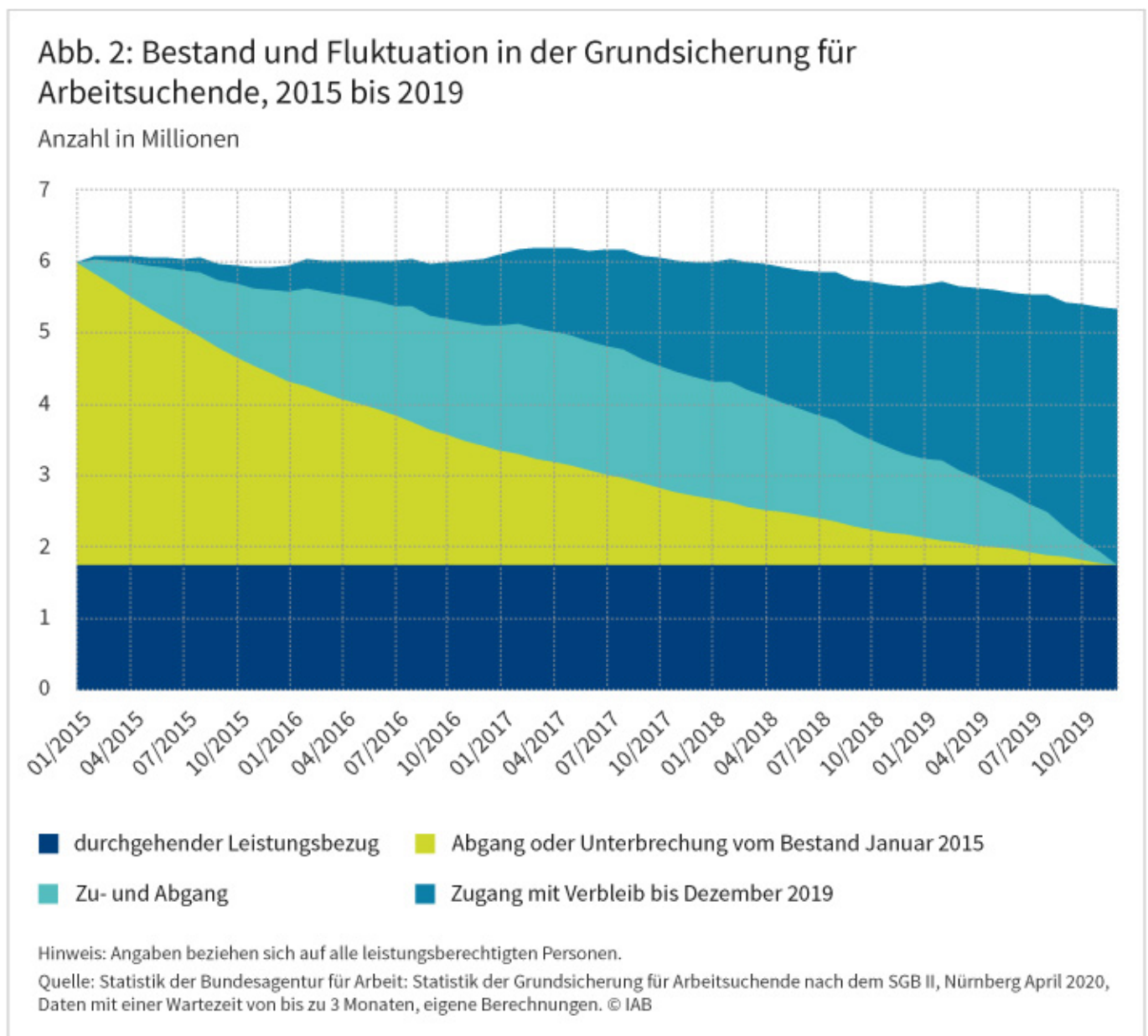
In der Grundsicherung dominieren lange Bezugsdauern. Von allen Ende 2019 erfassten 5,3 Millionen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erhielten knapp 1,7 Millionen während der letzten fünf Jahre durchgehend Leistungen (dunkelblaue Fläche in Abbildung 2). Neben diesem Personenkreis wiesen auch viele der übrigen Leistungsbeziehenden lange, ununterbrochene Bezugsdauern auf.

Die hellgrüne Fläche in Abbildung 2 zeigt die Personen, die zum Januar 2015 im

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/entwicklungen-in-der-grundsicherung-seit-2010-die-corona-krise-hat-den-positiven-trend-vorerst-gestoppt/> | 4

Leistungsbezug waren und diesen im Zeitverlauf verließen. Darunter waren 420.000 Leistungsberechtigte mindestens vier Jahre im Bezug. Die obere hellblaue Fläche zeigt die Leistungsberechtigten, die seit Februar 2015 in den Leistungsbezug zuzugewandert sind und im Dezember 2019 noch Leistungen bezogen. Darunter waren weitere 360.000 Leistungsberechtigte, die seit mindestens vier Jahren Leistungen bezogen.



Über viele Jahre hinweg hat sich die Verteilung der Bezugsdauern in der Grundsicherung kaum verändert. 78 Prozent derjenigen, die im Dezember 2019 Leistungen erhielten, waren



seit mindestens einem Jahr ununterbrochen im Leistungsbezug, 64 Prozent seit mindestens zwei Jahren (siehe Abbildung 3). Diese Anteile haben sich zwischen 2010 und 2015 nur wenig verändert. Die Dynamik in der Grundsicherung nahm lediglich zwischen 2015 und 2017 durch die zahlreichen Neuzugänge insbesondere von Geflüchteten vorübergehend zu.

Viele ehemals Leistungsbeziehende kehren wieder in die Grundsicherung zurück. Daher ergibt sich eine noch ungünstigere Konstellation bei der Verteilung der Bezugsdauern, wenn die kumulierte Dauer des Leistungsbezugs betrachtet wird. Sie schließt alle jemals aufgetretenen Bezugszeiten ein, auch wenn sie, zum Beispiel aufgrund einer Erwerbstätigkeit, zeitweilig unterbrochen waren.

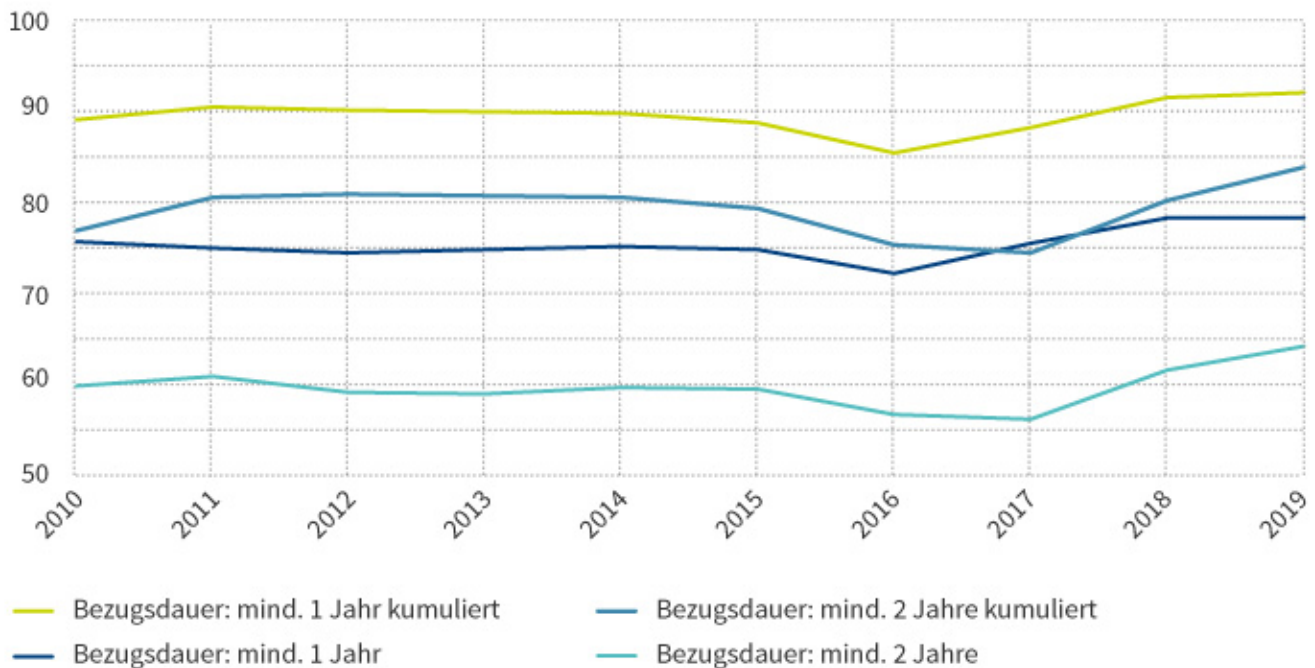
Im Dezember 2019 betrug der Anteil der Leistungsberechtigten, die zuvor insgesamt mindestens ein Jahr lang – gegebenenfalls mit Unterbrechungen – Leistungen erhalten hatten, 92 Prozent. Zum Vergleich: Der Anteil derjenigen, die im Dezember 2019 seit mindestens einem Jahr ununterbrochen im Leistungsbezug gewesen waren, lag bei 78 Prozent. Der Anteil der Personen, die kumuliert mindestens zwei Jahre Leistungen bezogen hatten, stieg 2019 gegenüber dem Vorjahr von 80 auf 84 Prozent. Auch hier zeigt sich mit Ausnahme des Zeitraums zwischen 2015 und 2017 wenig Veränderung im Zeitverlauf.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/entwicklungen-in-der-grundsicherung-seit-2010-die-corona-krise-hat-den-positiven-trend-vorerst-gestoppt/> | 6

**Abb. 3: Langzeitbeziehende in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 2010 bis 2019**

Anteil an allen Leistungsberechtigten in Prozent



Hinweis: Angaben beziehen sich auf alle leistungsberechtigten Personen. Berücksichtigt sind Zeiten im Leistungsbezug seit dem Jahr 2007.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Nürnberg April 2020, Daten mit einer Wartezeit von bis zu 3 Monaten, eigene Berechnungen. © IAB

## Der Ausstieg aus dem Leistungsbezug erfolgt häufig nur vorübergehend

Die durchschnittliche Bezugsdauer wird stark durch die hohe Zahl von Personen mit langen Bezugsdauern beeinflusst. Betrachtet man nicht die Verteilung der Leistungsbezugsdauern insgesamt, sondern nur die der neu in die Grundsicherung zugegangenen Personen, zeigt sich eine höhere Dynamik: Viele dieser Personen verlassen die Grundsicherung relativ schnell wieder. 55 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden im Alter von 25 bis 59 Jahren, die zwischen 2007 und 2011 neu in den Leistungsbezug eingetreten waren, konnten den Leistungsbezug nach einem Jahr wieder verlassen. Nach drei Jahren waren es 78 Prozent. Allerdings ist der Ausstieg aus dem Leistungsbezug häufig nicht nachhaltig: Gut ein Drittel dieser Personen kehrte innerhalb eines Jahres in den Leistungsbezug zurück. Innerhalb von

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/entwicklungen-in-der-grundsicherung-seit-2010-die-corona-krise-hat-den-positiven-trend-vorerst-gestoppt/> | 7

drei Jahren war es mit 46 Prozent sogar knapp die Hälfte (siehe Abbildung 4).

Wenn die Betroffenen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ist der Ausstieg aus dem Leistungsbezug meist nachhaltiger, als wenn dieser auf andere Weise erfolgt. Allerdings sind sowohl die Chancen, den Leistungsbezug zu verlassen, als auch die Risiken, erneut auf Leistungen angewiesen zu sein, je nach Personengruppe unterschiedlich hoch. So verlassen Frauen die Grundsicherung seltener als Männer durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, aber häufiger ohne eigene Erwerbstätigkeit, wenn beispielsweise der Partner eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Ein beruflicher Abschluss oder kürzlich erworbene Arbeitsmarkterfahrungen erhöhen die Aussichten auf einen beschäftigungsbedingten Ausstieg aus dem Leistungsbezug. Allerdings schützen diese Merkmale nicht unbedingt davor, in den Leistungsbezug zurückzukehren.

Außerdem beeinflussen soziodemografische Merkmale die Aussichten auf einen nachhaltigen Ausstieg aus dem Leistungsbezug. Ältere Leistungsbeziehende sowie Staatsbürgerinnen und -bürger aus der Türkei, Ost- und Südeuropa, Afrika und Asien haben niedrigere Ausstiegchancen und zugleich ein höheres Risiko, nach einem Ausstieg aus dem Bezug mit einer Beschäftigung wieder in den Hilfebezug zurückzukehren.

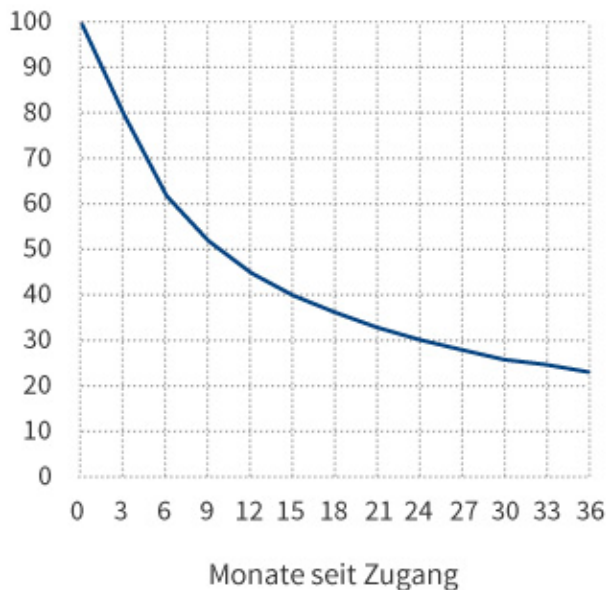
Quelle:

<https://www.iab-forum.de/entwicklungen-in-der-grundsicherung-seit-2010-die-corona-krise-hat-den-positiven-trend-vorerst-gestoppt/> | 8

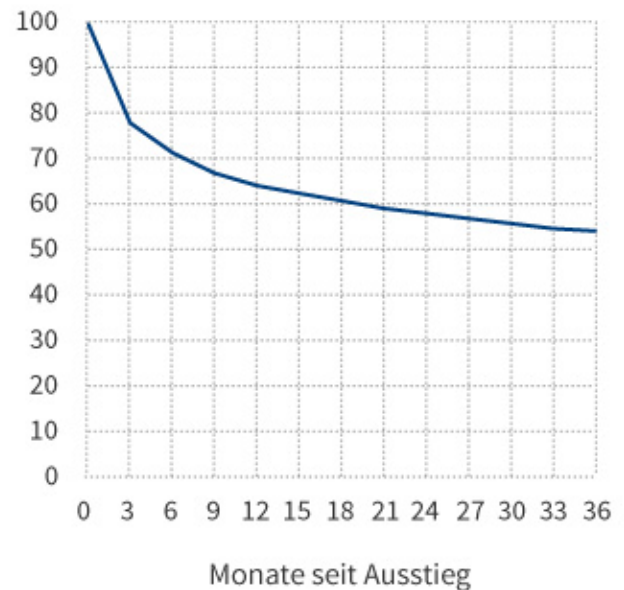


**Abb. 4: Verbleib innerhalb und außerhalb des Leistungsbezugs in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den drei Jahren nach Zu- bzw. Abgang**

Anteil noch im Leistungsbezug  
in Prozent



Anteil weiterhin ohne Leistungsbezug  
in Prozent



Hinweis: Erstzugänge in den Leistungsbezug 2007–2011, erwerbsfähige Leistungsbeziehende im Alter von 25 bis 59 Jahren, die im Haushalt Bevollmächtigte oder deren Partner bzw. Partnerin sind.

Lesebeispiel: 45 % der Zugänge beziehen nach 12 Monaten noch Grundsicherungsleistungen. Das heißt, 55 % der Zugänge haben den Leistungsbezug zu diesem Zeitpunkt bereits verlassen. Von denjenigen, die den Leistungsbezug verlassen haben, sind 65 % nach einem Jahr noch nicht wieder im Leistungsbezug, 35 % sind wieder zurückgekehrt.

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

## Fazit

Die langanhaltende positive Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren vor der Covid-19-Pandemie hat sich auch auf die Grundsicherung für [Arbeitsuchende](#) ausgewirkt. Die Zahl der Leistungsbeziehenden nahm deutlich ab. Eine Verringerung oder nachhaltige Beendigung der Hilfebedürftigkeit bleibt jedoch eine Herausforderung, die durch die Corona-Krise noch verstärkt wird.

Da die Grundsicherung nicht nur das Ziel hat, Menschen in Arbeit zu bringen, sondern auch das sozio-kulturelle Existenzminimum der Betroffenen zu gewährleisten, unterstützt sie Menschen, die sich in teils ganz unterschiedlichen Lebenslagen befinden. So ist das Bild der Grundsicherung einerseits geprägt von Gruppen, die nur eine temporäre Unterstützung

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/entwicklungen-in-der-grundsicherung-seit-2010-die-corona-krise-hat-den-positiven-trend-vorerst-gestoppt/> | 9

benötigen, andererseits von Bevölkerungsgruppen, die über viele Jahre hinweg in der Grundsicherung verbleiben.

Es bedarf daher verschiedener Ansätze, um diesen vielschichtigen Problemlagen zu begegnen. Neben der Arbeitsmarktlage insbesondere für Geringqualifizierte beeinflussen Faktoren wie Fluchtmigration oder die stärkere Unterstützung von Familien durch andere Leistungen die Entwicklungen in der Grundsicherung.