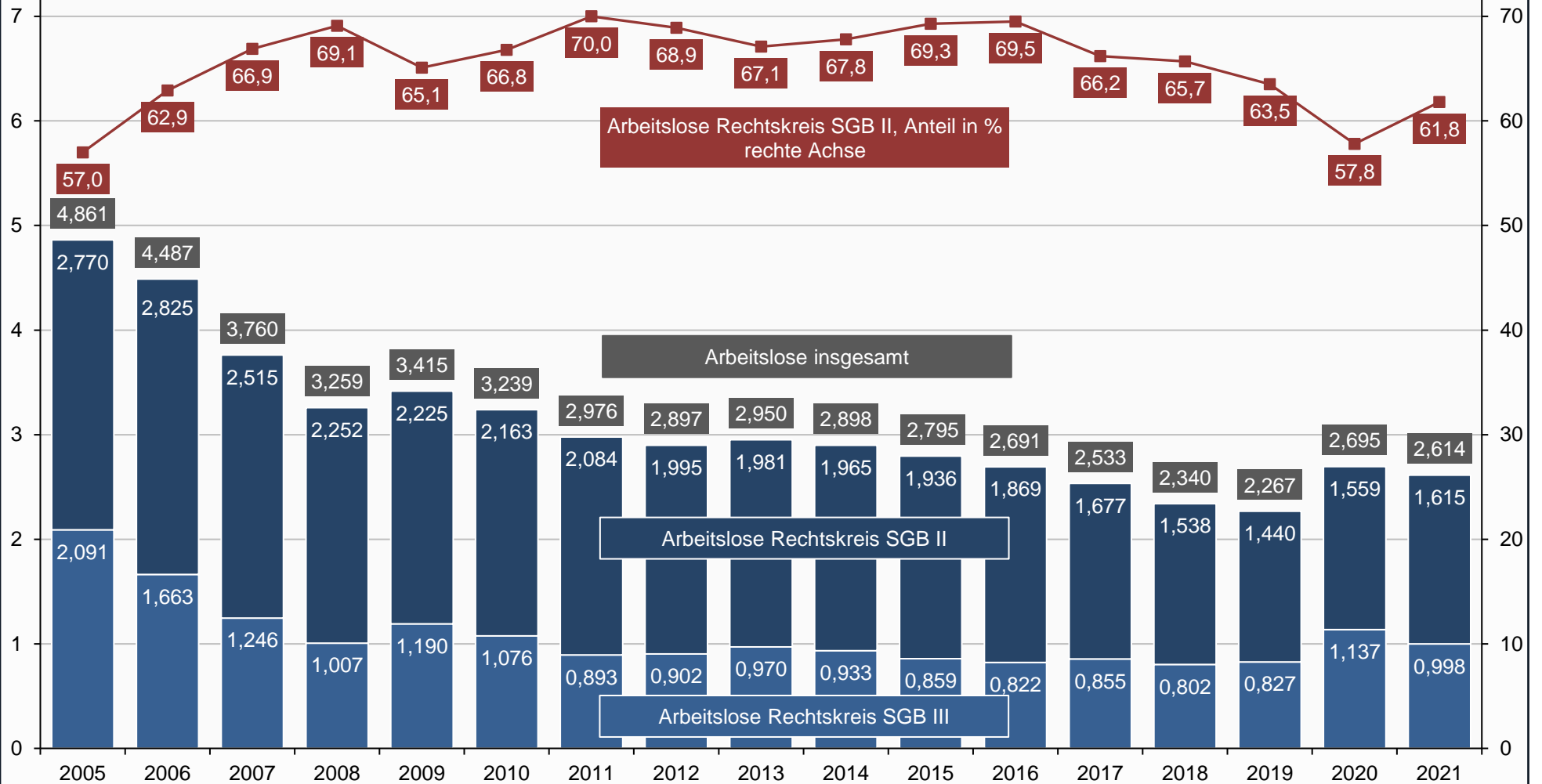


# Absicherung bei Arbeitslosigkeit in der Pandemie – wachsende Bedeutung der Grundsicherung/Hartz IV



## Arbeitslose in den Rechtskreisen SGB II und SGB III 2005 - 2021

Arbeitslose in Mio., Anteil der Arbeitslosen im SGB II an allen Arbeitslosen in %



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022): Arbeitslose nach Rechtskreisen



## Absicherung bei Arbeitslosigkeit in der Pandemie – wachsende Bedeutung der Grundsicherung/Hartz IV

### Kurz gefasst

- Trotz der wirtschaftlichen Verwerfungen in Folge der Covid-19 Pandemie ist die Zahl der Arbeitslosen in den letzten Jahren nur schwach angestiegen. Mit gut 2,6 Mio. registrierten Arbeitslosen in den Jahren 2020 und 2021 zeigt sich nach wie vor eine robuste Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Eine zentrale Bedeutung für diese Entwicklung kommt hier der massiven Ausweitung der Kurzarbeit und der entsprechenden Zahlung von Kurzarbeitergeld zu.
- Kurzarbeit ist eine Form der temporären Arbeitszeitverkürzung und trägt dazu bei, dass vorübergehende Einschränkungen von Produktion und Beschäftigung infolge wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses (z.B. Pandemien) überbrückt werden können, ohne dass die Unternehmen Kündigungen aussprechen müssen und ihre Beschäftigten in die Arbeitslosigkeit schicken.
- Auffällig sind die Verschiebungen zwischen den sogenannten Rechtskreisen, denen die Arbeitslosen zugeordnet sind. In den Rechtskreis des SGB III fallen jene, die aufgrund ihrer Beitragszahlungen grundsätzlich Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben. In den Rechtskreis des SGB II (Hartz IV) fallen demgegenüber Arbeitslose, die keine Versicherungsansprüche (mehr) haben und zugleich hilfebedürftig sind.
- Die Daten zeigen, dass seit Einführung des SGB eine deutliche Mehrheit der Arbeitslosen auf Leistungen nach dem SGB II und auf das bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosengeld II angewiesen ist. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung begrenzen sich damit auf den anteilig kleineren Kreis der Arbeitslosen, die die Anwartschaftszeit und Rahmenfrist erfüllen und die ihre Arbeitslosigkeit zügig beenden.
- Allerdings hat bis 2020 das Übergewicht der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II deutlich nachgelassen, lag der Anteil 2015/2016 noch bei fast 70 %, so ist er bis 2020 auf 57,8 % zurückgegangen. Im Jahr 2021 kommt es jedoch zu einem sprunghaften Zuwachs auf 61,8 Prozent.
- Die Ursachen für diesen Verlauf und den neuerlichen Anstieg sind vielfältig: Die Langzeitarbeitslosigkeit hat zugenommen, die Neuzugänge in Arbeitslosigkeit (und damit die Zahl der Anspruchsberechtigten auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld) sind rückläufig. Zugleich sind im Rahmen der sog. Sozialschutzpakete die Bedingungen für den Anspruch auf das Arbeitslosengeld II erleichtert worden.

## Hintergrund

Die Zahl der (registrierten) Arbeitslosen ist seit dem Jahr 2005 deutlich zurückgegangen. Wurden im Jahresdurchschnitt 2005 noch 4,9 Mio. Arbeitslose gezählt, waren es im Jahresdurchschnitt 2019 nur etwa 2,3 Mio. und damit weniger als die Hälfte. Die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 haben zwar zu einem Wiederanstieg der Arbeitslosenzahlen auf rund 2,6 Mio. geführt, allerdings erweist sich der Anstieg als moderat (vgl. [Abbildung IV.33](#)). Eine zentrale Bedeutung für diese Entwicklung kommt hier der massiven Ausweitung der Kurzarbeit und der entsprechenden Zahlung von Kurzarbeitergeld zu (vgl. [Abbildung IV.41](#)). Kurzarbeit ist eine Form der temporären Arbeitszeitverkürzung und trägt dazu bei, dass vorübergehende Einschränkungen von Produktion und Beschäftigung infolge wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses (z.B. Pandemien) überbrückt werden können, ohne dass die Unternehmen Kündigungen aussprechen müssen und ihre Beschäftigten in die Arbeitslosigkeit schicken.

Beachtlich sind jedoch die Verschiebungen zwischen den sogenannten Rechtskreisen, denen die Arbeitslosen zugeordnet sind. In den Rechtskreis des SGB III fallen jene, die aufgrund ihrer Beitragszahlungen grundsätzlich Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben. In den Rechtskreis des SGB II (Hartz IV) fallen demgegenüber Arbeitslose, die keine Versicherungsansprüche haben (bzw. deren Ansprüche ausgelaufen sind) und zugleich hilfebedürftig sind. Wenn man alle Arbeitslosen (auch jene die keine Leistungen erhalten) nach diesen Rechtskreisen unterscheidet, zeigt sich, dass der Versicherungsleistung eine nachrangige Bedeutung zukommt.

Die Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung begrenzt sich auf den anteilig kleineren Kreis der Arbeitslosen, die die Anwartschaftszeit und Rahmenfrist erfüllen und die ihre Arbeitslosigkeit zügig beenden. Im Ergebnis zeigt sich eine strenge Unterscheidung zwischen den besser gestellten Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung des SGB III einerseits und den schlechter gestellten Arbeitslosen im Fürsorgesystem SGB II. Diese Aufspaltung bezieht sich nicht nur auf die materielle Unterstützung und die soziale Absicherung, sondern auch auf den Zugang in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auf die Chancen einer nachhaltigen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Allerdings hat bis 2020 das Übergewicht der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II deutlich nachgelassen, lag der Anteil 2015/2016 noch bei fast 70 %, so ist er bis 2020 auf 57,8 % zurückgegangen. Im Jahr 2021 kommt es jedoch zu einem sprunghaften Zuwachs auf 61,8 Prozent.

Die Ursachen für den neuerlichen Anstieg sind vielfältig: Die Langzeitarbeitslosigkeit hat zugenommen (vgl. [Abbildung IV.43](#)), die Neuzugänge in Arbeitslosigkeit (und damit die Zahl der Anspruchsberechtigten auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld) sind rückläufig (vgl. [Abbildung IV.78](#)).

Zugleich sind im Rahmen der sog. Sozialschutzpakete die Bedingungen für den Anspruch auf das Arbeitslosengeld II erleichtert worden, so dass mehr Personen die Leistungen erhalten können: Das betrifft u.a.

- die Wohnkosten: Die tatsächlichen Wohnkosten werden in voller Höhe übernommen. Es wird nicht geprüft, ob die Wohnkosten unter der Angemessenheitsgrenze liegen, die jede Kommune für sich bestimmt hat. Diese Regel war zunächst bis zum 31. Dezember 2021 befristet. Jetzt gilt die Regel für alle Anträge, die vor dem 31. Dezember 2022 gestellt werden. Von dieser Verlängerung profitieren sowohl Leistungsberechtigte, die erstmals einen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II (Hartz IV) stellen als auch Leistungsberechtigte, deren Bewilligungszeitraum in diesem Jahr ausläuft und die einen Antrag auf Weiterbewilligung stellen müssen.
- Ersparnisse: Kleinere und mittlere Ersparnisse sind geschützt und müssen nicht aufgebraucht werden, bevor ein Anspruch auf Hartz IV besteht. Es wird nur „erhebliches Vermögen“ berücksichtigt. Dabei gelten folgende Grenzen: Eine Person darf 60.000 Euro besitzen. Leben mehrere Personen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammen, dürfen für jede Person weitere 30.000 Euro dazu kommen. Zudem gilt: Selbstgenutztes Wohneigentum wird generell nicht mit gezählt bei der Frage, ob das Vermögen erheblich ist. Bei Selbstständigen bleiben zudem unter bestimmten Bedingungen Ersparnisse außer Betracht, die fest für die Altersvorsorge angelegt sind.

## Methodische Hinweise

Die Angaben hinsichtlich der Zuordnung der Arbeitslosen auf die Rechtskreise SGB II und SGB III basieren auf den Verwaltungsdaten der Bundesagentur für Arbeit.

Ein ähnliches Bild erhält man beim Blick auf die Empfänger\*innen von Arbeitslosengeld II und Arbeitslosengeld I. Bei der Zuordnung der Arbeitslosen auf Rechtskreise ist zu berücksichtigen, dass die Empfänger\*innen von Arbeitslosengeld (Alg I) und Arbeitslosengeld II (Alg II) nicht mit den Arbeitslosen nach den Rechtskreisen des SGB II und SGB III gleichzusetzen sind (vgl. [Abbildung IV.50b](#)): Die 1,1 Mio. Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III setzen sich zusammen aus „arbeitslosen Leistungsempfänger\*innen im Rechtskreis des SGB III“ (also Alg I – Empfänger) und aus den „arbeitslosen Nichtleistungsempfänger\*innen im Rechtskreis des SGB III“. Dies bedeutet, dass Arbeitslose, die zwar keinen Anspruch (mehr) auf die Versicherungsleistung haben, aber wegen fehlender Bedürftigkeit auch keine Leistungen nach dem SGB II erhalten, statistisch dem Rechtskreis des SGB III zugeordnet werden. Dagegen setzen sich die 1,6 Mio. Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II vollständig aus arbeitslosen Alg II - Empfänger\*innen zusammen.

Die Empfänger\*innen von Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) sind nur einem kleineren Teil arbeitslos. Entgegen der offiziellen Bezeichnung des Gesetzes („Grundsicherung für Arbeitsuchende“) sind die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aber keineswegs sämtlich arbeitsuchend (vgl. [Abbildung IV.88](#)). Arbeitslos sind nur rund 40,0 % dieser Gruppe. Der überwiegende Teil (60 %) hingegen suchen aktuell keine Arbeit oder sind nicht als arbeitslos registriert. Dabei handelt es sich um unterschiedliche Gruppen (vgl. [Abbildung IV.57](#)):

- Zum Ersten sind es Personen, die zwar prinzipiell als erwerbsfähig gelten, die aber wegen ihrer spezifischen Lebensumstände, also vor allem wegen eines Schulbesuchs, der Betreuung von Kleinkindern oder der Pflege von Angehörigen, dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen und denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird.
- Zum Zweiten handelt es sich zu etwa um Erwerbslose, die nach Maßgabe des SGB III und SGB II nicht als „arbeitslos“ gelten und von der Arbeitslosenstatistik nicht erfasst werden. Dazu zählen
  - Teilnehmer\*innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Grundsicherungsträger,
  - Personen, die wegen einer Erkrankung arbeitsunfähig geschrieben sind,
  - ältere Arbeitnehmer\*innen ab 58 Jahren, die innerhalb eines Jahres kein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis angeboten bekommen haben (Regelung nach §53a SGB II).
- Zum Dritten können auch erwerbstätige Personen Leistungsberechtigte sein (14,9 %), wenn das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, den Grundsicherungsbedarf nicht deckt. Das Arbeitslosengeld II dient in diesem Fall als Aufstockungs- bzw. Ergänzungsleistung (vgl. [Abbildung IV.81](#)).

**Thema des Monats März 2022 – Kontakt:**

Prof. Dr. Gerhard Bäcker | Institut Arbeit und Qualifikation | Forsthausweg 2 | 47057 Duisburg | 0203 379 2573 | [gerhard.baecker@uni-due.de](mailto:gerhard.baecker@uni-due.de)