

Policy Paper #01

Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherung – Zahlen, Gründe und Lösungsvorschläge

Die wichtigsten Befunde:

- Nach aktuellem Stand der Forschung wird von einer Nicht-Inanspruchnahme für ALG II zwischen 35% und 48% und für Grundsicherung im Alter zwischen 57% und 63% ausgegangen.
- Die Rate der Nicht-Inanspruchnahme variiert in Abhängigkeit von demographischen und sozialen Merkmalen der Leistungsberechtigten.
- Als Gründe werden Informationsdefizite, eine aufwendige Beantragung und das mit dem Leistungsbezug verbundene Stigma angeführt.
- Evidenz für die Gründe findet sich in allgemeinen Befragungen, indirekt in den unterschiedlichen Raten der Nicht-Inanspruchnahme und in Experimenten.
- Eine vereinfachte und digitale Bewilligung von Leistungen könnte den Gründen für die Nicht-Inanspruchnahme teilweise entgegenwirken. Ein automatisch gewährtes Grundeinkommen würde jedoch eine vollständige Inanspruchnahme von Leistung ermöglichen. Zusätzlich wäre es plausiblerweise auch wirksam gegen die generelle Stigmatisierung von Leistungsbezug.

Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherung

Sowohl das Arbeitslosengeld II (ALG II; umgangssprachlich Hartz-IV), wie auch die Grundsicherung im Alter stellen eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung dar. Das bedeutet unter anderem, dass die Leistung nicht automatisch gewährt werden, da zuvor eine Prüfung des Anspruchs (der sogenannten Bedürftigkeit) vorgesehen ist. Potenzielle Leistungsberechtigte müssen hierbei einen Antrag stellen, d.h. selbst aktiv werden, um ALG II oder Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen zu können. Zahlreiche Studien zeigen jedoch, dass diese Leistungen nicht von allen berechtigten Personen beantragt (und somit in Anspruch) genommen werden. In diesem Fall spricht man von Nicht-Inanspruchnahme (non-take-up).

Die Nicht-Inanspruchnahme von zustehenden Leistungen ist in mehrerlei Hinsicht problematisch. Das größte Problem ist hierbei offensichtlich, dass durch die Nicht-Inanspruchnahme das Ziel der entsprechenden Leistung, nämlich die Armutsbekämpfung (oder -verringerung), verhindert wird: Der Anspruch auf Leistung besteht, da der entsprechende Haushalt ein Einkommen unter dem Existenzminimum hat. Wird die Leistung nicht in Anspruch genommen, bleibt der Haushalt unter dem Existenzminimum zurück. Ein hiermit verwandtes Problem ist, dass durch Nicht-Inanspruchnahme die Ungleichheitsverteilung innerhalb des Landes zunimmt. Des Weiteren kann eine hohe Rate von Nicht-Inanspruchnahme ein Hinweis dafür sein, dass die entsprechende politische Maßnahme nicht sehr effektiv ist und/oder kein großes Vertrauen innerhalb der Gesellschaft in die Maßnahme oder die hiermit betrauten Institutionen besteht. Ein letztes Problem ist, dass die Nicht-Inanspruchnahme den Regelsatz für die entsprechenden Leistungen beeinflusst: Der Regelsatz wird basierend auf den relevanten Ausgaben von Referenzhaushalten berechnet. Haben die Referenzhaushalte durch Nicht-Inanspruchnahme weniger Einkommen zur Verfügung als angenommen, verringert dies ihre (möglichen) Ausgaben und in Folge die Berechnung des Regelsatzes (siehe Harnisch, 2019, für eine detaillierte Erläuterung).

Für Deutschland werden je nach Untersuchung Raten der Nicht-Inanspruchnahme zwischen 35% und 48% für ALG II und zwischen 57% und 63% für Grundsicherung im Alter angegeben (z.B. Bruckmeier et al., 2020; Bruckmeier & Wiemers, 2012; Harnisch,

2019; Buslei et al., 2019). Die Schwankungen lassen sich durch den Zeitraum der Beobachtung, aber auch durch die Methode der Erfassung erklären. Die Ergebnisse der meisten Studien stammen hierbei aus Mikrosimulationen basierend auf Befragungen, z.B. des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) oder der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).

Eine Schwäche dieser Simulationen ist, dass sie mit einem gewissen Messfehler behaftet sind. Ein Grund für diesen Messfehler ist die fehlende Erfassung von relevanten Informationen in den Befragungen, welche zur Berechnung des Anspruchs in der Simulation nötig sind (z.B. die Erfassung des individuellen Vermögens). Auch fehlerhafte Angaben durch die Befragten (z.B. Falschinformation über die tatsächliche Inanspruchnahme von Leistungen) verzerren die Ergebnisse.

Aus diesem Grund verknüpft eine aktuelle Arbeit tatsächliche Daten zur Inanspruchnahme durch die Jobcenter mit Angaben aus dem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), um die Höhe des Messfehlers schätzen zu können (Bruckmeier et al., 2020). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass es einen substantiellen Messfehler gibt und berichten eine korrigierte Rate von 37% für die Nicht-Inanspruchnahme von ALG II.

Die Rate der Nicht-Inanspruchnahme variiert in Abhängigkeit von unterschiedlichen demographischen und sozialen Merkmalen: Der Anspruch auf ALG II wird seltener geltend gemacht von Personen mit niedrigeren Ansprüchen, von Wohnungseigentümern, von Paaren und Familien (im Vergleich zu Alleinstehenden) und von Personen mit einer höheren Bildung (Bruckmeier et al., 2020). In Bezug auf die Grundsicherung im Alter findet sich zusätzlich, dass vor allem höher betagte Personen weniger Grundsicherung in Anspruch nehmen (Buslei et al., 2019). Diese unterschiedlichen Raten von Inanspruchnahme gelten auch als Hinweise für die Gründe, welche der Nicht-Inanspruchnahme zugrunde liegen (siehe unten).

Ursachen für die Nicht-Inanspruchnahme

In der Literatur werden drei zentrale Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme von Leistung genannt: Informationsdefizite, hohe empfundene Kosten der Beantragung in Relation zum Mehrwert (z.B. aufgrund der Komplexität oder des Aufwands der Antragstellung) und das empfundene Stigma oder Scham, die mit der Antragstellung und/oder dem Leistungsbezug einhergehen. Auf die genannten Ursachen und die empirischen Belege hierfür gehen wir im Folgenden ein. Generell lässt sich jedoch feststellen, dass es nur relativ wenige Studien gibt, welche die Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme in Deutschland direkt beleuchten.

1. Informationsdefizite

Als ein Grund für die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen wird ein Informationsdefizit in Bezug auf die Existenz der Leistung oder in Bezug auf den eigenen individuellen Anspruch angeführt.

Diese Überlegung wird durch mehrere Befragungen unterstützt. So geben rund 70% der Befragten in einer Akzeptanzanalyse zu staatlichen Familienleistungen an, dass ihnen Kinderzuschlag, erhöhtes Wohngeld für Geringverdienende mit Kindern, oder So-

zialgeld für Kinder nur dem Namen nach bekannt oder gänzlich unbekannt sind (IfD, 2013). Auch wenn es sich hierbei um das Wissen in der Allgemeinbevölkerung handelt, kann angenommen werden, dass auch Leistungsberechtigte nicht vollständig informiert sind.

Und auch Untersuchungen in anderen europäischen Ländern unterstützen die Überlegungen zum Informationsdefizit: Diese finden beispielsweise in Bezug auf das französische Sozialsystem, dass 68% der Bezugsberechtigten Unwissenheit als Grund angeben, warum sie keine Leistung beantragen. Vergleichbare Befunde finden sich auch in den Niederlanden (Eurofund, 2015).

Ein (indirekter) Beleg für diesen Grund ist außerdem der Befund, dass Personen mit Wohneigentum häufiger Leistung nicht in Anspruch nehmen als Personen ohne Wohneigentum. Dies deutet darauf hin, dass Eigentümer fälschlicherweise davon ausgehen, aufgrund des Wohneigentums nicht bezugsberechtigt zu sein (Harnisch, 2019). Auch der Befund, dass 73% der Personen über 76 Jahre keine Grundsicherung in Anspruch nehmen, wird durch ein Informationsdefizit erklärt (Buslei et al., 2019).

Experimentelle und damit direktere Evidenz liefert ein Feldexperiment aus den USA, welches die Inanspruchnahme des earned income tax credit, einer bedürfnisgeprüften Transferzahlung, untersucht (Bhargava & Manoli, 2015). Dabei wurden verschiedene Aspekte der Antragstellung experimentell variiert und deren Einfluss auf die Inanspruchnahme der Transferzahlung untersucht. In Bezug auf ein Informationsdefizit als mögliche Ursache für Nicht-Inanspruchnahme zeigte sich hierbei, dass ein expliziter Vermerk über die mögliche Leistungshöhe auf dem Beantragungsformular die Inanspruchnahme erhöhte.

2. Kosten der Beantragung im Vergleich zum Nutzen

Als ein weiterer Grund für die Nicht-Inanspruchnahme wird der Aufwand der Beantragung genannt. Erscheint die Beantragung zum Beispiel komplex und zeitintensiv und übersteigt sie damit in der individuellen Wahrnehmung den Nutzen der Leistung, so wird auf die Beantragung verzichtet. Inanspruchnahme hängt damit von der wahrgenommenen Höhe der Kosten in Relation zu der Höhe des erwarteten Mehrwerts ab.

Umfragen aus Frankreich und Belgien zeigen, dass der Aufwand der Beantragung häufig als ein Grund für die Nicht-Inanspruchnahme von potentiell Leistungsberechtigten genannt wird (Eurofound, 2015).

Diese Überlegung wird außerdem durch den indirekten Beleg unterstützt, dass die Rate der Nicht-Inanspruchnahme steigt, wenn die Höhe des Anspruchs sinkt. In Bezug auf die Grundsicherung im Alter zeigen beispielsweise Buslei und Kollegen (2019), dass nur etwa 20% der Haushalte, deren Anspruch auf Grundsicherung im Alter sich monatlich auf 20 bis 200 Euro belaufen würde, ihren Anspruch geltend machen, während es bei Hilfsbedürftigen, deren monatlicher Anspruch 600 Euro übersteigt, beinahe 80% sind. Ähnlich konnte Harnisch (2019) in einer Studie zeigen, dass die Inanspruchnahme mit dem wahrgenommenen finanziellen Bedarf steigt. In dieser Studie war der wahrgenommene Bedarf der stärkste Prädiktor für Inanspruchnahme.

Auch im Feldexperiment aus den USA untersuchten die Forschenden die wahrgenommenen Kosten durch Aufwand und Komplexität der Beantragung als einen möglichen Grund für Nichtinanspruchnahme. Sie konnten zeigen, dass 22% der anspruchsberechtigten Personen ihren Anspruch geltend machten, wenn sie ein Erinnerungsschreiben mit beigelegtem Antragsformular und frankiertem Rücksendeumschlag bekamen. Insbesondere erhöhte ein kürzeres und visuell vereinfachtes Beantragungsformular die Inanspruchnahme noch darüber hinaus (Bhargava & Manoli, 2015).

3. Stigma und Scham

Als letzter und gewichtiger Grund für die Nicht-Inanspruchnahme wird das mit der Leistung und/oder ihrem Bezug wahrgenommene Stigma und die empfundene Scham genannt.

Diese Überlegung wird durch die Ergebnisse einer Reihe von Befragungen unterstützt. In der oben genannten Akzeptanzanalyse gaben beispielsweise eine Mehrzahl der Beziehenden von Kinderzuschlag oder erhöhtem Wohngeld an, dass sie diese Leistungen aufgrund des geringeren Stigmas dem Bezug von ALG II vorziehen (IfD, 2013). Auch eine noch nicht veröffentlichte Befragung von Leistungsbeziehenden von ALG II durch Schupp und Kollegen ergab, dass ein vergleichsweise hoher Anteil sich für die Beantragung der Leistung schämten (J. Schupp, persönliche Kommunikation, 10. Februar 2021). Auch wenn es sich hierbei um Personen handelt, welche die Leistung tatsächlich beziehen, ist es wahrscheinlich, dass dieses Schamgefühl auch Personen betrifft, welche die Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Zudem stützen auch Befragungen aus anderen europäischen Ländern die Annahme, dass Stigma ein Grund für Nicht-Inanspruchnahme ist. So geben 24% der Befragten in einer niederländischen Studie an, dass es wünschenswert wäre, wenn die Nachbarn nicht von der Inanspruchnahme von Sozialhilfe wüssten.

Auch ein Laborexperiment liefert Evidenz für die Rolle von Stigma und Scham in Bezug auf die Leistung bei der Inanspruchnahme: Friedrichsen und Schmacker (2019) stellten Transferzahlungen im Labor nach. In einem Szenario mussten die "Transferberechtigten" ihre Transferleistung öffentlich abrufen; in einem anderen geschah der Abruf privat. Dabei sollte untersucht werden, inwieweit die Scham, die mit einer öffentlich sichtbaren Transferzahlung verbunden ist, die Inanspruchnahme verringert: Tatsächlich sank der Anteil der Versuchspersonen, die sich für den Abruf einer Transferleistung entschied, um 30%, wenn der Transfer öffentlich abgerufen werden musste.

Ein Grundeinkommen als Mittel gegen Nicht-Inanspruchnahme und Stigmatisierung

Als eine Maßnahme um die Nicht-Inanspruchnahme zu reduzieren wird häufig eine vereinfachte und digitale Beantragung von Leistungen genannt: Ist die Beantragung einfacher und auch online möglich, wird weniger Hintergrundwissen benötigt und der Aufwand für die Beantragung verringert sich. Auch das mit dem

der Beantragung verbundene Stigma spielt womöglich bei der Inanspruchnahme eine geringere Rolle, wenn die öffentliche Leistung von zuhause beantragt werden kann: Laborstudien zeigen, dass die Inanspruchnahme höher ausfällt, wenn die Leistung vertraulich (im Vergleich zu öffentlich) abgerufen werden kann (Friedrichsen & Schmacker, 2019). Allerdings ist davon auszugehen, dass diese Maßnahmen nicht zu einer vollständigen Inanspruchnahme führen würden.

Auch das generell mit dem Leistungsbezug verbundene Stigma würde durch eine vereinfachte und digitale Beantragung von Leistung nicht komplett beseitigt: Man kann annehmen, dass die Angst vor Stigmatisierung nicht nur aufgrund der jetzigen, öffentlichen Art der Antragstellung besteht, sondern sich auch aus anderen Wahrnehmungen, Bewertungen und sozialen Normen speist, welche mit dem Status als leistungsbeziehende Person verknüpft sind. Die wahrgenommene Stigmatisierung von Leistungsbezug ist dabei nicht nur in Hinblick auf die (Nicht-) Inanspruchnahme problematisch; Studien zeigen, dass ein empfundenes Stigma mit schlechterer psychischer und physischer Gesundheit, Leistungseinbußen und erhöhtem Risikoverhalten einhergeht (Frost, 2011).

Eine Alternative zu den bestehenden Sozialleistungen, welche wirksam gegen Nicht-Inanspruchnahme wie auch Stigmatisierung von Leistungsbezug sein könnte, wäre ein Grundeinkommen. Unter Grundeinkommen verstehen wir eine Maßnahme, bei der alle Bürgerinnen und Bürgern einen bestimmten, regelmäßigen Geldbetrag garantiert bekommen innerhalb eines Systems, das leicht zugänglich und flexibel gestaltet ist. Ein Grundeinkommen stellt einen Systemwechsel weg von Kontrolle und Misstrauen hin zu Respekt und Vertrauen dar. Im Gegensatz zur Grundsicherung geht ein Grundeinkommen nicht von individueller Bedürftigkeit aus, sondern von universellen Grundbedürfnissen aller Bürgerinnen und Bürger.

Aus unserer Sicht ist es plausibel anzunehmen, dass durch solch ein Grundeinkommen ein anderes Menschenbild und andere soziale Normen vermittelt werden, was in Folge zu einem Abbau von Stigmatisierung von Leistungsbezug beitragen könnte. Eine positive Konsequenz wäre, dass hierdurch sowohl die Nicht-Inanspruchnahme von Leistung wie auch andere negativen Folgen von Stigmatisierung verringert würden. Und auch den anderen Ursachen für die Nicht-Inanspruchnahme - das Informationsdefizit und die aufwendige Beantragung - würden plausiblerweise durch ein Grundeinkommenssystem, welches flexibel und leicht zugänglich gestaltet ist, begegnet. Hier ist allerdings anzumerken, dass die Überlegungen zu den Wirkungen eines Grundeinkommens auf die Stigmatisierung von Leistungsbeziehenden bis jetzt theoretischer Natur sind. Eine empirische Untersuchung steht noch aus.

Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse von zahlreichen Studien zur Rate der Nicht-Inanspruchnahme von ALG II und Grundsicherung im Alter deuten auf einen substanziellen Anteil von Nicht-Inanspruchnahme dieser Leistungen in Deutschland hin. Auch wenn die einzelnen Erhebungen wahrscheinlich jeweils mit einem Messfehler behaftet sind, kommen sie doch zu relativ vergleichbaren Ergebnissen.

In nationalen wie auch internationalen Veröffentlichungen werden ein Informationsdefizit, relativ hohe Kosten für die Antragstellung und ein mit der Leistung behaftetes Stigma als Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme genannt. Diese Gründe erscheinen plausibel und werden durch empirische Evidenz unterstützt.

Allerdings gibt es nach unserem Wissen wenig direkte Evidenz aus Deutschland zu den Gründen für die Nicht-Inanspruchnahme, sodass der empirische Rückschluss auf die Gründe oft indirekt erfolgen muss, oder aus anderen Ländern und Sozialsystemen stammt. Hier besteht eine Lücke in der Forschungslandschaft, denn nur eine Erhebung in dem jeweiligen Sozialsystem ermöglicht es, den tatsächlichen Einfluss der jeweiligen Gründe auf die Nicht-Inanspruchnahme zu quantifizieren und alternative Erklärungen auszuschließen.

Eine vereinfachte und digitale Beantragung von Leistungen könnte dabei helfen, die Rate der Nicht-Inanspruchnahme zu verringern: Ist die Beantragung weniger komplex, so ist weniger Vorwissen nötig und die Kosten der Antragstellung verringern sich. Durch die digitale Beantragung entfällt außerdem der als möglicherweise stigmatisierend empfundene Gang zum Jobcenter. Es ist jedoch anzunehmen, dass diese Maßnahmen die Ursachen für die Nicht-Inanspruchnahme nicht vollständig beseitigen würden. Ein automatisch ausgezahltes Grundeinkommen hingegen würde eine vollständige Inanspruchnahme von Leistung ermöglichen. Zusätzlich wäre der mit einem Grundeinkommen verbundenen Paradigmenwechsel weg von Kontrolle hin zu Vertrauen plausiblerweise auch gegen die generelle Stigmatisierung von Leistungsbezug wirksam.

Referenzen:

- Bhargava, S., & Manoli, D. (2015). Psychological frictions and the Incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review*, 105(11), 3489-3529. doi.org/10.1257/aer.20121493
- Bruckmeier, K., Riphahn, R. T., & Wiemers, J. (2020). Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. *Empirical Economics*, 1-50. doi.org/10.1007/s00181-020-01921-4
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2012). A new targeting: a new take-up? *Empirical Economics*, 43(2), 565-580. doi.org/10.1007/s00181-011-0505-9
- Buslei, H., Geyer, J., Haan, P., & Harnisch, M. (2019). Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. *DIW-Wochenbericht*, 86(49), 909-917. doi.org/10.18723/diw_wb.2019-49-1
- Eurofound (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up. Publications Office of the European Union, Luxembourg. dx.doi.org/10.2806/7077
- Friedrichsen, J., & Schmacker, R. (2019). Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen. *DIW Wochenbericht*, 86(26), 455-461. doi.org/10.18723/diw_wb.2019-26-1
- Frost, D. M. (2011). Social stigma and its consequences for the socially stigmatized. *Social and Personality Psychology Compass*, 5, 824-839. doi.org/10.1111/j.1751-9004.2011.00394.x
- Harnisch, M. (2019). Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany (No. 1793). DIW Berlin, German Institute for Economic Research. dx.doi.org/10.2139/ssrn.3352378
- IfD (2012). Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung. Institut für Demoskopie Allensbach. bmfslj.de/bmfslj/service/publikationen/staatliche-familienleistungen-aus-sicht-der-buergerinnen-und-buerger/96030

Das Zentrum für neue Sozialpolitik (ZSP) ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Thinktank mit Sitz in Berlin und München. Es entwickelt evidenzbasierte Analysen, Konzepte und anwendungsorientierte Politikempfehlungen zur Zukunft der Sozialsysteme. Die Ergebnisse bringt das ZSP als Impulse in gesellschaftliche Debatten ein und diskutiert sie mit Akteur:innen aus Politik und Zivilgesellschaft.

www.zentrum-neue-sozialpolitik.org



 Diese Publikation ist als PDF auf der Projektwebsite unter einer Creative-Commons-Lizenz verfügbar. Gemäß der Lizenz ist das Kopieren und Verbreiten der Publikation nur in ihrer Gesamtheit erlaubt und nur sofern Zentrum für neue Sozialpolitik als Urheber genannt und die Publikation für nicht-kommerzielle Zwecke verwendet wird. Grafiken und Abbildungen dürfen nicht getrennt von der Veröffentlichung verwendet werden.

Zentrum für neue Sozialpolitik gGmbH
Ohmstraße 13
D-80802 München
Tel. +49(0)89/44 333 555-00
info@zentrum-neue-sozialpolitik.org
www.zentrum-neue-sozialpolitik.org
Veröffentlicht im April 2021

V.i.S.d.P.: Mansour Aalam
c/o Zentrum für neue
Sozialpolitik
Ohmstraße 13
D-80802 München

Layout: Abc&D München