

# Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen

Einschätzungen, Begründungen & Veränderungsvorschläge aus Sicht der Bürger:innen

Mareike Sielaff, MA

Prof. Dr. Felix Wilke

Working Paper

Jena, Juni 2022

Laut dem im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip ist es die Aufgabe des Staates, das soziokulturelle Existenzminimum aller in Deutschland Lebenden zu gewährleisten und damit ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Die Grundsicherung erfüllt in Deutschland für viele Millionen Menschen diese Funktion und schützt als letztes Sicherheitsnetz vor Armut. Doch nicht alle Menschen, die Leistungen bekommen könnten, nehmen diese auch in Anspruch. Während am Jahresende 2020 zwar über 5,3 Millionen Menschen die landläufig als Hartz IV bekannten Leistungen des SGB II (ALG II und Sozialgeld) erhielten und mehr als eine Million Menschen im Bezug der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung waren (Sozialpolitik-Aktuell 2022), gehen Schätzungen davon aus, dass mehrere Millionen Menschen trotz eines Leistungsanspruchs ohne Grundsicherung leben – sich also im sog. Dunkelfeld (Becker und Hauser 2003) sozialpolitischer Leistungen befinden. Obwohl ein großes Dunkelfeld die Frage aufwerfen kann, inwieweit eine Erfüllung des Sozialstaatsgebots tatsächlich vorliegt, hat die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen insbesondere politisch bisher nur wenig Aufmerksamkeit erfahren. In diesem Bericht werden erstmals die Ergebnisse einer quantitativen Erhebung des SOEP-IS 2020 (N: 1.066) zu den Motivlagen potentiell betroffener Personen vorgestellt und mit Blick auf ihre sozialpolitische Relevanz eingeordnet.

Gefördert durch:



## Verbreitung der Nichtinanspruchnahme

Nichtinanspruchnahme lässt sich nicht ohne Weiteres beobachten – oft bleibt sie im Dunkeln. Um trotzdem herauszufinden, wie viele Menschen bei einer Antragsstellung Grundsicherung bekommen könnten, wird in der wissenschaftlichen Forschung bislang die Antragsprüfung des Grundsicherungsamts mithilfe von Befragungsdaten simuliert. Auf Basis der Angaben, die Befragungspersonen zu ihrem Haushaltseinkommen, Vermögen, zur materiellen Ausstattung und zum gesundheitlichen Zustand machen, wird ermittelt, welche Haushalte prinzipiell einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen hätten. Da in diesen Umfragen auch der Leistungsbezug abgefragt wird, können die Angaben mit den Simulationsergebnissen abgeglichen werden. Jüngste Studien kommen mit dieser Vorgehensweise zu dem Schluss, dass je nach Rechtskreis auf zehn Anspruchsberechtigte etwa vier (ALG II) bis sechs (Grundsicherung im Alter) Personen kommen, die keine Leistungen erhalten (siehe Abbildung 1). Das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme ist nach diesen Schätzungen also erheblich. Im Fall der Grundsicherung im Alter erhalten sogar mehr Menschen keine Leistungen als es Beziehende gibt.

Abbildung 1: Größe des Dunkelfelds – Anteil der Nichtinanspruchnahme an allen Anspruchsberechtigten



Anmerkungen: Eigene Abbildung; Nichtinanspruchnahmequoten basieren auf: Bruckmeier et al. (2021) und Buslei et al. (2019)

Anders als in anderen Ländern (z.B. Großbritannien) gibt es in Deutschland kein systematisches Monitoring durch sozialpolitische Akteure.<sup>1</sup> Insofern stellen die Nichtinanspruchnahmequoten zunächst einmal nur Schätzungen auf Basis bestimmter Umfragedaten dar. Zwar sprechen vergleichbare Befunde aus Studien mit anderen Datensätzen oder zum alten System der Sozialhilfe (z.B. Harnisch 2019; Becker 2012) für eine hohe Reliabilität der Befunde, dennoch haben Mikrosimulationsmodelle *zwei Schwachstellen*.

Zum ersten sind die angewendeten Verfahren *fehleranfällig*. So werden in Ämtern im Detail oft andere Informationen erhoben als in Umfragen (so können Einkommensdefinitionen voneinander abweichen oder Informationen zur Berechnung von Mehrbedarfen fehlen). Zudem ist aus Vergleichen mit administrativen Daten bekannt, dass in Umfragen oft ungenaue oder auch fehlerhafte Angaben gemacht werden, die sich auf die Berechnung der Inanspruchnahmequoten auswirken (Bruckmeier et al. 2021; Jayaram et al. 2022). Nicht zuletzt liegt der Verdacht nahe, dass sich im Dunkelfeld regelmäßig auch Menschen befinden, die an solchen Umfragen nicht teilnehmen. Es sollte also beachtet werden, dass das Vorgehen nur eine Annäherung ermöglicht, um die Verbreitung des Phänomens zu erfassen.

---

*Simulationsstudien geben Aufschluss über die Verbreitung der Nichtinanspruchnahme, können aber wenig über deren Ursachen aufklären*

---

Zum zweiten, lassen die Simulationsmodelle meist *nur Spekulationen über die Gründe* zu, warum so viele Menschen ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Mit Umfragen wie dem Sozio-oekonomischen Panel lässt sich zwar die Bedürftigkeit aus den Einkommensangaben relativ gut abschätzen, dafür werden aber mögliche Gründe für eine Nichtinanspruchnahme nicht abgefragt. Die (in Deutschland) bisher bestehende Forschung zur Nichtinanspruchnahme ist deshalb in der Regel darauf angewiesen aus sozialstrukturellen Unterschieden bei der Verbreitung der Nichtinanspruchnahme (z.B. Stadt-Land Unterschiede, Ost-West Unterschiede oder Altersunterschiede) auf mögliche Motivlagen zu schließen (z.B. Frick/Groh-Samberg 2007; Harnisch 2019; siehe hierzu auch: Lucas et al. 2021).

---

<sup>1</sup> In Großbritannien wird als Teil der offiziellen Statistik jährlich von ministerialer Seite (Department of work and pensions) ein Bericht zur Inanspruchnahme zentraler bedarfsgeprüfter Leistungssysteme erstellt (Jayaram et al. 2022). Der Bericht enthält Angaben zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme und den finanziellen Beträgen, auf die Menschen einen Anspruch hätten. Zur Berechnung werden Mikrosimulationsmodelle auf Basis von Surveydaten herangezogen. Fehlende und fehlerhafte Informationen zu sozialen Transferleistungen werden mithilfe administrativer Datenquellen ergänzt.

## Ergebnisse eines neuen Surveys

Um mehr über die Gründe der Nichtinanspruchnahme zu erfahren, wurde für die Welle 2020 ein neues Fragebogenmodul des SOEP-Innovationspanels entwickelt (siehe dazu: Akremi/Wilke 2020). Es umfasst zwei Themenbereiche: 1. Einstellungsfragen zur Legitimität des Grundsicherungssystems und zu dessen Empfänger:innen und 2. Gründe, die aus Sicht der Befragten gegen eine Inanspruchnahme sprechen. In der Feldphase zwischen September 2020 und Februar 2021 wurden 1.066 Personen befragt. Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse der ersten Datenlieferung des SOEP.<sup>2</sup>

---

*Neue Umfrage gibt Einblick in die Sicht auf das Grundsicherungssystem und die Motiven des Leistungsverzichts*

---

Das repräsentative Sample beinhaltet alle Bevölkerungsschichten. Eine explizite Identifikation von Personen, die sich in der Nichtinanspruchnahme befinden, wäre zwar wünschenswert, ist aber aufgrund der Komplexität der Simulationsmodelle hier nicht möglich. Stattdessen fokussiert der Bericht Personen, die aufgrund ihrer sozio-ökonomischen Lage eine strukturelle Nähe zum Grundsicherungssystem aufweisen. Zur Gruppe der Niedrigeinkommensbeziehenden zählen wir hier – in Anlehnung an die Ergebnisse des 6. Armuts- und Reichtumsberichts – alle Personen, die bis zu 80% des Medianeinkommens erhalten (Bundesregierung 2021, S. 125-131). Der Gruppe von Niedrigeinkommensbeziehenden wird die Gruppe der Grundsicherungsbeziehenden und die Gruppe der Personen in gesicherter Einkommenslage (über 80% des Einkommens) gegenübergestellt.

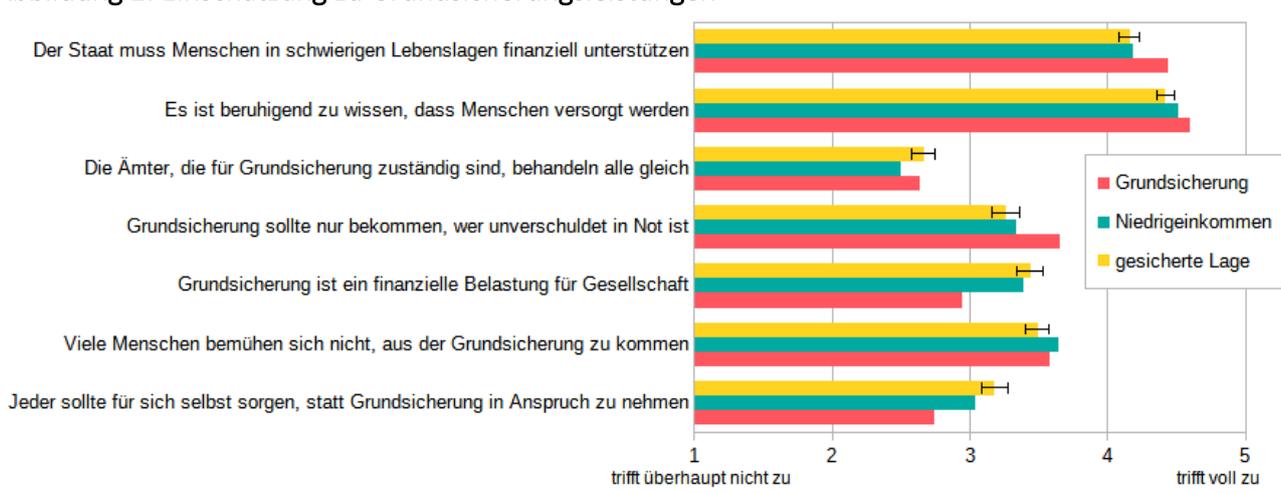
## Befunde auf der Einstellungsebene

Die Befragten wurden um eine Einschätzung zu Grundsicherungsleistungen (wie Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter) gebeten. Hierzu wurde ihre Zustimmung zu verschiedenen Statements erhoben.

---

<sup>2</sup> Eine differenzierte und abschließende Analyse ist auf Grundlage dieser Daten noch nicht möglich. So standen eine Reihe relevanter Variablen für die Welle 2020 zur Auswertung noch nicht zur Verfügung (z.B. Variablen zur Gewichtung, sozialstrukturelle Merkmale).

Abbildung 2: Einschätzung zu Grundsicherungsleistungen



Anmerkungen: Analysen basieren auf vorläufiger SOEP-Datenlieferung, Daten ungewichtet, Fallzahlen: Grundsicherung 65-66, Niedrigeinkommen 217-234, gesicherte Lage: 708-758, Fallzahlen variieren durch Fehlwerte bei einzelnen Items; 95% Konfidenzintervall für die Gruppe ‚gesicherte Lage‘

Die Analyse zeigt, dass in allen drei Gruppen ähnliche Einstellungsmuster zu beobachten sind. Von den Befragten wird eine Grundverantwortung des Staates artikuliert. Das erste und das zweite Item, die beide eine staatliche Gesamtverantwortung adressieren, weisen die mit Abstand höchsten Zustimmungswerte auf („Der Staat muss Menschen in schwierigen Lebenslagen finanziell unterstützen“; „Es ist beruhigend zu wissen, dass Menschen versorgt werden“). In der Gruppe der Grundsicherungsbeziehenden sind die Zustimmungswerte noch höher. Die geringsten Zustimmungswerte finden sich beim Statement zur Arbeitsweise der Ämter. Im Mittel sind die Befragten skeptisch, dass Leistungsrechtige in Ämtern eine rechtlich gebotene Gleichbehandlung erfahren. Besonders Personen in erweiterten Armutslagen äußern entsprechende Vorbehalte. Diese Skepsis gegenüber der tatsächlichen Gleichbehandlung aller Personen könnte ein wichtiger Hinderungsgrund für die Kontaktaufnahme mit Ämtern darstellen.

---

*Befragte fordern stärkere Eigenverantwortung, kritisieren aber auch sozialstaatliche Zumutungen*

---

In den verbleibenden Statements wird ermittelt, wie die Befragten bestimmte Bereiche des Grundsicherungssystems bewerten. Die Einschätzungen sind weder ablehnend noch zustimmend. Intuitiv

wäre zu erwarten, dass Menschen in gesicherten Einkommenslagen das Grundsicherungssystem als kostenbelastender wahrnehmen und einen restriktiven Leistungszugang befürworten. Interessanterweise ist dies nicht der Fall. Ein restriktiver Zugang zu Leistungen wird vermehrt unter Grundsicherungsbeziehenden gefordert („Grundsicherung sollte nur bekommen, wer unverschuldet in Not ist.“). Der Verdacht, dass sich viele Menschen nicht genug bemühen, um den Hilfebezug zu beenden, ist insbesondere bei Niedrigeinkommensbeziehenden (und der Tendenz nach auch bei Grundsicherungsbeziehenden) deutlich stärker ausgeprägt als bei Personen in sicherer Lage. Bei den Items „Jeder sollte für sich selbst sorgen“ & „Grundsicherung ist finanzielle Belastung“ zeigt sich demgegenüber eine erwartbar hohe Ablehnung unter Grundsicherungsbeziehenden.

Auf der Ebene gesellschaftsbezogener Einstellungsmuster ergibt sich damit ein ambivalentes Bild. Einerseits wird der Leistungsbezug kritisch gesehen und ein hoher Grad an Eigenverantwortung eingefordert. Gleichzeitig werden diese Einschränkungen aber auch als sozialstaatliche Zumutung gesehen. Unter Grundsicherungsbeziehenden werden sozialstaatliche Zumutungen etwas stärker betont. Die Niedrigeinkommensbeziehenden grenzen sich von dieser Gruppe dadurch ab, dass sie mehr Gewicht auf Eigenverantwortung legen.

## Neigung zur Inanspruchnahme

Um die Vorbehalte gegenüber einer Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen zu ermitteln, sollten sich die Befragten in die (hypothetische) Situation eines Anspruchs versetzen und aus drei Antwortoptionen die passendste wählen: 1. „Wenn ich einen rechtlichen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen habe, nehme ich ihn selbstverständlich wahr.“ 2. „Ich prüfe zuerst, ob es auch andere Möglichkeiten gibt – z. B. ob ich einen Nebenjob bekommen könnte –, bevor ich Grundsicherungsleistungen beanspruche.“ 3. „Grundsicherungsbezug kommt für mich nicht in Frage.“ Für die Gruppe der Niedrigeinkommensbeziehenden geben die Antworten aufgrund der strukturellen Nähe zum Grundsicherungssystem wichtige Anhaltspunkte, um die Neigung zur Nichtinanspruchnahme zu ermitteln. Die Analyse beschränkt sich deshalb auf diese Gruppe.

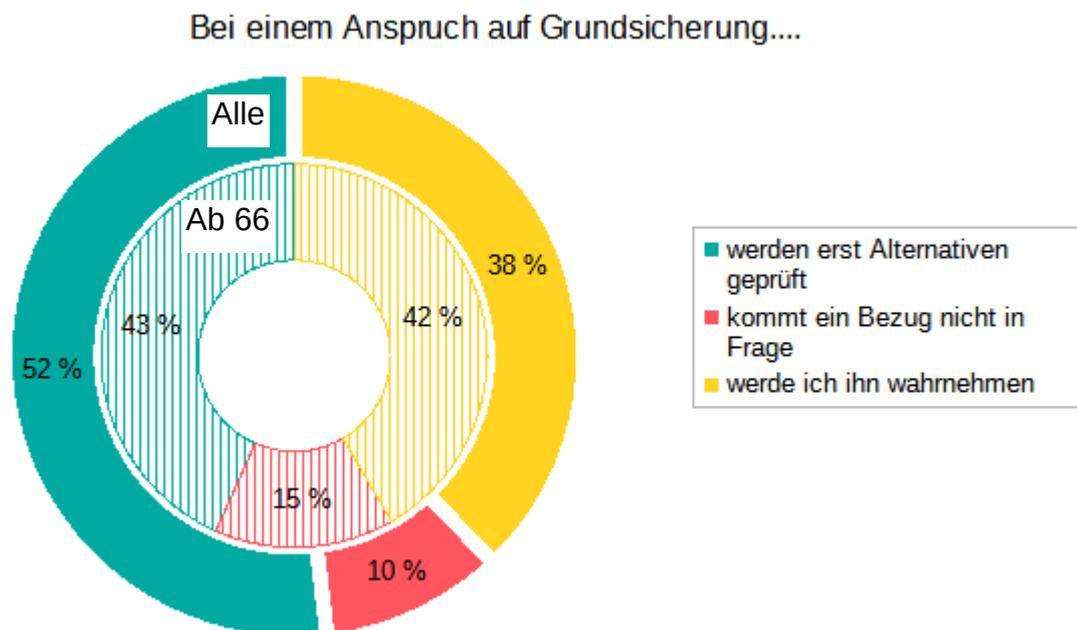
---

*Vorbehalte gegenüber der Inanspruchnahme sind weit verbreitet – absolute  
Ablehnung kommt hingegen eher selten vor*

---

Unter Niedrigeinkommensbeziehenden sehen nur rund 38 % die Grundsicherung als Rechtsanspruch, der im Bedarfsfall selbstverständlich eingelöst wird. Die Hälfte der Befragten hat dagegen Vorbehalte und würde zunächst Alternativen zur Grundsicherung prüfen. Sehr klein ist hingegen der Anteil der Befragten, für die der Grundsicherungsbezug grundsätzlich nicht in Frage kommt (10 %). Werden unter den Niedrigeinkommensbeziehenden nur die Personen ab 66 und älter betrachtet (Innenkreis), steigt der Anteil der Personen, für die die Grundsicherung gar nicht in Frage kommt auf 15 %. Insgesamt gibt es eine weit verbreitete Tendenz zur Nichtinanspruchnahme, wobei nur wenige Grundsicherung per se ausschließen.

Abbildung 3: Neigung zur Inanspruchnahme unter Niedrigeinkommensbeziehenden

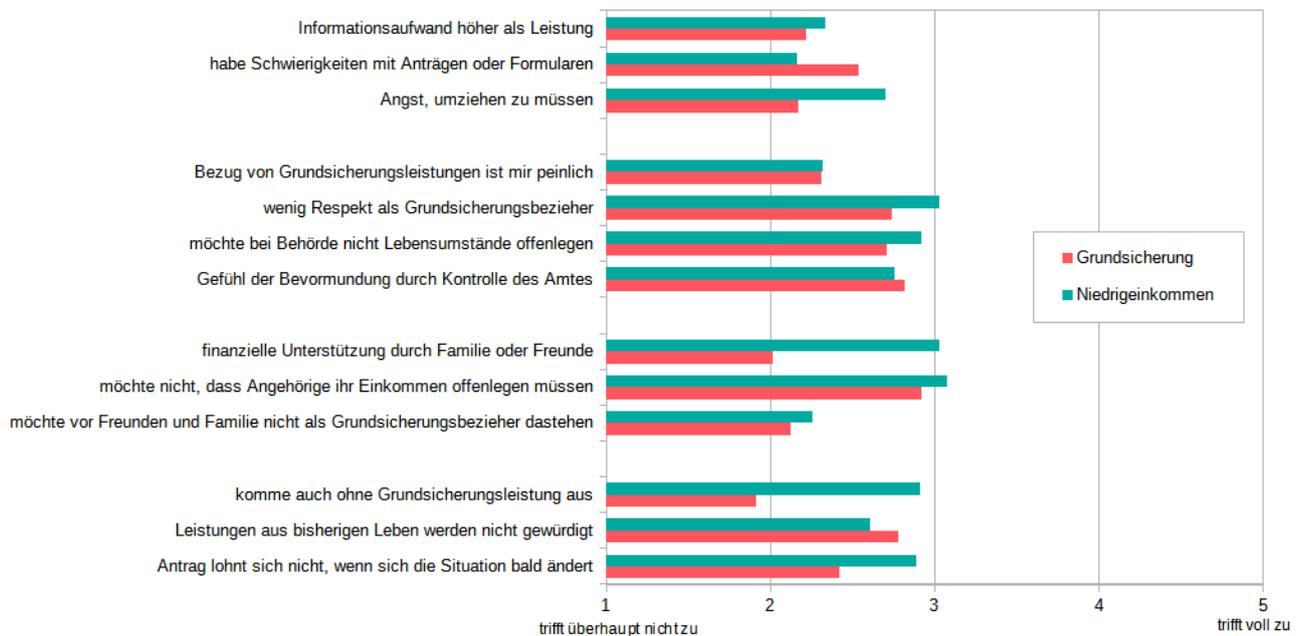


Anmerkungen: Eigene Berechnungen, n=243 (alle), n=113 (ab 66 Jahre), Daten ungewichtet, nur Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen <=80% und ohne Grundsicherungsbezug

## Gründe für die Nichtinanspruchnahme

Des Weiteren wurde erfragt welche Gründe aus subjektiver Sicht gegen eine Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen sprechen. Auch hierzu wurden den Befragten verschiedene Aussagen vorgelegt. In der Auswertung werden die Einschätzungen der Niedrigeinkommensbeziehenden zum Vergleich denen der Grundsicherungsbeziehenden gegenübergestellt. Die Items umfassen Aussagen zu den Kosten der Antragstellung (Aufwand für Information und Antragstellung), zu Stigmatisierungssorgen durch das Umfeld und schambehaftete Emotionen, zur Rolle des sozialen Umfelds und weitere Aspekte, die in der Forschung bislang nur wenig beachtet wurden.

Abbildung 4: Gründe für die Nichtinanspruchnahme – Niedrigeinkommensbeziehende und Grundsicherungsbeziehende im Vergleich



Anmerkungen: Daten ungewichtet, nur gültige Werte; Niedrigeinkommen=nur Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen  $\leq 80\%$  und ohne Grundsicherungsbezug; N: 208-223 (Niedrigeinkommen); 64-65 (Grundsicherung)

Die Auswertung zeigt: Informations- und Antragskosten werden tendenziell eine geringe Relevanz beigemessen. Dieser Befund ist durchaus überraschend, da Informations- und Prozesskosten in der Literatur häufig als zentrales Zugangsproblem beschrieben werden (im Überblick: Lucas et al. 2021). In Bezug auf die Variablen zum Stigma fallen die Urteile hingegen sehr unterschiedlich aus. Der fehlende

Respekt im Umgang mit Grundsicherungsbeziehenden wird als wichtiger Grund für die Nichtinanspruchnahme angeführt. Auch die Offenbarung und Kontrolle durch die Ämter wird negativ hervorgehoben. Gleichzeitig wird der Schambezug jedoch als wenig relevant erachtet. Das soziale Umfeld spielt für die Befragten eine wichtige Rolle. Und das in einem doppelten Sinn: Während das Umfeld einerseits eine wichtige Ressource für Unterstützungsleistungen darstellen kann, möchten die Befragten andererseits vermeiden, dass Angehörige durch den Leistungsbezug mit dem Grundsicherungssystem in Berührung kommen. Auffällig ist, dass die Befragten einen deutlichen Unterschied machen, zwischen der eigenen Exponiertheit im privaten Umfeld und deren formeller Involviertheit mit dem Grundsicherungssystem.

---

*Die Gründe für eine Nichtinanspruchnahme sind vielfältig. Das soziale Umfeld ist dabei jedoch nicht wegzudenken.*

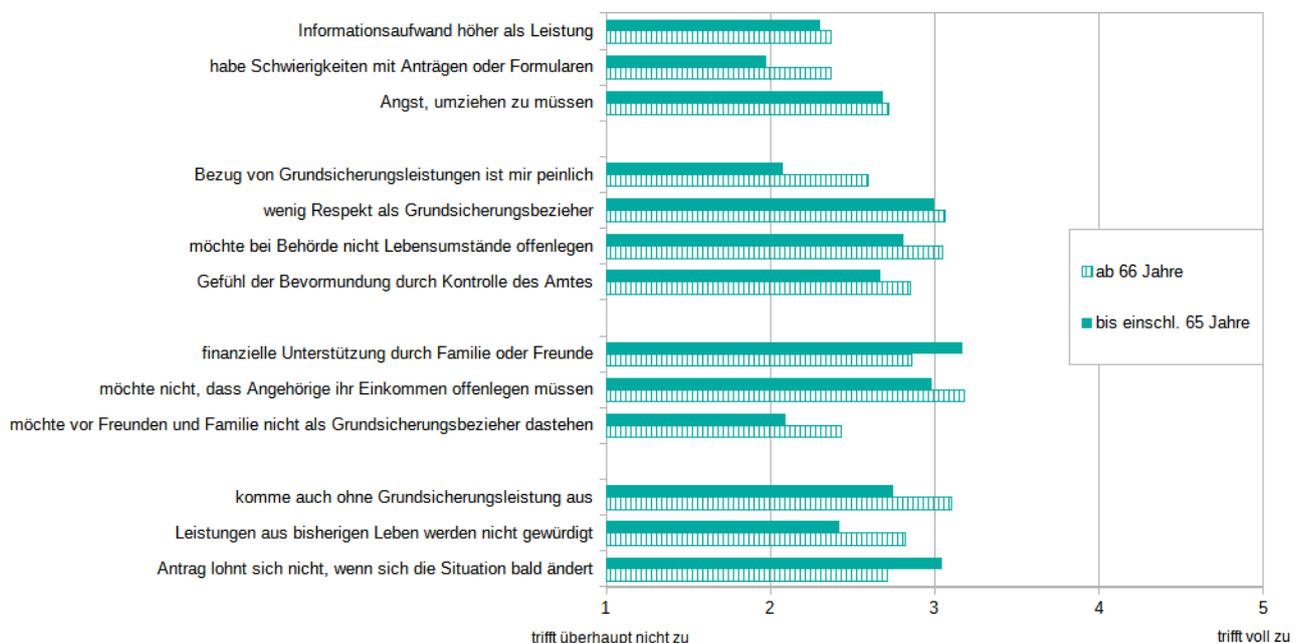
---

Interessante Einsichten ergeben sich auch aus den bislang in der Literatur kaum diskutierten Begründungen. Die Befragten messen den neu entwickelten Statements in der Umfrage eine hohe Relevanz bei. Die Fähigkeit, mit wenig finanziellen Mitteln zurecht zu kommen, wird ebenso als wichtig erachtet, wie die wahrgenommene Entwertung früherer Lebensleistungen. Die zeitliche Dimension – eines potentiell nur vorübergehenden Bezugs scheint ebenfalls eine wichtige Rolle zu spielen. Vor allem im Kontrast zum Aufwand für Information und Antragsstellung scheint die vermutete Dauer des Leistungsbezugs deutlich wichtiger.

Wird das Antwortverhalten in der Niedrigeinkommensgruppe mit Grundsicherungsbeziehenden verglichen, lassen sich zusätzliche Hinweise darauf finden, wie ausschlaggebend einzelne Gründe letztlich für die Nichtinanspruchnahme sein können. Wenig überraschend werden die Hürden der Inanspruchnahme von Grundsicherungsbeziehenden bei den meisten Items als weniger bedeutsam eingestuft. Eine Ausnahme bildet die Zustimmung zu Schwierigkeiten mit Anträgen und Formularen. Diese Hürde wird von Personen im Grundsicherungsbezug besonders betont. Stigmabezogene Vorbehalte werden von beiden Gruppen als ähnlich wichtig bewertet („Bezug von Grundsicherungsleistung ist mir peinlich“). Sehr deutliche Unterschiede zwischen Leistungsbeziehenden und Personen im Niedrigeinkommensbereich sind in Bezug auf die Einschätzung der Dauerhaftigkeit der Situation, dem Auskommen mit sehr geringen finanziellen Mitteln und vor allem den Unterstützungsressourcen bei Freunden und Familie zu finden.

Im nächsten Schritt werden die Gründe der Nichtinanspruchnahme differenziert nach Alter betrachtet (Abbildung 5), um die unterschiedlichen Regelsysteme abzubilden. Ausgewertet wird dabei nur die Gruppe der Niedrigeinkommensbeziehenden. Die Analysen zeigen ausgeprägte Unterschiede zwischen den Altersgruppen. Ältere Menschen bewerten die einzelnen Gründe insgesamt als wichtiger. Das kann ein Indiz für die höhere Neigung zur Nichtinanspruchnahme unter älteren Personen sein. Bei Personen unter 66 sprechen vor allem die folgenden Gründe gegen eine Inanspruchnahme: Der fehlende Respekt gegenüber Grundsicherungsbeziehenden; die Möglichkeit finanzieller Unterstützung durch Familie oder Freunde; die Prüfung der Einkommen von Angehörigen sowie der hohe Aufwand der Antragsstellung in Erwartung einer nur vorübergehenden Notlage. Über 65-jährige problematisieren den fehlenden Respekt gegenüber Grundsicherungsbeziehenden; den Druck, den Ämtern die Lebensumstände offenlegen zu müssen; die Prüfung der Einkommen von Angehörigen und sie sehen sich in der Lage mit wenig finanziellen Mitteln zurecht zu kommen.

**Abbildung 5: Gründe für die Nichtinanspruchnahme im Altersvergleich**



Anmerkungen: Daten ungewichtet, nur gültige Werte; nur Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen  $\leq 80\%$  und ohne Grundsicherungsbezug; N: 114-119 (Alter  $\leq 65$ ); 93-105 (Alter  $> 65$ )

Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede bezüglich den wahrgenommenen Schwierigkeiten mit Formularen, aber auch Scham- und Stigmatisierungsfragen stehen bei Älteren stärker im Vordergrund als bei Personen unter 66. Sehr hohe Zustimmungswerte unter Älteren finden sich zudem bei einem

Item, das sich mit ‚Genügsamkeit‘ (Wilke 2020) umschreiben lässt („komme auch ohne Grundsicherungsleistungen aus“) und bei der wahrgenommenen Entwertung von Lebensleistungen.

---

### *Für ältere Menschen spielen Stigma und Scham eine stärkere Rolle*

---

Insgesamt verdeutlichen die verschiedenen Items, dass eine ganze Reihe wesentlicher Gründe existieren, die Menschen von einer Inanspruchnahme abhalten können. Es fällt auf, dass die in der Literatur vorzufindende stringente Trennung zwischen den einzelnen Ursachenkomplexen (z.B. Dubois/Ludwinek 2015) sich in den Daten so nicht ablesen lässt. Beispielsweise werden eigene Scham- oder Peinlichkeitsgefühle kaum als Grund für die Nichtinanspruchnahme betrachtet. Gleichzeitig sollen Angehörige in den Antragsprozess aber nicht involviert werden. Dabei ist es weniger die mit der Hilfebedürftigkeit einhergehende Stigmatisierungsangst, sondern vor allem die formale Einbindung von Angehörigen in die Hilfekonstellation, die die Befragten problematisieren. Nicht nur an dieser Stelle erweist sich das soziale Umfeld als zentraler Faktor, der die Inanspruchnahme von Grundsicherung beeinflusst. So stellen Freunde und Familie häufig auch eine Ressource dar, durch deren Unterstützung ein Grundsicherungsbezug vermieden werden kann.

## **Veränderungsbedarfe aus Sicht der Befragten**

„Was müsste verändert werden, damit Menschen Grundsicherungsleistungen, die ihnen zustehen, auch in Anspruch nehmen?“. Diese Frage wurde allen Befragten des SOEP-IS vorgelegt und sie wurden um eine offene Antwort gebeten. Die offene Frage ergänzt die bisherigen Analysen sehr gut, weil darin die rechtlich institutionelle Facette des Phänomens stärker ausgeleuchtet wird. Von den 1.066 Befragten haben sich 681 zur offenen Frage geäußert. Alle Aussagen wurden in einem mehrstufigen Verfahren zu Kategorien zusammengefasst. Da manche Personen mehrere Aspekte erwähnten, wurden die weiteren Statements einer Befragungsperson ggf. einer zweiten Kategorie zugeordnet. Um mögliche Unterschiede zwischen dem gesamten Sample und potentiell Nichtinanspruchnehmenden herauszustellen, werden die Ergebnisse zusätzlich für Niedrigeinkommensbeziehende ausgewiesen. Da sich beide Gruppen im Antwortverhalten nicht substantiell unterscheiden, werden im Folgenden die Verteilungen der gesamten Stichprobe fokussiert.

Tabelle 1: Veränderungsbedarfe des Grundsicherungssystems – offene Frage

Kategorie	Gesamte Stichprobe		Nur Niedrigeinkommens- beziehende	
	Nennungen	Prozent	Nennungen	Prozent
weniger Bürokratie / einfacher Zugang / Verständlichkeit der Anträge	238	35 %	52	34 %
Information / Aufklärung / Transparenz der Leistungen erhöhen	90	13 %	22	14 %
Abbau Stigma & Scham	84	12 %	16	11 %
keine Meinung / weiß nicht	69	10 %	14	9 %
Beratung / Hilfestellung bei Anträgen	68	10 %	18	12 %
kein Änderungsbedarf / es gibt umfassende Inanspruchnahme	53	8 %	12	8 %
Respektvollere Behandlung (durch das Amt)	41	6 %	14	9 %
Reformbedarf / gesellschaftlicher Wandel / Grundeinkommen	37	5 %	5	3 %
Selbstbehalt/Freibeträge erhöhen (z.B. bei Einkommen und Vermögen), frühere Leistungen anerkennen	20	3 %	3	2 %
Leistungsberechtigte sollten selbst aktiver werden	17	2 %	4	3 %
Sonstiges	16	2 %	6	4 %
Verhinderung bzw. Gefahr des Missbrauchs	13	2 %	3	2 %
Automatische Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen	13	2 %	3	2 %
keine Prüfung von Einkommen und Vermögen der Angehörigen	12	2 %	4	3 %
weniger Offenbarung/Kontrolle/Prüfung	11	2 %	1	1 %
Digitalisierung / Onlineangebote	10	1 %	1	1 %
Anonymität in den Behörden gewährleisten	9	1 %	2	1 %
Personen		681		152
Summe Nennungen	801	118 %	180	118 %

Anmerkungen: Eigene Berechnungen, nur gültige Werte, ausführliche Erläuterungen zur Kodierung werden auf Anfrage zur Verfügung gestellt; Prozentsumme für Personen übersteigt 100%, weil Personen mehrere Kategorien nennen konnten; Niedrigeinkommen=nur Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen<=80% und ohne Grundsicherungsbezug

Die Analysen zeigen, dass am häufigsten Änderungen bezüglich der bürokratischen Hürden des Antragsprozesses gefordert werden (von 35 % der Befragten). Viele Aussagen adressieren die Komplexität der Formulare und Verfahren. Beispielhafte Statements sind etwa: „Fragebögen sind zu umständlich“ oder „Bürokratie vereinfachen“. Die Befragten wünschen sich einfachere Formulare, die schneller bearbeitet werden. Eng mit solchen Aussagen verknüpft sind Vorschläge Antragsprozesse digital zu unterstützen (Kategorie: Digitalisierung/Onlineangebote: z.B. „es müsste online zur Verfügung stehen, damit Anträge gestellt werden können“). An zweiter Stelle firmieren Forderungen nach besserer Information, Aufklärung und Transparenz. Die Aussagen dieser Kategorie bleiben meist sehr allgemein (z.B. „bessere Aufklärung“; „bessere Information“; „es müsste alles transparenter sein“) und gehen von einer weitverbreiteten Unwissenheit über die Leistungsmodalitäten aus. Dem Wunsch nach mehr Information nicht unähnlich ist die Forderung einer besseren Beratung und verstärkten Unterstützung bei der Antragstellung. Auffällig ist der ausgeprägte Wunsch nach persönlicher Beratung (z.B. bei Aussagen wie: „Bessere persönliche Betreuung muss stattfinden“). Immerhin 10 % der Befragten mit gültigen Antworten formulieren diesen Wunsch.

---

*Viele sehen konkreten Veränderungsbedarf am Grundsicherungssystem. Vorschläge konzentrieren sich auf Zugangserleichterungen und bessere Information*

---

In den offenen Kommentaren lassen sich weitere Interpretationsfolien finden. Mit Statements wie z.B. „Man dürfte nicht wie ein Bittsteller rüberkommen“ oder „Die Grundsicherung hat ein schlechtes Image, alte Leute schämen sich in die Grundsicherung zu kommen“ werden Stigma und Scham als weitere Zugangsbarrieren genannt. In dieser Kategorie wird der gesellschaftliche Umgang mit Empfänger:innen thematisiert und häufig eine Aufwertung des Leistungssystems gefordert. Gleichzeitig bleibt das Gebot einer besseren Behandlung von Leistungsbeziehenden diffus. Es ist an die Gesellschaft insgesamt gerichtet und weniger an spezifische Institutionen. Die konkrete Anforderung an die Institutionen – und hier insbesondere die Ämter – einen respektvolleren Umgang mit Betroffenen zu gewährleisten, wird immerhin von sechs Prozent der Betroffenen angegeben (z.B. „Dass die Mitarbeiter auf den Ämtern die Antragsteller nicht von oben herab behandeln“). Die Ämter sollten „diskreter“ und mit mehr „Einfühlungsvermögen“ agieren. Der Wunsch nach mehr Anonymität (1 %) deutet ebenfalls auf den Wunsch weniger starker Stigmatisierungen der Leistungen hin.

Eine nennenswerte Anzahl von Statements enthält Forderungen nach punktuellen oder gar substanziellen Systemänderungen. Im Unterschied zu den bisher genannten Kategorien werden hier mehr

oder weniger umfangreiche Änderungen des Sozialrechts gefordert. Hierzu zählen konkrete Forderungen nach Veränderungen der Zugangsvoraussetzungen insbesondere in der Kategorie „keine Prüfung von Einkommen und Vermögen der Angehörigen“ (2 %). Auch die von 3 % der Befragten formulierte Forderung nach höheren Freibeträgen bei Einkommen und Vermögen („die eigenen kleinen Ersparnisse für Notfälle sollten nicht angerechnet werden“) und der Wunsch einer Anerkennung von Vorleistungen auf dem Arbeitsmarkt („Die Jahre, die gearbeitet wurden, sollen mehr anerkannt werden! Jemand der ein Leben lang gearbeitet hat, soll nicht genauso viel Hartz 4 bekommen, wie jemand, der nie ein Finger krumm gemacht hat.“) lassen sich in diesen Bedeutungskontext einordnen.

Vor dem Hintergrund der Frageformulierung „Was müsste verändert werden, damit Menschen Grundsicherungsleistungen, die ihnen zustehen, auch in Anspruch nehmen?“, die einen Leistungsanspruch explizit hervorhebt, erscheinen mehrere weitere Kategorien ebenfalls bedeutsam. Viele Befragte (8 %) sehen keinen Änderungsbedarf (z.B. „Es muss nichts verändert werden. Die Leute, denen es zusteht, nehmen es auch in Anspruch.“) oder sie gehen bereits von einer umfassenden Inanspruchnahme aus („Ich glaube nicht, dass da viele eine Hemmschwelle haben. Die meisten nehmen gleich Hartz IV in Anspruch“). Im Duktus nicht unähnlich sind auch auffordernde Aussagen (von 2 % der Befragten), die Antragsberechtigten müssen aktiver werden („Die Menschen müssen sich selbst verändern, wer nicht fragt, bekommt auch nichts“). Einige Personen (2 %) gehen noch darüber hinaus und bringen Überlegungen zum Missbrauch der Grundsicherung vor (z.B. „Das steht den meisten nicht zu“). Auch wenn eine eingehende Interpretation dieser Antworten aufgrund der Kürze vieler Statements nicht möglich ist, so scheint doch ein relevanter Anteil der Befragten die Legitimität des sozialrechtlichen Anspruchs zu hinterfragen.

Werden die offen formulierten Änderungsbedarfe den Gründen der Nichtinanspruchnahme kontrastierend gegenübergestellt, so fällt auf, dass diese insgesamt wenig deckungsgleich sind. Während sich Reformforderungen vor allem auf einen Bürokratieabbau und eine bessere Information konzentrieren, sind aus individueller Sicht meist ganz andere Faktoren wichtiger. Diese Beobachtung trifft gleichermaßen auf die gesamte Stichprobe wie auf die Gruppe der Nichtinanspruchnehmenden zu. Ob die in der Breite formulierten Änderungsvorschläge also tatsächlich substanzielle Veränderungen in der Inanspruchnahme nach sich ziehen würden, bleibt fraglich.

## Fazit: Problematische Normalität

Aus anderen Studien ist bekannt (international: van Mechelen/Janssens 2017; ein Überblick für Deutschland: Wilke 2020), dass Nichtinanspruchnahme insbesondere in Systemen mit Einkommensprüfung zu beobachten ist (z.B. auch beim Wohngeld, beim Bafög, beim Bildungs- und Teilhabepaket usw.). Sie gehört damit in gewisser Weise zur gegenwärtigen sozialstaatlichen ‚Normalität‘. Damit lassen sich für die Praxis erste tentative Schlussfolgerungen ziehen. Zum einen sollte bei der Konzeption von Leistungssystemen neben der konkreten Leistungshöhe immer auch der Zugang zu Leistungen in den Blick genommen werden, damit soziale Rechte so realisiert werden, wie vom Gesetzgeber intendiert. Zum anderen sollte das Wissen um die hohe Verbreitung der Nichtinanspruchnahme und die Vorbehalte vieler Anspruchsberechtigter in der alltäglichen Beratungspraxis Berücksichtigung finden.

Die ‚Normalität‘ einer hohen Verbreitung der Nichtinanspruchnahme sollte nicht dazu verleiten das Phänomen zu entproblematisieren und als gegeben hinzunehmen. Im Gegenteil sollte möglichst umfassend daran gearbeitet werden, dass sozialrechtliche Ansprüche von den Menschen auch eingelöst werden können. Hierzu ist es jedoch notwendig, zunächst sehr genaue Kenntnisse über die Lebenskonstellationen, Motivlagen und Zugangshindernisse zu erlangen. Auf Basis der bisherigen Forschung lässt sich über die Beweggründe für die Nichtinanspruchnahme zu wenig sagen, um eine genaue Bewertung des Problems zu ermöglichen und politische Handlungsoptionen abzuleiten. Die hier vorgestellten Befunde sind ein erster Baustein, um diese Forschungslücke zu füllen. Mit einer qualitativen Untersuchung wird im weiteren Projektverlauf ein zweiter Baustein folgen.

## Literatur

Akreimi, Leila; Wilke, Felix (2020): "Attitudes towards means-tested social benefits and reasons for non-take-up in Germany. A new question module for the innovation sample of the German Socio-Economic Panel." InGRID- Research Note.

Becker, Irene (2012): „Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 58: 123–148.

Bruckmeier, Kerstin; Riphahn, Regina T.; Wiemers, Jürgen (2021): „Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data“, in: *Empirical Economics* 61: 1567–1616.

Bundesregierung (2021): „Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.“ Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

- Buslei, Hermann; Geyer, Johannes; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2019): „Wer bezieht Grundsicherung im Alter?- Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme“, in: *FNA-Journal* 4: 1–44.
- Dubois, Hans; Ludwinek, Anna (2015): „Access to social benefits: Reducing non-take-up.“, Working Paper, Luxembourg.
- Frick, Joachim R.; Groh-Samberg, Olaf (2007): „To claim or not to claim: estimating non-take-up of social assistance in Germany and the role of measurement error.“, in: *SOEPpapers* 147, Berlin.
- Harnisch, Michelle (2019): „Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany“, in: *DIW Discussion Papers* 1793, Berlin.
- Jayaram, Narayan; Howard, Jonathan; Lind, Michael; Herzberg, Luke (2022): „Official Statistics. Income-related benefits: estimates of take-up: financial year 2019 to 2020“, *Department for Work and Pensions*.
- Sozialpolitik-aktuell (2022): „Empfänger\*innen von Leistungen der Grundsicherung 2006 – 2020“, URL: <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII106.pdf>. Abgerufen am: 10/03/2022
- Lucas, Barbara; Bonvin, Jean-Michel; Hümbelin, Oliver (2021): „The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship?“, in: *Swiss Journal of Sociology* 47: 161–180.
- Van Mechelen, Natascha; Janssens, Julie (2017): „Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights.“, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerp.
- Wilke, Felix (2020): „Nicht genug und doch genügsam? Lebenssituationen bei Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung im Alter“, in: *Deutsche Rentenversicherung* 75: 466–484.