

Schäfer, Holger

Research Report

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

IW-Report, No. 58/2022

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Schäfer, Holger (2022) : Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), IW-Report, No. 58/2022, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/266239>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)
Bundestags-Drucksache 20/3873 und weitere Anträge

Holger Schäfer

07.11.2022

IW-Report 58/2022

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**Herausgeber****Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)**Autor****Holger Schäfer**Senior Economist für Beschäftigung
und ArbeitslosigkeitSchaefer.holger@iwkoeln.de

030 – 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeine Bewertung	3
2	Im Einzelnen	3
2.1	Vertrauenszeit	3
2.2	Karenzzeit für die Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft	5
2.3	Neufassung der Vermögensanrechnung	6
2.4	Neufassung des Erwerbsfreibetrags	7
	Literatur	10

1 Allgemeine Bewertung

In ihrem Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien darauf verständigt, die Grundsicherung für Arbeitsuchende durch eine als „Bürgergeld“ bezeichnete Leistung zu ersetzen, die die Würde des Einzelnen achtet, zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigt und „digital und unkompliziert“ zugänglich sein sollte (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, 2021, 59). Ein Ziel des Gesetzes ist es, „mehr Chancen auf neue Perspektiven“ und mehr „soziale Sicherheit“ zu gewährleisten sowie die „Chancengerechtigkeit“ zu erhöhen (BMAS, 2022, 1). Weitgehend offen bleibt, wo konkret Defizite im geltenden Recht gesehen werden. Inwieweit die bestehende Grundsicherung in den genannten Punkten Reformbedarf aufweist, wird somit kaum thematisiert. Die Unantastbarkeit der Würde des Menschen sowie die Sicherstellung eines Existenzminimums, das zur Teilhabe befähigt, ist auch schon Ziel des bestehenden Systems. Ein weiteres Argument lautet, dass sich die Arbeitsmarktlage seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2005 zum Positiven gewandelt hätte – wovon Langzeitarbeitslose „oft“ nicht profitieren konnten (BMAS, 2022, 2). Dies ist empirisch falsifizierbar. Im Zeitraum 2005 bis 2021 sank die Anzahl der Kurzarbeitslosen nahezu im Gleichschritt mit der Anzahl der Langzeitarbeitslosen. Lediglich im Nachgang der Corona-Krise erweist sich die Langzeitarbeitslosigkeit als beständiger.

Das Bürgergeld stellt gegenüber dem Arbeitslosengeld 2 zwar keinen Systemwechsel dar, verändert den Charakter des Systems aber in nennenswertem Ausmaß – in wichtigen Punkten in die falsche Richtung. Wesentliche Reformschritte vermitteln neu in das System eintretenden Hilfebedürftigen den Eindruck, dass sie sich bei ihrer Arbeitsuche zunächst Zeit lassen und erst einmal in aller Ruhe im System einrichten können. Dies kann die Chancen einer zügigen Rückkehr in Beschäftigung beeinträchtigen – zumal viele Betroffene bereits längere Zeit beschäftigungslos sind und ohnehin schon Hürden für ihre Wiedereingliederung bestehen.

2 Im Einzelnen

2.1 Vertrauenszeit

Die „Vertrauenszeit“ sieht vor, dass Pflichtverletzungen innerhalb der ersten sechs Monate nach Vereinbarung des sogenannten Kooperationsplans – dieser soll zu Beginn des Bürgergeld-Bezuges erstellt werden – nicht mehr mit einer Sanktion geahndet werden können. Bei Pflichtverletzungen handelt es sich um Versäumnisse schwerwiegender Natur, zum Beispiel die Weigerung, eine angebotene Arbeit anzunehmen oder eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme nicht anzutreten. Meldeversäumnisse können hingegen auch innerhalb der Vertrauenszeit durch eine einmonatige Minderung des Regelsatzes um 10 Prozent sanktioniert werden – allerdings erst im Wiederholungsfall. Mehrere Meldeversäumnisse können sich dabei zu einer Sanktion von höchstens 30 Prozent summieren. Erst nach Ablauf der Vertrauenszeit können die schwerwiegenden Pflichtverletzungen künftig mit einer Sanktion von maximal 30 Prozent des Regelsatzes belegt werden. Eine Summierung mehrerer Sanktionen über 30 Prozent hinaus ist ausgeschlossen.

Der Gesetzentwurf führt aus, dass die Neuregelung vom Bundesverfassungsgericht gefordert gewesen sei (BMAS, 2022, 5), demzufolge eine Sanktion maximal 30 Prozent des Regelsatzes betragen dürfe (Bundesverfassungsgericht, 2019). Das Gericht hatte in seinem Urteil vom November 2019 zwar unter anderem die

Maximalhöhe der Sanktion auf 30 Prozent begrenzt, die Notwendigkeit einer Karenzzeit kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.

Verschiedene Evaluationsstudien für Deutschland konnten Indizien für die Wirksamkeit von Sanktionen hinsichtlich des Übergangs in Beschäftigung finden. Demnach wirkt die Sanktionierung positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von sanktionierten Personen (Boockmann et al., 2009; Schneider, 2010; Boockmann et al., 2014; Hillmann/Hohenleitner, 2015; Van den Berg et al., 2022). Van den Berg et al. (2014) können zudem zeigen, dass schwerere Sanktionen für die Gruppe junger Männer auch eine hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit positivere Wirkung haben als milde Sanktionen. Für diese Gruppe wurde darüber hinaus festgestellt, dass die zweite Sanktion die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung noch einmal erhöht (Van den Berg et al., 2015). Der Zusammenhang zwischen Sanktionen und Beschäftigungswahrscheinlichkeit kann allgemein auch für andere europäische Länder belegt werden (Hohenleitner/Hillmann, 2019, 6 f.). Noch allgemeiner kann ein Zusammenhang zwischen der Kontrolle von Suchbemühungen und dem Übergang in Beschäftigung hergestellt werden (McVicar, 2020). Bernhard et al. (2021, 11) fassen den Forschungsstand folgendermaßen zusammen: „Sanktionen entfalten bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit intendierte Wirkungen.“

Allerdings ergeben sich auch Nebenwirkungen. So finden Van den Berg et al. (2022) für junge Männer neben einer erhöhten Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeit auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt sowie einen Lohnabschlag. Wolf (2021) kann zudem zeigen, dass Sanktionen in der kurzen und mittleren Frist zwar einen positiven Effekt auf die Eingliederung in Beschäftigung haben, dieser sich aber in der längeren Frist ab etwa 30 Monaten umkehrt. Insofern ergebe sich ein Zielkonflikt zwischen schneller und nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, ob sich dieser Befund auch für andere Zeiträume, andere Sanktionsregimes und gegebenenfalls abweichende Forschungsdesigns verallgemeinern lässt (Knize et al., 2022, 13).

Mit den Befunden hinsichtlich der Effekte auf die Wiedereingliederungschance kann eine Abschwächung oder gar Abschaffung der Sanktionen nicht begründet werden. Es stellt sich indes die Frage, ob im Hinblick auf die Nebenwirkungen eine temporäre Abschaffung der Sanktionen begründet werden kann. Hinsichtlich der erhöhten Inzidenz einer Abkehr vom Arbeitsmarkt ist zu berücksichtigen, dass ein „Kontakt“ zum Job-Center keinen Wert an sich darstellt. Für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ist nichts gewonnen, wenn ein solcher Kontakt lediglich in der Auszahlung einer Leistung besteht. Zwingende Voraussetzung für eine aktive Rolle des Trägers der Grundsicherung ist ein Kontakt mit dem Ziel, dass beide Seiten konkrete Schritte zur Wiedereingliederung vereinbaren. Eine – wenn auch nur temporäre – Aussetzung der Sanktionen dürfte bei diesem Ziel eher hinderlich sein. Die vom Verfassungsgericht vorgegebene Begrenzung der Sanktionshöhe verhindert, dass für Personen, deren mangelnde Mitwirkung auf einem Fehlen grundlegender sozialer Kompetenzen beruht, unzumutbare Härten entstehen. Darüber hinaus wäre es Aufgabe der Job-Center, solche Fälle zu identifizieren und entsprechende psychosoziale Hilfsangebote zu unterbreiten, bevor es zu einer Sanktionierung kommt. Gegebenenfalls bedarf es dazu einer Verbesserung der Betreuungsrelationen.

In grundsätzlicher Hinsicht stellt sich die Frage, inwieweit sich durch den Gesetzentwurf der Charakter der Grundsicherung verändert. Bisher galt, dass Personen, die sich nicht selbst helfen können, die solidarische Hilfe der Gesellschaft zusteht. Als Gegenleistung schulden die Hilfeempfänger das Bemühen, künftig ohne Hilfe auszukommen. Diese eher milde Form von Reziprozität dürften die meisten Menschen als gerecht empfinden (Abraham et al., 2018). Wird das Bemühen um wirtschaftliche Selbstständigkeit nicht mehr ernsthaft

eingefordert, ändert sich der Charakter der Hilfeleistung weg vom Subsidiaritätsprinzip hin zu einer bedingungsarmen Leistung, bei der materielle Teilhabe stärker und die Integration in Arbeit schwächer gewichtet werden.

Noch schwerer wiegt das Signal, das mit der Karenzzeit für Sanktionen Neuzugängen in den Leistungsbezug vermittelt wird. Im Kontext mit den Karenzzeiten bei der Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und der Anrechnung von Vermögen (s. u.) wird mit der Vertrauenszeit der Eindruck erweckt, dass sich Leistungsempfänger bei ihrer Arbeitsuche zunächst Zeit lassen und erst einmal in aller Ruhe im System einrichten können. Dies kann die Chancen einer zügigen Rückkehr in Beschäftigung beeinträchtigen – zumal viele Betroffene bereits längere Zeit beschäftigungslos sind und ohnehin schon Hürden für ihre Wiedereingliederung bestehen.

2.2 Karenzzeit für die Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft

Die Kosten der Unterkunft – Kaltmiete zuzüglich Heizkosten – werden im geltenden Recht übernommen, soweit sie „angemessen“ sind. Diesen unbestimmten Rechtsbegriff füllen die Kommunen mit Inhalt, indem sie selbst Höchstgrenzen festlegen. Der Bürgergeld-Entwurf sieht vor, dass in den ersten beiden Jahren des Bezuges die Angemessenheit nicht mehr zu prüfen ist, sondern die Kosten in anfallender Höhe übernommen werden. Bisher gilt eine Karenzzeit von sechs Monaten, wobei die Hilfebedürftigen auch in dieser Zeit gehalten sind, ihre Aufwendungen zu reduzieren.

Die Neuregelung knüpft an eine Regelung an, die zu Beginn der Coronapandemie eingeführt wurde. Dem erleichterten Zugang zu Grundsicherungsleistungen lag die Idee zugrunde, dass im Zuge der Pandemie viele Menschen – insbesondere Kleinunternehmen und Soloselbstständige – erstmals und ausschließlich pandemiebedingt auf die Grundsicherung zurückgreifen müssen. Diesen wollte man „schnell und unbürokratisch“ helfen. Eine wesentliche Rolle spielte zudem der Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Job-Center, da man mit einer erheblichen Steigerung der Zahl der Neuanträge rechnete (Deutscher Bundestag, 2020). Schon für die mehrfache Verlängerung der ursprünglich nur auf drei Monate begrenzten Erleichterungen erwies sich die Begründung nach kurzer Zeit als nicht mehr tragfähig. So stieg zwar im April 2020 die Zahl der Zugänge von erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden in den Regelleistungsbezug sprunghaft von 105.000 auf 230.000. Doch war bereits im Juli 2020 wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Im Winter 2020/2021 stiegen im Zuge der zweiten und dritten Pandemiewelle die Zugangszahlen zwar erneut stark an, vererbten aber ebenso schnell wieder und unterschritten im Mai 2021 das Niveau vom Mai 2019. Die Zahl der Neuanträge war mithin nur für einen sehr begrenzten Zeitraum erhöht. In den Bestandszahlen schlug sich die Pandemie kaum nieder. Im September 2022 lag die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden allein deshalb nicht auf einem historischen Tiefstand, weil ab Juli 2022 aus der Ukraine geflüchtete Personen im SGB II registriert werden (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022). Somit kann die Entlastung der Job-Center allenfalls in struktureller Hinsicht als Begründung für die zweijährige Aussetzung der Prüfung der Kosten der Unterkunft herangezogen werden.

Eine grundsätzliche Entlastung von derart aufwendigen und konflikträchtigen Prüfungen kann vertretbar erscheinen, wenn die freiwerdenden Ressourcen für die individuelle Betreuung der Hilfebedürftigen eingesetzt werden. Es muss allerdings gegen die Frage abgewogen werden, ob die Grundsicherung ihren Charakter als nachrangige Leistung behält. Es wäre der Akzeptanz der Grundsicherung abträglich, wenn Transferempfangenden Kosten der Unterkunft erstattet werden, die sich die Steuerzahlenden – unter anderem aufgrund

ihrer Steuerzahlung – nicht leisten könnten. Wenn das Ziel vorrangig in einer Verwaltungsvereinfachung besteht, erscheint die Pauschalierung von Leistungen als eine bessere Lösung gegenüber der temporären Abschaffung jeglicher Zugangsvoraussetzungen.

Nachvollziehbar erscheint zunächst das Argument, dass sich Bezieher von Grundsicherungsleistungen stärker um die Eingliederung in Arbeit bemühen sollten und weniger um das Finden einer günstigeren Wohnung. Zudem Sorge der unbestimmte Begriff der Angemessenheit zu Unsicherheit und Klageverfahren (BMAS, 2022, 102 f.). Dagegen wäre einzuwenden, dass auch nach geltendem Recht jährlich weniger als 1 Prozent der Leistungsempfänger vom Job-Center zum Umzug aufgefordert werden, um die Kosten zu senken. In der Regel erfolgt eine solche Aufforderung nur dann, wenn eine günstigere Wohnung zur Verfügung steht. Die Wohnqualität verschlechtert sich durch den Umzug nur marginal (Beste et al., 2021).

2.3 Neufassung der Vermögensanrechnung

Für die Neufassung der Vermögensanrechnung kann zusammenfassend festgestellt werden, dass nach den neuen Regeln Vermögen weniger stringent angerechnet wird als im Status quo (Tabelle 1). Offenbar liegt dem Gesetzentwurf die Vorstellung zugrunde, das Schonvermögen sei derzeit zu niedrig. Nach geltendem Recht ergeben sich für den Beispielhaushalt eines Paares von jeweils 50 Jahren und ohne Kinder ein Schonvermögen von über 90.000 Euro zuzüglich eines geförderten Altersvorsorgevermögens in unbegrenzter Höhe, einer angemessenen selbst genutzten Immobilie sowie zwei angemessener Kfz. Inwieweit diese als „zu niedrig“ erscheinen, ist eine normative Frage. Das mittlere Nettovermögen einschließlich Immobilien beträgt für Haushalte, in denen der oder die Haupteinkommensbeziehende 50 bis 54 Jahre alt ist, 115.000 Euro (Niehues/Stockhausen, 2020). Mithin liegt das Schonvermögen zumindest für Mehrpersonenhaushalte in höherem Alter durchaus im Bereich mittlerer Vermögen.

Tabelle 1: Synopse der Neufassung der Vermögensanrechnung

	Alt (Hartz 4)	Neu (Bürgergeld)
Kraftfahrzeug	Angemessenes Kfz für jede erwerbsfähige Person. Angemessenheit nach Rechtsprechung; 7.500 Euro gelten als in jedem Fall angemessen.	Angemessenes Kfz für jede erwerbsfähige Person. Angemessenheit wird vermutet, wenn Antragsteller dies erklärt. Eine Prüfung entfällt.
Altersvorsorgevermögen	Geförderte Altersvorsorge: unbegrenzt; nicht vorzeitig verwertbare Altersvorsorge: 750 Euro je Lebensjahr (z. B. Paar, jeweils 50 Jahre 75.000 Euro)	Geförderte Altersvorsorge: unbegrenzt; sonstige Altersvorsorge: unbegrenzt, sofern als Versicherungsvertrag. Für Selbstständige: alle Vorsorgeformen in Höhe des durchschnittlichen Rentenbeitrags.
Grundfreibetrag	150 Euro je Lebensjahr für jede volljährige Person, mindestens 3.100 Euro, maximal 10.050 Euro (z. B. Paar, 50 Jahre 15.000 Euro) zzgl. 750 Euro je Leistungsberechtigten	15.000 Euro pro Person
Immobilien	angemessene selbst bewohnte Immobilie; Angemessenheit nach	Selbst bewohnte Immobilie max. 140 qm (Haus) bzw. 130 qm

	Rechtsprechung: 130 qm für 4-Personen-Haushalt +/- 20 qm für jede weitere/fehlende Person, Umstände im Einzelfall maßgeblich	(Eigentumswohnung). Bei mehr als 4 Personen in der Bedarfsgemeinschaft +20 qm je Person, kein Abzug bei kleineren Bedarfsgemeinschaften
Karenzzeit	Keine	In den ersten zwei Jahren keine Vermögensprüfung. Anrechnung nur, wenn nach Selbsterklärung erhebliches Vermögen von mehr als 60.000 Euro für Leistungsberechtigten + 30.000 Euro für jede weitere Person in der Bedarfsgemeinschaft vorliegt. In diesem Fall gilt die übliche Vermögensprüfung mit erhöhten Freibeträgen.
Beispiel Paar, 50 Jahre	Grundfreibetrag 16.500 Euro. Altersvorsorge: 75.000 Euro + geförderte Altersvorsorge (Riester) in unbegrenzter Höhe. Immobilie: 90 qm Zwei Kfz	Bis zwei Jahre: 90.000 Euro zzgl. Immobilie ohne Beschränkung. Nach zwei Jahren: Grundfreibetrag: 30.000 Euro. Altersvorsorge: unbegrenzt, soweit als Versicherungsvertrag oder gefördert (Riester). Immobilie: 140 qm Zwei Kfz

Sowohl die Karenzzeiten wie auch die Neufassung der Vermögensanrechnung erschließen Personen als Leistungsberechtigte, die es zuvor nicht waren und die kaum als bedürftig angesehen werden können. Insofern wird der Grundsatz geschwächt, dass nur die Personen Anspruch auf Hilfe haben sollten, die sich nicht selbst helfen können. Hinzu kommt, dass Erwerbstätige, die unter anderem aufgrund ihrer Steuerbelastung kein Vermögen aufbauen können, den Vermögenserhalt von Personen finanzieren, deren Lebensunterhalt aus den geleisteten Steuerzahlungen finanziert wird.

Die temporäre Aussetzung der Vermögensprüfung könnte für 9 Prozent der Neuanträge eine andernfalls versagte Bewilligung eines Antrags auf Grundsicherung bedeuten. Hinzu kämen gegebenenfalls Personen, die wegen vorhandenen Vermögens erst gar keinen Antrag stellen. Profitieren würden vorrangig ältere Menschen mit beruflicher Qualifikation und langer Berufserfahrung (Beste et al., 2021). Somit könnte die Neufassung der Vermögensanrechnung in Kombination mit der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nach SGB III in Höhe von 24 Monaten sowie der zweijährigen uneingeschränkten Gewährung der Kosten der Unterkunft und der Regelung, dass abseits von der Einhaltung von Terminen zunächst keine Suchbemühungen sanktionsbewehrt eingefordert werden, einen neuen Pfad zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eröffnen. Andererseits könnte durch die stärkere Nichtberücksichtigung von Vermögen der Anreiz gestärkt werden, privat Vermögen zur Altersvorsorge zu bilden.

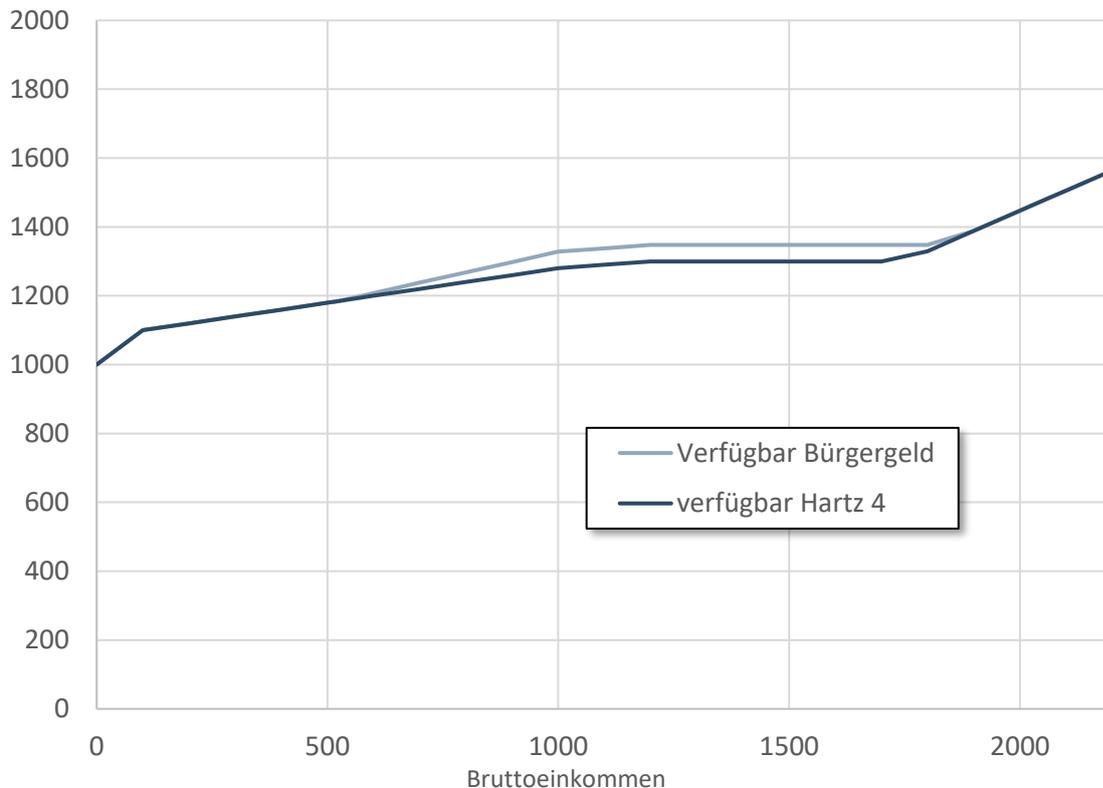
2.4 Neufassung des Erwerbsfreibetrags

Der Erwerbsfreibetrag ist für die Gruppe der Grundsicherungsempfänger die zentrale Stellschraube für die Frage, inwieweit aus einer Erhöhung des Bruttoeinkommens etwa durch Ausdehnung der Arbeitszeit

und/oder durch eine Erhöhung des Stundenlohns eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens resultiert. Vergleiche zum „Lohnabstand“ lassen mitunter außer Acht, dass Erwerbstätige mit geringem Erwerbseinkommen gegebenenfalls Anspruch auf ergänzende Leistungen haben – sei es aus der Grundsicherung selbst oder aus anderen Leistungssystemen wie dem Wohngeld oder dem Kinderzuschlag.

Die geltende Regelung begünstigt in starkem Maß die Kombination von Transferbezug und einer Beschäftigung mit geringer Stundenzahl und entsprechend geringem Erwerbseinkommen auf Kosten von Beschäftigungsverhältnissen mit höherer Stundenzahl. In der Folge liegt das zusätzliche verfügbare Einkommen je zusätzlicher Stunde Arbeit bei einer Ausweitung der Arbeitszeit von Teilzeit zu Vollzeit bei rund einem Euro, teilweise noch darunter (Schäfer, 2019).

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neufassung der Anrechnung von Erwerbseinkommen adressiert die Problematik dahingehend, dass in einem Einkommensbereich von 520 bis 1.000 Euro brutto der Freibetrag von 20 auf 30 Prozent erhöht wird. Im Ergebnis steigt der maximale Freibetrag für Leistungsbezieher ohne Kinder von 300 auf 348 Euro, was sich in einer entsprechenden Erhöhung des verfügbaren Einkommens niederschlägt (Abbildung 1). Für den Übergang von Beschäftigungslosigkeit ohne Bruttoerwerbseinkommen zu einer Vollzeitbeschäftigung mit einem Monatsbruttoeinkommen von 2.000 Euro verändert sich die Belastung aus Abgaben und Transferentzug allerdings nicht. Dies gilt auch für den Übergang von einer geringfügigen Beschäftigung mit einem Monatsbruttoeinkommen von 400 Euro zu einer Vollzeitbeschäftigung mit einem Monatsbruttoeinkommen von 2.000 Euro. Für den Übergang von einer Teilzeitbeschäftigung mit einem Monatsbruttoeinkommen von 1.000 Euro zu einer Vollzeitbeschäftigung mit einem Monatsbruttoeinkommen von 2.000 Euro erhöht sich die Belastung dagegen von 83 Prozent auf 88 Prozent.

Abbildung 1: Verfügbares Einkommen von alleinstehenden Leistungsbeziehern


Bei einem Bedarf in Höhe von monatlich 1.000 Euro.

Quelle: Eigene Berechnungen

Für die Ausweitung der Arbeitszeit hin zu einer Vollzeitbeschäftigung ergeben sich mithin keine zusätzlichen Anreize. Von einem höheren verfügbaren Einkommen profitieren Erwerbstätige mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 520 bis etwa 1.800 Euro. Zum gegebenen Mindestlohn von 12 Euro ergibt das eine Bandbreite der Wochenarbeitszeit von 10 bis knapp 35 Stunden. Zu bedenken ist, dass ab einem Bruttoeinkommen von 1.200 Euro bis zum Überschreiten der Grenze der Anspruchsberechtigung kein zusätzliches verfügbares Einkommen erzielt werden kann und auch im Bereich zwischen 1.000 und 1.200 Euro brutto der Anreiz sehr gering ist. Die Neufassung des Erwerbsfreibetrags schafft mithin einen Anreiz, das Bruttoeinkommen nicht über 1.000 Euro auszudehnen, was einer Wochenarbeitszeit von rund 19 Stunden zum Mindestlohn entspricht. Erkauft wird die leichte Verbesserung der Anreizstruktur mit einer Ausweitung der Grenze des Bruttoeinkommens, bis zu der ein Anspruch auf ergänzende Leistungen besteht. Dadurch weitet sich der Kreis der Anspruchsberechtigten aus.

Eine weiter reichende Verbesserung der Anreizwirkung des Erwerbsfreibetrages ließe sich erzielen, indem niedrige Bruttoeinkommen stärker mit Transferentzug belastet werden, um eine noch stärkere Entlastung in Einkommensbereichen zu ermöglichen, wie sie typischerweise in Vollzeit- oder vollzeitnahen Beschäftigungsverhältnissen entstehen. Der Reformbedarf in dieser Hinsicht ist seit Jahren offensichtlich (SVR, 2010) und es liegen verschiedene Reformvorschläge vor (z. B. Bruckmeier et al., 2018; Blömer et al., 2019; Schäfer, 2019). Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung diesbezüglich eine grundlegende Reform für das Jahr 2024 in Aussicht stellt (BMAS, 2022, 55).

Literatur

- Abraham, Martin / Rottmann, Miriam / Stephan, Gesine, 2018, Sanktionen in der Grundsicherung. Was als gerecht empfunden wird, IAB-Kurzbericht, Nr. 19, Nürnberg
- Bernhard, Sarah et al., 2021, Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung, IAB-Stellungnahme, Nr. 5, Nürnberg
- Beste, Jonas / Trappmann, Mark / Wiederspohn, Jens, 2021, Vereinfachter Zugang zur Grundsicherung: Wer von einer Schonfrist bei Vermögensanrechnung und Aufwendungen für die Unterkunft profitieren würde, in: IAB-Forum v. 13. Dezember 2021, <https://www.iab-forum.de/vereinfachter-zugang-zur-grundsicherung-wer-von-einer-schonfrist-bei-vermoegensanrechnung-und-aufwendungen-fuer-die-unterkunft-profitieren-wuerde/>, [24.10.2022]
- Blömer, Maximilian / Fuest, Clemens / Peichl, Andreas, 2019, Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, in: ifo-Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 4, S. 34–43
- Boockmann, Bernhard / Thomsen, Stephan L. / Walter, Thomas, 2009, Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW-Discussion Paper, Nr. 09-072, Mannheim
- Boockmann, Bernhard / Thomsen, Stephan L. / Walter, Thomas, 2014, Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment?, in: IZA Journal of Labor Policy, Nr. 3 (1), S. 1–19
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2022, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-buergergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [18.10.2022]
- Bruckmeier, Kerstin / Mühlhan, Jannek / Wiemers, Jürgen, 2018, Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, IAB-Forschungsbericht, Nr. 9, Nürnberg
- Deutscher Bundestag, 2020, Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), Drucksache 19/18107
- Hillmann, Katja / Hohenleitner, Ingrid, 2015, Impact of welfare sanctions on employment entry and exit from labor force — Evidence from German survey data. HWWI Research Paper, Nr. 168, Hamburg
- Hohenleitner, Ingrid / Hillmann, Katja, 2019, Impact of welfare sanctions on employment and benefit receipt: Considering top-up benefits and indirect sanctions, HWWI Research Paper, Nr. 189, Hamburg
- Knize, Veronika / Wolf, Markus / Wolff, Joachim, 2022, Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit, IAB-Forschungsbericht, Nr. 17, Nürnberg
- McVicar, Duncan, 2020, The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates, IZA World of Labor, Iss. 49v2, Bonn

Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2020, Vermögensgrenzen: große gruppenspezifische Unterschiede, IW-Kurzbericht, Nr. 105, Köln

Schäfer, Holger, 2019, Einkommen aus Erwerbstätigkeit und SGB II-Leistungen, Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin

Schneider, Julia, 2010, Effects of benefit sanctions on reservation wages, search effort, and re-employment, in: Schneider, Julia, Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health, Berlin, S. 19–49

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands / Bündnis 90/Die Grünen / FDP – Freie Demokratische Partei, 2021, Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021–2025, Berlin

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, September 2022

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2010, Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden

Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim, 2014, Sanctions for young welfare recipients, in: Nordic Economic Policy Review (1), 177–210

Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim, 2015, Under heavy pressure: Intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany, IAB Discussion Paper, Nr. 34, Nürnberg

Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim, 2022, The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out, in: *Economica*, 89. Jg., January, S. 1–28

Wolf, Markus, 2021, Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken, in: IAB-Forum v. 24. Juni 2021, <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaeftigungsqualitaet-auswirken/> [21.10.2022]