

IAB-Kurzbericht

24/2010

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II) mit einem Erwerbseinkommen von mehr als 800 EUR sollen davon ab Juli 2011 bis zu 20 EUR mehr behalten dürfen. Das hat die Bundesregierung im Rahmen der SGB-II-Reform beschlossen.

■ Im Koalitionsvertrag hatten die Regierungsparteien als Ziel formuliert, die Hinzuverdienstregelungen „deutlich“ zu verbessern. Mit der geplanten Neuregelung wird dies nicht erreicht. Von der marginalen Veränderung werden die gewünschten Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kaum ausgehen. Sie wird dafür aber auch nur geringe Mehrausgaben in Höhe von ca. 240 Mio. EUR verursachen.

■ Mit neuen Hinzuverdienstregeln mehr (Vollzeit-)Beschäftigung zu schaffen, ist allerdings keine einfache politische Aufgabe. Konkrete Alternativen bergen häufig Widersprüche zu anderen Zielen wie der Begrenzung der Sozialausgaben oder dem Anspruch, niemanden finanziell schlechterzustellen. Das zeigen die geschätzten Wirkungen unterschiedlicher Reformvorschläge.

■ Eine angemessene soziale Sicherung und wirksame Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich sind nur schwer zu vereinbaren. Letztlich hängt die politische Entscheidung davon ab, welchen Zielen Vorrang eingeräumt wird.

Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II

Was am Ende übrig bleibt

von Kerstin Bruckmeier, Michael Feil, Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers

Die Regierungskoalition hat den Anspruch, die Hinzuverdienstmöglichkeiten für erwerbstätige ALG-II-Bezieher deutlich zu verbessern. Eine einfache oder gar ideale Lösung für den Übergang an der Schnittstelle zwischen staatlich garantiertem Existenzminimum und selbstständig bestrittenem Lebensunterhalt gibt es aber nicht. Der Gesetzgeber kann lediglich zwischen Alternativen wählen, mit denen sich nicht alle Ziele erreichen lassen. Im Folgenden wird das Spektrum der aktuell diskutierten Reformvarianten untersucht, deren Vor- und Nachteile werden aufgezeigt sowie ihre Wirkungen simuliert.

Empfänger von Arbeitslosengeld II (ALG II) dürfen voraussichtlich ab dem 1. Juli 2011 mehr von ihrem Erwerbseinkommen behalten. So sieht es der Gesetzentwurf des Bundeskabinetts vom 20. Oktober 2010 vor, der auch die Erhöhung des ALG-II-Regelsatzes von 359 EUR auf 364 EUR umfasst. Die Veränderung gegenüber den derzeit gültigen Anrechnungsregeln ist jedoch minimal. Zukünftig dürfen von den Arbeitsentgelten bis zur Grenze von 1.000 EUR 20 Prozent behalten werden, darüber sinkt – wie bisher – der

prozentuale Freibetrag auf 10 Prozent. Aktuell vermindert sich der Freibetrag bereits bei 800 EUR. Für alle erwerbstätigen ALG-II-Empfänger – sogenannte Aufstocker – mit einem Einkommen bis 800 EUR ändert sich durch die Reform nichts. Für alle anderen steigt das verfügbare Einkommen um bis zu 20 EUR im Monat (vgl. Tabelle 1, Seite 2).

Für die christlich-liberale Regierungskoalition geht damit die mühevolle Suche nach einem Kompromiss zumindest vorerst zu Ende. Begonnen hatte sie mit einer relativ einfach scheinenden Forderung im schwarz-gelben Koalitionsvertrag: CDU, CSU und FDP hatten dort festgehalten, dass die Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) „deutlich verbessert“ werden sollen.

Alternativen zu dem Kompromiss hat insbesondere die FDP bereits im Frühjahr 2010 ins Spiel gebracht. Zuletzt machte sie sich besonders für ein Modell stark, das für Aufstocker mit größeren Erwerbseinkünften zu mehr Netto geführt hätte, während Minijobber erhebliche Einkommensverluste hätten hinnehmen müssen.

Dieser Kurzbericht untersucht die Effekte des aktuellen Reformvorschlags sowie zwei

weiterer Alternativen auf das Arbeitsangebot, die öffentlichen Haushalte und die Zahl der Empfänger von Transferleistungen. Die beiden Alternativen („FDP-Vorschlag“ und „Vollanrechnung bis 400 Euro“) wurden so gewählt, dass sie die Zielkonflikte, die bei einer Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten auftreten, deutlich machen (vgl. Tabelle 1).

■ Erwerbstätige Leistungsbezieher in der Grundsicherung

Im Mai 2010 gab es ca. 1,4 Mio. Aufstocker, die zwar über eigenes Erwerbseinkommen verfügen, jedoch den Lebensunterhalt ihres Haushalts davon nicht bestreiten können. Sie sind auf Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II angewiesen. **Abbildung 1** zeigt die Verteilung der Erwerbseinkommen unter den Leistungsbeziehern im September 2009. Mehr als die Hälfte (knapp 57 %) der Aufstocker geht einer geringfügigen Beschäftigung nach (Bruttomonats-einkommen bis 400 EUR). Nur knapp ein Viertel (306 Tsd.) bezieht ein Erwerbseinkommen oberhalb der Midijob-Grenze (800 EUR). Sie würden sofort von der Neuregelung profitieren.

Die Verteilung der Aufstocker-Einkommen spiegelt auch die Erwerbsanreize wider, die durch das bestehende Hinzuverdienstsystem im SGB II gesetzt werden. Dieses ist in drei Intervalle gegliedert (vgl. Tabelle 1, Zeile „Status quo“). Die ersten 100 EUR einer Erwerbstätigkeit sind anrechnungsfrei und verbleiben vollständig bei den erwerbstätigen Hilfebedürftigen. Bei höheren Einkommen verschlechtern sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten stark: Von jedem zusätzlich verdienten Euro (bis zu einer Obergrenze

von 800 EUR) verbleiben nur 20 Cent beim Hilfebedürftigen, dies entspricht einer Transferentzugsrate von 80 Prozent. Oberhalb von 800 EUR bis 1.200 EUR steigt die Transferentzugsrate sogar auf 90 Prozent. In Bedarfsgemeinschaften mit Kindern liegt die Obergrenze des Intervalls bei 1.500 EUR.

Die zurzeit geltenden hohen Transferentzugsraten für Einkommen oberhalb von 100 EUR setzen kaum Anreize zur Ausweitung der Arbeitszeit: Aufstocker mit einer niedrig entlohnten Vollzeitbeschäftigung haben häufig nur ein geringfügig höheres Einkommen als sie bei einer Teilzeitbeschäftigung und ergänzendem Leistungsbezug erreichen können. Deshalb geht es bei einer Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II um die Frage, wie finanzielle Arbeitsanreize verstärkt werden können. Dabei ist eine Reihe von ökonomischen Nebenbedingungen zu beachten und nicht zuletzt engen auch politische Vorgaben den Gestaltungsspielraum ein.

■ Geringer Gestaltungsspielraum aufgrund vieler Nebenbedingungen

Eine zentrale Aufgabe der Grundsicherung für Arbeit-suchende ist es, erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen.

Positive Arbeitsangebotseffekte sollten daher die Mindestanforderung an eine Reform der Hinzuverdienstregelung sein. Die finanziellen Anreize sollten so verändert werden, dass es sich für Leistungsempfänger stärker als bisher lohnt, eine Beschäftigung aufzunehmen oder mehr Wochenstunden zu arbeiten. Eine höhere Beteiligung am Erwerbsleben entspricht

Tabelle 1

Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Transferbezug im SGB II – Status quo und simulierte Reformvarianten

		Einkommensintervalle und Anrechnungssätze für Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit					
Status quo	Intervall	€	0 - 100	101 - 800	801 - 1.200/1.500		
	Anrechnungssatz	%	0	80	90		
Reform ab Juli 2011	Intervall	€	0 - 100	101 - 1.000	1.001 - 1.200/1.500		
	Anrechnungssatz	%	0	80	90		
FDP-Vorschlag	Intervall	€	0 - 40	41 - 200	201 - 400	401 - 1.000	1.001 - 1.200/1.500
	Anrechnungssatz	%	0	100	60	50	90
„Vollanrechnung bis 400 Euro“	Intervall	€	0 - 50	51 - 400	401 - 1.200/1.500		
	Anrechnungssatz	%	0	100	80		

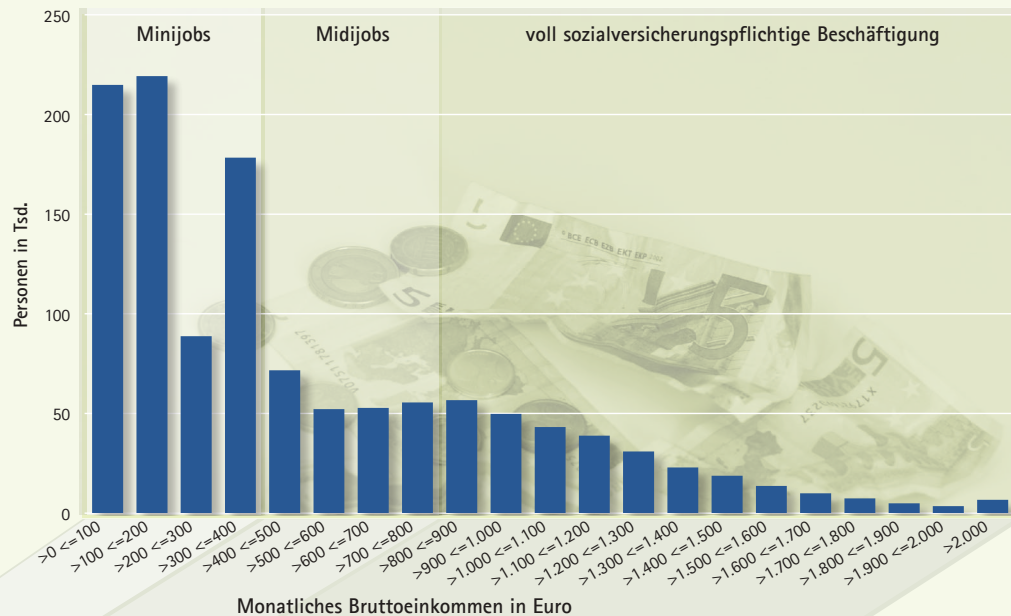
Die Intervalle beschreiben den Einkommensbereich innerhalb einer Reformvariante, für den ein bestimmter Anrechnungssatz gilt. Der Anrechnungssatz gibt an, wie viel Prozent eines verdienten Euro auf den SGB-II-Anspruch angerechnet werden, d. h. diesen schmälern.

© IAB

Abbildung 1

Bruttoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung von erwerbstätigen Leistungsbeziehern

September 2009



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

einerseits dem Subsidiaritätsgedanken. Danach sollte jeder Bürger das ihm Mögliche tun, um die öffentliche Unterstützung auf ein Minimum zu reduzieren. Andererseits ist der Verbleib in Arbeit auch zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit wichtig, selbst wenn es sich nur um eine kleine Tätigkeit in Teilzeit handelt. Außerdem erscheint die Integration ins Erwerbsleben auch aus sozialer Perspektive wünschenswert, da sie von großer Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe ist. Schließlich kann man es auch als Ausdruck gesellschaftlicher Fairness begreifen, wenn Personen mit größeren Erwerbseinkommen über mehr Kaufkraft verfügen als Hilfebedürftige, die gar nicht oder nur geringfügig beschäftigt sind.

Das Ziel, mehr Beschäftigung zu fördern, ist aber nicht leicht zu erreichen. Höhere Freibeträge für größere Hinzuverdienste setzen zwar positive Arbeitsanreize für Nichterwerbstätige und Aufstocker mit geringem Erwerbsumfang. Es entstehen aber auch Anreize für derzeit nicht bedürftige Haushalte, ihren Erwerbsumfang zu reduzieren: Bei Anspruch auf Transferleistungen können sie dann ein ähnliches Nettoeinkommen auch mit weniger Arbeitsstunden erreichen. Der Netto-Effekt auf das Arbeitsangebot ist in diesem Fall a priori unbestimmt.

Darüber hinaus sind die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte von zentraler politischer Bedeutung. Dabei ist vor allem das Verhältnis von

Mehrausgaben und zusätzlichem Arbeitsangebot zu beachten. Würde beispielsweise nur der pauschale Freibetrag von heute 100 EUR (Grundfreibetrag) um 50 EUR erhöht, wären keine großen Änderungen im Erwerbsverhalten der Leistungsempfänger zu erwarten. Allerdings würden dafür spürbare Mehrkosten in der Grundsicherung anfallen. Zu den Mehrausgaben, die aus der verminderten Anrechnung von Erwerbseinkommen von Leistungsbeziehern resultierten, kämen zusätzliche Ansprüche von Erwerbstätigen. Bei Alleinstehenden umfasst dies den Personenkreis, dessen Bruttoeinkommen im Status quo bis zu etwa 70 EUR oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze liegt. Im ungünstigsten Fall kann der Arbeitsangebotseffekt trotz hoher Kosten sogar negativ sein.

Unabhängig von der relativen Effizienz konkurrierender Reformvorschläge ist auch die absolute Höhe der gesamtstaatlichen Be- oder Entlastung hoch relevant. Der von der Bundesregierung eingeschlagene Konsolidierungskurs des Bundeshaushalts verträgt sich letztlich nicht mit deutlichen Mehrausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Beim Thema Kosten muss auch berücksichtigt werden, dass jede Veränderung die aktuelle Kostenaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden tangieren kann, da z. B. die Kosten der Unterkunft von den Kommunen finanziert werden, der Grundbedarf zum Lebensunterhalt hingegen vom Bund.

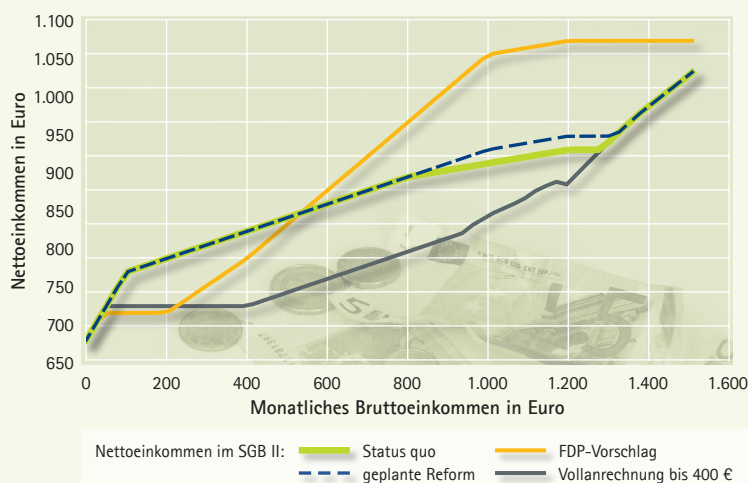
Ebenfalls von großer politischer Bedeutung ist, wie viele Personen von Transferleistungen abhängig sind. Besonders problematisch aus Sicht der Bundesregierung dürfte es sein, wenn die Zahl der „Hartz-IV-Haushalte“ steigt – wird doch deren Entwicklung seit der Reform im Jahr 2005 mit besonderer öffentlicher Aufmerksamkeit verfolgt.

Schließlich ist auch zu bedenken, dass eine „Verbesserung“ der Hinzuverdienstmöglichkeiten für sich genommen für Politiker leichter zu vertreten ist als das Gegenteil. Dies lässt beispielsweise Reformen, die für alle beschäftigten ALG-II-Bezieher zu Einkommens-einbußen führen, politisch wenig attraktiv erscheinen – obwohl sie gleichzeitig zu Einsparungen und zu weniger Transferbeziehern führen. Die politischen Realisierungschancen dürften somit nicht nur von Kosten und der Aussicht auf mehr Beschäftigte abhängen, sondern auch davon, ob der Reformvorschlag in der Gesellschaft hinreichende Akzeptanz findet.

Abbildung 2

Zusammenhang zwischen Bruttolohn und Nettoeinkommen von einem alleinstehenden SGB-II-Bezieher ohne Kind

Status quo und die drei Reformvarianten



Anmerkung: Die Abbildung stellt den Zusammenhang zwischen Brutto-Erwerbseinkommen und verfügbarem Einkommen bzw. dem finanziellen Wert von Regelleistung, Leistungen für Unterkunft und Heizung (LfU) sowie dem verbleibenden Netto-Erwerbseinkommen für eine alleinstehende Person dar. Der Konstruktion der Nettoeinkommenskurven liegt die Annahme über Kosten der Unterkunft und Heizung in Höhe von 320 EUR für einen Single-Haushalt zugrunde. Das Nettoeinkommen bei Nicht-Erwerbstätigkeit liegt für Alleinstehende somit bei 679 EUR im Monat. Im Status quo endet der aufstockende Bezug bei knapp 1.300 EUR.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Mikrosimulationsmodells.

© IAB

Reformvorschlag der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf der Regierungskoalition sieht vor, die geltende Regelung lediglich an einer Stelle zu verändern (vgl. Tabelle 1, Zeile „Reform ab Juli 2011“). Das Einkommensintervall mit einem Freibetragsatz von 20 Prozent geht dann von 100 EUR bis 1.000 EUR. Oberhalb davon bis zu den unveränderten Obergrenzen (1.200/1.500 EUR) gilt weiterhin ein Freibetragsatz von 10 Prozent. **Abbildung 2** zeigt den mit dem Reformvorschlag verbundenen Nettoeinkommensverlauf für den exemplarischen Fall eines Alleinstehenden (gestrichelte blaue Linie) zusammen mit den entsprechenden Verläufen im Status quo (grüne Linie) und den Verläufen für die anderen untersuchten Hinzuverdienstregelungen.

Alleinstehende profitieren nur in einem Einkommensintervall zwischen 800 und 1.200 EUR geringfügig von der Neuregelung. Für Aufstocker mit niedrigem Hinzuverdienst ändert sich nichts. Bezieher höherer Einkommen werden also relativ zu Leistungsbeziehern, die nicht oder nur wenig arbeiten, geringfügig bessergestellt. Von dieser Reform sind keine starken Effekte zu erwarten – weder auf das Erwerbsverhalten und auf die Kosten der Grundsicherung noch auf die Zahl der von SGB-II-Leistungen abhängigen Haushalte.

Mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell (vgl. Infokasten links) wurde die Veränderung des Arbeitsangebots im Vergleich zum Status quo untersucht (vgl. Tabelle 2). Dabei wird zwischen der Wirkung der jeweiligen Regelung auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt (Partizipationseffekt) sowie auf die angebotenen Arbeitsstunden (Arbeitsvolumeneffekt) unterschieden. Der Partizipationseffekt ist die – aus der jeweils betrachteten Politikmaßnahme resultierende – aggregierte Veränderung der Zahl der erwerbstätigen Personen im Vergleich zum Status quo. Ein positiver Partizipa-

i Simulationsmethode

Die hier vorgestellten Ergebnisse sind Schätzungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell (vgl. Arntz et al. 2007). Dieses Modell berechnet für eine Stichprobe von Haushalten – das Sozio-oekonomische Haushaltspanel (SOEP) – Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die wichtigsten Sozialleistungen (ALG II, Wohngeld, Kindergeld etc.). Ausgangspunkt sind dabei die Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder. Durch geeignete Gewichtungsfaktoren kann man die auf Basis der Stichprobe ermittelten Ergebnisse auf die deutsche Wohnbevölkerung hochrechnen. Das IAB-Mikrosimulationsmodell umfasst auch ein mikroökonomisches Arbeitsangebotsmodell, mit dessen Hilfe Aussagen über die wahrscheinliche Veränderung des Erwerbsverhaltens (Partizipation und Umfang in Stunden) möglich sind.

Die Ergebnisse der IAB-Simulationsrechnungen ergeben sich als Differenz zwischen einer Basissimulation und einem Reformszenario. Beide unterscheiden sich nur in den untersuchten Reformen (veränderte Politikparameter). Den Simulationen zu den Wirkungen des höheren Wohngelds und des modifizierten Kinderzuschlags liegt der aktuelle Rechtsstand (2010) als Basis zugrunde. Bei der Interpretation der Simulationsergebnisse ist zu beachten, dass im Modell unterstellt wird, dass jeder Haushalt mit einem SGB-II-Anspruch diesen auch tatsächlich realisiert, unabhängig von der jeweiligen Höhe. Diese Annahme hat zur Folge, dass sowohl die ermittelte Veränderung der Transferhaushalte als auch die Kosten vom Betrag her überschätzt werden, sodass die ermittelten Effekte als Obergrenzen zu interpretieren sind.

tionseffekt bedeutet somit, dass mehr Menschen aufgrund der veränderten Hinzuverdienstmöglichkeiten arbeiten möchten. Der Arbeitsvolumeneffekt weist hingegen die Änderung des angebotenen Stundenvolumens in Vollzeitäquivalenten¹ aus. Insgesamt gehen von der Reform keine nennenswerten Effekte auf das Arbeitsangebot aus. Innerhalb der aufstockenden Beschäftigungsformen gibt es kleine Anreize, in umfangreichere Beschäftigungsverhältnisse zu wechseln und auch insgesamt wird das Aufstocken gegenüber dem Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit etwas attraktiver. Sowohl Partizipations- als auch Arbeitsvolumeneffekt sind daher leicht positiv.

Die zu erwartenden Arbeitsangebotsreaktionen sind von Beschäftigungseffekten zu unterscheiden. Nur wenn das zusätzliche Arbeitsangebot auf eine entsprechende Arbeitsnachfrage trifft, wird zusätzliche Beschäftigung geschaffen. Kurzfristig könnten zwar Arbeitsplätze fehlen. Mittel- bis langfristig ist aber davon auszugehen, dass der größte Teil des zusätzlichen Arbeitsangebots auch tatsächlich beschäftigt wird.

Außerdem zeigt Tabelle 2 die geschätzten Effekte der Reform auf die Zahl der Transferempfänger und die öffentlichen Finanzen. Dargestellt sind jeweils der kurzfristige Effekt ohne Verhaltensanpassungen, d. h. ohne Änderungen des Erwerbsverhaltens, und der langfristige Effekt mit Verhaltensanpassungen.

Die geringfügige Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten führt dazu, dass einige Haushalte nun erstmals einen Anspruch auf Leistungen für den Lebensunterhalt (ALG II) oder die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II erwerben. Dies ist mit Mehrkosten von ca. 185 Mio. EUR verbunden. Die Veränderung der Hinzuverdienstregelung hat nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Grundsicherung Auswirkungen. In geringem Umfang (10 Tsd. Haushalte) verringert sich unmittelbar die Zahl der Wohngeldempfänger, wenn diese sich nun im SGB II finanziell besserstellen und in die Grundsicherung wechseln. Umgekehrt steigt die Zahl der Empfänger des Kinderzuschlages, da die neue Hinzuverdienstregelung den Kreis der Anspruchsberechtigten ausweitet.

Durch die niedrigen Angebotseffekte, die von der Reform ausgelöst werden, unterscheiden sich die Veränderungen mit und ohne Verhaltensanpassungen nur in geringem Maße. Insgesamt führt die Reform kurzfristig zu Mehrausgaben in Höhe von 204 Mio. EUR. Erfüllen sich die simulierten, durch die Reform ausge-

lösten Änderungen des Erwerbsverhaltens, werden die Ausgaben langfristig um 242 Mio. EUR steigen.

Um wesentlich größere Effekte auf das Arbeitsangebot zu erreichen, müssten Aufstocker mit höheren Einkommen deutlich bessergestellt werden als Aufstocker mit geringem Einkommen oder Transferbezieher, die nicht erwerbstätig sind. Dies kann durch

Tabelle 2

Geschätzte Wirkung der Reformvarianten zur Hinzuverdienstregelung auf das Arbeitsangebot, die Zahl der Transferempfänger und die Sozialausgaben

	Reformvorschlag (ab 1.7.2011)	FDP-Vorschlag	„Vollanrechnung bis 400 Euro“
■ Arbeitsangebot Differenz zum Status quo in Tsd.			
Partizipationseffekt (Personen)	+4,7	+73,8	-15,1
Arbeitsvolumeneffekt (Vollzeitäquivalente)	+1,0	+8,9	+49,4
■ Transferempfänger Differenz zum Status quo, Haushalte in Tsd.			
Wirkung ohne Verhaltensanpassungen			
Arbeitslosengeld II	+13	+210	-228
Kosten der Unterkunft (SGB II)	+68	+762	-299
Wohngeld	-10	-148	+176
Kinderzuschlag	+22	-65	+33
Wirkung mit Verhaltensanpassungen			
Arbeitslosengeld II	+5	+185	-235
Kosten der Unterkunft (SGB II)	+75	+883	-372
Wohngeld	-5	-128	+172
Kinderzuschlag	+30	-27	+41
■ Fiskalische Wirkungen Differenz zum Status quo, in Mio. EUR			
Veränderung der Transferausgaben – Einsparungen (-) / Mehrausgaben (+)			
Wirkung ohne Verhaltensanpassungen			
Arbeitslosengeld II	+23	+216	-836
Kosten der Unterkunft (SGB II)	+162	+2.093	-1.311
Wohngeld	-26	-238	+332
Kinderzuschlag	+45	-120	+60
Wirkung mit Verhaltensanpassungen			
Arbeitslosengeld II	-31	-229	-694
Kosten der Unterkunft (SGB II)	+160	+2.514	-1.586
Wohngeld	-20	-219	+330
Kinderzuschlag	+61	-12	+92
Veränderung der Staatseinnahmen – Einnahmerückgang (-) / Mehreinnahmen (+)			
Wirkung mit Verhaltensanpassungen			
Sozialversicherungsbeiträge	-30	-545	+541
Einkommensteueraufkommen	-41	-610	+210
Fiskalischer Gesamteffekt – Einsparungen (-) / Mehrausgaben (+)			
Ohne Verhaltensanpassungen	+204	+1.951	-1.755
Mit Verhaltensanpassungen	+242	+3.210	-2.609

Der Partizipationseffekt ist die aus der jeweils betrachteten Politikmaßnahme resultierende aggregierte Veränderung der Zahl der erwerbstätigen Personen im Vergleich zum Status quo. Der Arbeitsvolumeneffekt weist die Änderung des angebotenen Stundenvolumens in Vollzeitäquivalenten (à 40 Wochenstunden) aus, er enthält neben dem Partizipationseffekt also auch die erwarteten Änderungen des Erwerbsumfanges der Erwerbstätigen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des IAB-Mikrosimulationsmodells.

© IAB

¹ Fiktive Personen mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden.

weitaus bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten für Aufstocker mit höheren Einkommen und/oder durch deutlich verschlechterte Regelungen für Aufstocker mit geringerem Erwerbseinkommen umgesetzt werden. Beide Möglichkeiten werden im Folgenden untersucht.

■ FDP-Vorschlag

In einem Beschluss vom 15. März 2010 hat das FDP-Präsidium Vorschläge formuliert, die zu wesentlich besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten für Aufstocker mit höheren Einkommen führen würden. Die hier untersuchte FDP-Variante sieht jedoch nicht durchweg eine niedrigere Transferentzugsrate vor (vgl. Zeile „FDP-Vorschlag“ in Tabelle 1). Aufstockende Minijobber (bis 400 EUR) müssten deutliche Einkommenseinbußen hinnehmen, denn der Betrag, bis zu dem Erwerbseinkommen vollständig beim ALG-II-Empfänger verbleibt (Grundfreibetrag), würde von 100 auf 40 EUR sinken. Außerdem würde jeder zwischen 40 und 200 EUR verdiente Euro komplett auf das ALG II angerechnet. Oberhalb von 200 EUR wollten die Liberalen aber deutlich großzügiger sein, als dies heute der Fall ist.

Die grundsätzliche Idee hinter dieser Form der Hinzuverdienstregeln ist einfach: Die Aufstockung der Grundsicherung durch geringe Erwerbseinkommen soll stark eingeschränkt werden. Dagegen sollen die Anreize zur Aufstockung eigener Einkommen durch das ALG II vergrößert werden. Zur Begründung verweisen die Liberalen auf Fehlanreize im Status quo und die in ihren Augen nicht akzeptable Privilegierung kleiner Hinzuverdienste.

Der Verlauf der Nettoeinkommenskurve für einen Alleinstehenden (Abbildung 2, orange Linie) zeigt, dass bei diesem Vorschlag Aufstocker bis zu einem Erwerbseinkommen von 520 EUR unterm Strich weniger hätten als im Status quo. Umgekehrt stellen sich alle Bezieher höherer Einkommen besser. Es ist daher anzunehmen, dass Aufstocker nach Einführung des FDP-Vorschlags mit größerer Wahrscheinlichkeit entweder ihre Arbeitszeit ausweiten und Vollzeit arbeiten oder sich ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Damit würde zwar das Ziel erreicht, mehr Anreize für eine Teil- oder Vollzeittätigkeit zu schaffen, möglicherweise jedoch zu dem Preis, dass das Arbeitsangebot insbesondere um die Zahl der Personen mit kleinen Hinzuverdiensten sinkt.

Tabelle 2 zeigt, dass der FDP-Vorschlag insgesamt zu einem geringfügig höheren Arbeitsangebot von ca. 9 Tsd. Personen (in Vollzeitäquivalenten) führt. Diese

Entwicklung setzt sich aus zwei Effekten zusammen: Zum einen werden zusätzlich ca. 74 Tsd. Leistungsbezieher motiviert eine Arbeit aufzunehmen. Zum anderen steigt die Präferenz für eine Arbeitszeit von ca. 30 Stunden. Aufstocker streben vermehrt eine höhere wöchentliche Arbeitszeit an. Das FDP-Modell könnte aber auch dazu führen, dass Personen, die momentan in Vollzeit arbeiten und noch nicht im Leistungsbezug sind, ihre Arbeitszeit reduzieren und erst zu Aufstockern werden.

Der Vorschlag bewirkt eine deutliche Zunahme der Transferempfänger im SGB II (vgl. Tabelle 2). Ohne Verhaltensänderungen wäre mit rund 760 Tsd. neuen Empfängern von Leistungen für Unterkunft und Heizung zu rechnen. Ein kleiner Teil dieser neuen Leistungsempfänger wechselt vom Wohngeldbezug bzw. vom Kinderzuschlag in das SGB II, der größere Teil erwirbt erstmalig durch die Neuregelung einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung. Der oben angesprochene Effekt, dass Personen, die bisher keinen Leistungsanspruch haben, ihre Arbeitszeit reduzieren und anspruchsberechtigt werden, führt dazu, dass nach Verhaltensanpassungen die Zahl der SGB-II-Empfänger um rund 880 Tsd. steigt.

Die deutliche Verbesserung bei höheren Erwerbseinkommen bringt erhebliche Mehrkosten im SGB II mit sich. Die Ausgaben für die Regelleistung (ALG II) und die Kosten der Unterkunft steigen sowohl kurz- als auch langfristig um rund 2,3 Mrd. EUR. Durch die Wechsler von Wohngeld und Kinderzuschlag in das SGB II werden dort kurzfristig Einsparungen in Höhe von ca. 240 Mio. EUR bzw. 120 Mio. EUR realisiert. Da der FDP-Vorschlag zu einem höheren Arbeitsangebot führt, steigen langfristig die Einnahmen aus der Einkommensteuer und die Sozialversicherungsbeiträge. Die fiskalische Gesamtbelastung beläuft sich kurzfristig, also ohne Verhaltensanpassungen, auf knapp 2 Mrd. und langfristig auf 3,2 Mrd. EUR.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der FDP-Vorschlag zu etwas größeren positiven Effekten auf das Arbeitsangebot führt. Gemessen an den erheblichen Mehrkosten von über 2 Mrd. EUR bleibt der Arbeitsvolumeneffekt mit ca. 9 Tsd. Personen jedoch gering, da auch für viele Erwerbstätige ein Anreiz entsteht, ihre Arbeitszeit zu reduzieren und einen Leistungsanspruch zu erwerben. Eine Möglichkeit, dies zu umgehen, bestünde darin, Aufstocker im Vergleich zur geltenden Regelung generell nicht besserzustellen. Kürzte man zusätzlich noch die Freibeträge für Aufstocker mit geringen Arbeitsstunden, könnten vergleichsweise hohe positive Arbeitsvolumeneffekte ohne fiskalische

Belastungen erreicht werden. Ein solcher Vorschlag wird im nächsten Abschnitt untersucht.

■ Vollanrechnung bis 400 EUR

Die nun betrachtete Reformvariante sieht vor, dass bis zu einem Hinzuverdienst von 400 EUR lediglich ein Grundfreibetrag in Höhe von 50 EUR behalten werden darf (Zeile „Vollanrechnung bis 400 EUR“ in **Tabelle 1**).² Im Unterschied zum FDP-Vorschlag kommt es in dieser Alternative zu keinen Verbesserungen für höhere Arbeitseinkommen. Noch deutlicher als beim FDP-Modell müssten aufstockende Minijobber (bis 400 EUR) Einkommenseinbußen hinnehmen: Im Status quo dürfen sie von 400 EUR 160 EUR behalten. Für Einkommen über 400 EUR bis zu 1.200 EUR (bzw. 1.500 EUR bei Leistungsempfängern mit Kindern) soll in dieser Variante ein Anrechnungssatz von durchgehend 80 Prozent gelten.

Abbildung 2 (graue Linie) zeigt, dass sich alle bisherigen Aufstocker durch diesen Vorschlag finanziell schlechterstellen würden. Beispielsweise erhöht sich das Nettoeinkommen eines ALG-II-Empfängers bei einem monatlichen Bruttolohn an der Midijob-Grenze von 800 EUR gegenüber dem Einkommen bei keiner Erwerbstätigkeit nur um 130 EUR. Nach geltender Rechtslage bleiben von den 800 EUR in der Summe 240 EUR anrechnungsfrei.

Insgesamt wäre bei diesem Vorschlag also mit hohen Einsparungen im SGB II zu rechnen, jedenfalls solange die heutigen Arbeitsverhältnisse fortgeführt werden. Die Vollanrechnung des Bruttolohnes bis 400 EUR legt nahe, eine geringfügige Beschäftigung gar nicht erst in Erwägung zu ziehen. Ein Teil der Aufstocker dürfte sich daher vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Dies gilt vor allem für Aufstocker mit geringem Hinzuverdienst, wie z. B. Zweitverdiener innerhalb von Paarhaushalten und für Alleinerziehende, die ihre Arbeitszeit häufig aufgrund fehlender Betreuungsmöglichkeiten nicht ausweiten können (Dietz et al. 2009). Auch für bisher nicht erwerbstätige Leistungsempfänger wird die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die nicht zur Überwindung der Bedürftigkeit führt, tendenziell unattraktiver. Ein anderer Teil der Aufstocker wird versuchen, die Einkommensverluste durch eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu kompensieren.

² Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010) beschäftigt sich in seinem aktuellen Gutachten ausführlich mit der „Vollanrechnungsschwelle“.

Die Arbeitsangebotseffekte bei diesem Reformvorschlag zeigen, dass sich ca. 15 Tsd. Leistungsempfänger vom Arbeitsmarkt zurückziehen würden (vgl. **Tabelle 2**). Der Effekt geht zum größten Teil auf Alleinerziehende zurück, die ihre Erwerbstätigkeit aufgeben. Insgesamt würde die Umsetzung des Vorschlags jedoch zu einem positiven Effekt auf das angebotene Arbeitsvolumen im Umfang von ca. 49 Tsd. Vollzeitäquivalenten führen. Viele Leistungsbezieher, insbesondere in Paarhaushalten, würden also versuchen, die Einkommensverluste durch Mehrarbeit auszugleichen.

Das Ergebnis verdeutlicht den Zielkonflikt zwischen Partizipations- und Arbeitsvolumeneffekt, wenn man geringfügig beschäftigte Aufstocker gegenüber Aufstockern in Vollzeit schlechterstellt. Ein Teil der Aufstocker mit kleinen Erwerbsumfängen weitet seine Arbeitszeit aus (positiver Arbeitsvolumeneffekt), während ein anderer Teil sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückzieht (negativer Partizipationseffekt).

Die verschärfte Anrechnung von Erwerbseinkommen im Vergleich zum Status quo führt dazu, dass viele Haushalte ihren Anspruch auf ergänzende Leistungen im SGB II verlieren (vgl. **Tabelle 2**). Davon sind ca. 300 Tsd. Personen mit einem Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung betroffen. Dies führt bei den SGB-II-Ausgaben zu Einsparungen von 2,1 Mrd. EUR. Ein Teil der betroffenen Haushalte wechselt in das Wohngeld (+ 176 Tsd.) und/oder den Kinderzuschlag (+ 33 Tsd.). Dadurch entstehen dort höhere Kosten von 330 Mio. bzw. 60 Mio. EUR. Langfristig sinkt die Zahl der SGB-II-Haushalte um 370 Tsd. Durch eine Ausweitung der Arbeitszeit würde es also mehr Haushalten gelingen, die Grundsicherung zu verlassen.

Aufgrund des vergleichsweise hohen Arbeitsangebotseffektes käme es auch bei den Sozialabgaben und der Einkommensteuer zu beachtlichen Mehreinnahmen. Der Reformvorschlag führt zu Einsparungen von 1,8 Mrd. EUR in der kurzen Frist und unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen langfristig sogar in Höhe von 2,6 Mrd. EUR. Insgesamt werden durch den Vorschlag eine Verschiebung der Erwerbstätigkeit zugunsten von Arbeitsverhältnissen mit höheren Wochenstunden, eine Steigerung des Arbeitsangebots sowie Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten erreicht.

Die Anreize für Leistungsbezieher, die nicht arbeiten, eine Beschäftigung aufzunehmen, werden allerdings nicht verbessert. Zudem werden die positiven Wirkungen zulasten von Aufstockern mit geringen

Die Autoren



Kerstin Bruckmeier
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ im IAB.
kerstin.bruckmeier@iab.de



Michael Feil
ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ im IAB.
michael.feil@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de



Jürgen Wiemers
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ im IAB.
juergen.wiemers@iab.de

Erwerbsumfängen „erkauff“, die sich vielfach vom Arbeitsmarkt zurückziehen dürften. Vor allem Personen, die ihre Arbeitszeit nicht ausweiten können, da sie z. B. Angehörige oder Kinder betreuen oder gesundheitlich eingeschränkt sind, wären die großen Verlierer und von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen. Daneben fördert die stärkere Anrechnung das Ausweichen in die Schwarzarbeit sowie den Leistungsmisbrauch, indem Einkommen bei der Antragstellung verschwiegen werden.

■ Fazit

Die von den Regierungsparteien im Koalitionsvertrag angestrebte Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten entpuppt sich bei näherer Betrachtung als Wahl zwischen Skylla und Charybdis. **Tabelle 3** bewertet abschließend, in welchem Maße die Reformziele bei den Hinzuverdienstregelungen durch die untersuchten Vorschläge erreicht werden. Die drei Alternativen zeigen exemplarisch die Zielkonflikte auf, die bei einer Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten unvermeidbar sind.

Letztlich hängt die politische Entscheidung davon ab, welchen Zielen Vorrang eingeräumt wird: dem

Teilhabeziel einer Arbeitsaufnahme (Partizipations-effekt) auch mit geringer Erwerbsbeteiligung, einer Ausweitung des Arbeitsangebots über mehr Wochenstunden (Arbeitsvolumeneffekt) oder dem Ziel, die Sozialausgaben zu begrenzen. Indem die Bundesregierung die derzeit gültige Regelung nur marginal verändert, vermeidet sie letztlich eine Priorisierung dieser konkurrierenden Ziele. Durch die geplante Reform sind keine nennenswerten Arbeitsangebotseffekte zu erwarten. Auch das im Koalitionsvertrag genannte Vorhaben, dass Erwerbstätige mit höherem Erwerbseinkommen in der Grundsicherung finanziell bessergestellt werden, wird nur ansatzweise erreicht. So scheint es, dass beim Zustandekommen des Regierungsvorschlags auch die möglichen fiskalischen Belastungen und die etwaigen politischen Risiken eine Rolle gespielt haben dürften.

Eine weiter reichende Reform hätte entweder höhere Ausgaben oder deutliche Einschnitte zumindest bei einem Teil der Aufstocker nach sich gezogen. In der aktuellen Situation – insbesondere im Hinblick auf die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – wäre es für den Gesetzgeber schwierig gewesen, den Ausweg aus dem Dilemma über zusätzliche Ausgaben zu vollziehen. Letztlich hat man sich dafür entschieden, keinen Kurswechsel vorzunehmen und die Reform der Hinzuverdienstregeln im Jahr 2012 erneut auf den Prüfstand zu stellen. Ob die Entscheidung für eine grundlegendere Reform dann leichter fällt, ist anzuzweifeln, denn die Zielkonflikte werden die gleichen bleiben.

Literatur

Arntz, Melanie; Clauss, Markus; Kraus, Margit; Schnabel, Reinhold; Spermann, Alexander; Wiemers, Jürgen (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform. [IAB-Forschungsbericht Nr. 10](#), Nürnberg.

Dietz, Martin; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. [IAB-Kurzbericht Nr. 2](#), Nürnberg.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung, [Jahresgutachten 2010/2011](#), Wiesbaden.

Tabelle 3

Wirkungen der Reformalternativen im Überblick

	Reform ab Juli 2011	FDP-Vorschlag	Vollanrechnung bis 400 €
■ Ökonomische Ziele			
Partizipationseffekt	0	++	--
Arbeitsvolumeneffekt	0	+	++
Geringe fiskalische Kosten	+	--	++
■ Politische Ziele			
Keine neuen Leistungsbezieher	0	--	++
Keine Verlierer	++	-	--
Finanzielle Besserstellung von Vollzeit-Aufstockern gegenüber Status quo	0	++	-
Finanzielle Besserstellung von Vollzeit- gegenüber Teilzeit-Aufstockern	0	++	++

Die Auswahl der Ziele und ihre Bewertung dient der Darstellung der Zielkonflikte und sind nicht als Gesamtwertung der Varianten zu interpretieren: „++“ bzw. „+“ bedeuten, dass ein Ziel sehr gut bis gut erreicht wird; „0“ impliziert (nahezu) keine Auswirkung auf die Zielgröße; „-“ und „--“ bedeuten, dass das Ziel verletzt bzw. stark verletzt wird. Eine Gesamtbewertung der Alternativen setzt eine (politische) Gewichtung der verschiedenen Wirkungen voraus.

Quelle: Eigene Darstellung.

© IAB