



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

20|2019 Zum System der Grundsicherung
für Erwerbsfähige, zur Eingliederung von
Langzeitarbeitslosen und zur Ausgestaltung der
Sozialversicherungsabgaben

Kerstin Bruckmeier, Bastian Stockinger, Jürgen Wiemers

Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 9. Oktober 2019

Zum System der Grundsicherung für Erwerbsfähige, zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und zur Ausgestaltung der Sozialversicherungsabgaben

Kerstin Bruckmeier

Bastian Stockinger

Jürgen Wiemers

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Inanspruchnahme und Arbeitsanreize in der Grundsicherung	5
3 Bewertung von Reformoptionen zur Erhöhung von Inanspruchnahme und Arbeitsanreizen in der Grundsicherung	6
4 Einschätzung der langfristigen Eingliederungswirkungen und der Gefahr von Verdrängungs- und Drehtüreffekten des Instruments „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“	8
5 Einschätzung zu den Beschäftigungswirkungen einer Senkung beziehungsweise einer progressiveren Ausgestaltung der Sozialversicherungsabgaben für Arbeitnehmer im unteren Lohnbereich	10
Literatur	13

Zusammenfassung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens 2019/2020 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde das IAB unter anderem um seine Expertise zu folgenden Themen gebeten: Einschätzung der Leistungsanspruchnahme und der Arbeitsanreize in der Grundsicherung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte; Beurteilung der zu erwartenden Beschäftigungswirkungen des Instruments „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (in Bezug auf langfristige Eingliederungswirkungen und auf die Gefahr von Verdrängungs- und Drehtüreffekten); Beurteilung der Arbeitsangebots- und Beschäftigungswirkungen einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben für Arbeitnehmer im unteren Lohnbereich. Die Erkenntnisse, die das IAB im Herbst 2019 hierzu vorgelegt hat, werden in der vorliegenden Stellungnahme zusammengefasst.

Abstract

In preparation for the Annual Report 2019/2020 of the German Council of Economic Experts, the IAB was asked to provide its expertise on the following topics: Benefit take-up and work incentives for employable recipients of basic income support (“Arbeitslosengeld II”); an assessment of the expected employment effects of an active labour market policy program aiming to integrate long-term unemployed into employment, with a focus on long-term employment effects and the risk of substitution and “revolving door” effects; labour supply and employment effects of a reduction in social security contributions for employees in the lower wage bracket. The findings presented by the IAB in autumn 2019 are summarised in this statement.

1 Vorbemerkung

Zur Vorbereitung des Jahresgutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das IAB seit mehreren Jahren um seine Expertise gebeten. Im Vorfeld des aktuellen Jahresgutachtens 2019/2020 gehörte hierzu unter anderem die Einschätzung von Inanspruchnahme und Arbeitsanreizen in der Grundsicherung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie die Bewertung von Reformoptionen sowie außerdem die Einschätzung der langfristigen Beschäftigungswirkungen des Instruments „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und der Arbeitsangebots- und Beschäftigungswirkungen einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben für Arbeitnehmer im unteren Lohnbereich. Das IAB äußerte sich dazu im Herbst 2019 mit folgender Stellungnahme.

2 Inanspruchnahme und Arbeitsanreize in der Grundsicherung

Das IAB schätzt mithilfe von Mikrosimulationsmodellen, die auf repräsentativen Mikrodatensätzen basieren, dass zwischen 34 und 43 Prozent aller potenziell Anspruchsberechtigten ihren Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung nicht realisieren (Bruckmeier/Wiemers 2018; Bruckmeier et al. 2013). Die Forschungsergebnisse zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II umso höher ist, je geringer die Anspruchshöhe ist. Dies kann damit erklärt werden, dass bei anspruchsberechtigten Bedarfsgemeinschaften nahe der Bedürftigkeitsschwelle die individuell wahrgenommenen nicht monetären Kosten der Inanspruchnahme (z. B. Informationskosten, bürokratischer Aufwand oder Stigma, der mit dem Leistungsbezug verbunden ist) häufig den Nutzen aus dem Bezug des (relativ geringen) Anspruchs übersteigen.

Die Grenzbelastung des Bruttolohns ist für Grundsicherungsbeziehende, denen keine bedarfssichernde Beschäftigungsaufnahme gelingt, vor allem bei höheren Monatsverdiensten hoch und variiert zwischen 80 und 100 Prozent. Zudem setzt die Grundsicherung finanzielle Anreize, eine Erwerbstätigkeit mit nur geringem Stundenumfang und/oder geringem monatlichen Bruttoeinkommen aufzunehmen. Ein Hinweis darauf, dass die Hinzuverdienstregelungen das Arbeitsangebot beeinflussen, sind die unterschiedlichen Verdienste von geringfügig Beschäftigten mit und ohne Grundsicherungsbezug. Basierend auf den Angaben des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) für das Jahr 2016 zeigen sich für Minijobber, die ergänzend Grundsicherungsleistungen erhalten, geringere Verdienste als für Minijobber, die keinen Leistungsbezug in der Befragung angeben. So liegt der Anteil der Beschäftigten mit einem Einkommen bis zum anrechnungsfreien Grundfreibetrag von 100 Euro unter Grundsicherungsbeziehenden bei 25 Prozent. Dieser Anteil ist fast doppelt so hoch wie der entsprechende Anteil bei Minijobbern (13 Prozent), die keinen Leistungsbezug angeben. Knapp 57 Prozent (35 Prozent) aller Minijobber mit (ohne) Leistungsbezug erreichen einen Monatsverdienst bis 200 Euro.

Auch beim Bezug von Leistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag, die der Grundsicherung vorgelagert sind, kommt es vor allem für Familien mit Kindern zu einer hohen Grenzbelastung von über 80 Prozent. Durch das Wohngeldstärkungsgesetz und das Starke-Familien-Gesetz reduziert sich die

Grenzelastung für Bezieher von Wohngeld und Kinderzuschlag ab dem Jahr 2020 etwas. Ursächlich dafür ist, dass der Anrechnungssatz auf anrechenbares Einkommen im Kinderzuschlag von 50 auf 45 Prozent gesenkt wird und die Parameter der Wohngeldformel so geändert werden, dass sich die Transferenzugsrate (die im Wohngeld vom Einkommen und der Miete abhängt) um circa 4 Prozentpunkte reduzieren dürfte (Deutscher Bundestag 2019).

3 Bewertung von Reformoptionen zur Erhöhung von Inanspruchnahme und Arbeitsanreizen in der Grundsicherung

Die Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen reduziert die Effektivität der Grundsicherung im Hinblick auf das verteilungspolitische Ziel, bedürftigen Haushalten ein Einkommen zu sichern, das das gesetzlich bestimmte soziokulturelle Existenzminimum garantiert. Insofern lassen sich Reformbemühungen zur Reduzierung der Nicht-Inanspruchnahme basierend auf den bestehenden Befunden zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme aus verteilungspolitischen Erwägungen begründen. Zu beachten ist allerdings, dass eine Reduzierung der Nicht-Inanspruchnahme vor allem den Gruppen zugutekommen sollte, die besonders lange bedürftig sind oder die in sehr hohem Umfang Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Eine vollständige Vermeidung der Nicht-Inanspruchnahme, beispielsweise durch ein starkes Aufweichen der Bedürftigkeitsprüfung und eine automatisierte Einkommensprüfung, ist im Hinblick auf mögliche negative Arbeitsangebotsreaktionen problematisch. Simulationsergebnisse des IAB zeigen, dass Haushalte auf sinkende Kosten der Inanspruchnahme zum Teil mit einer Reduzierung ihres Arbeitsangebotes reagieren (Bruckmeier et al. 2018). Daher spricht sich das IAB in seinem Reformvorschlag zur besseren Vereinbarkeit von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag dafür aus, am bisherigen System der Grundsicherung für nicht erwerbstätige Leistungsbeziehende grundsätzlich festzuhalten. Dies schließt Maßnahmen zur Reduzierung der Nicht-Inanspruchnahme von besonders betroffenen Gruppen innerhalb des Grundsicherungssystems aber nicht aus. Darüber hinaus plädiert das IAB dafür, die der Grundsicherung vorgelagerten Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld in die Bewertung der Inanspruchnahme einzubeziehen. Beide Leistungen sind ebenfalls im Status quo von einer hohen Nicht-Inanspruchnahme gekennzeichnet (Bruckmeier/Wiemers 2018). Von einem vereinfachten Wechsel in die der Grundsicherung vorgelagerten Leistungen können nicht monetäre Anreize zur Aufnahme einer bedarfssichernden Beschäftigung für Grundsicherungsbeziehende ausgehen, da die beiden vorrangigen Leistungen eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung haben (IfD 2012). Insofern sollten sich Maßnahmen zur Erhöhung der Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag an die Zielgruppe der Grundsicherungsbeziehenden und den Übergang aus der Grundsicherung in diese Leistungen richten.

Auch bei den Arbeitsanreizen sieht das IAB die Notwendigkeit, die Grundsicherung zusammen mit den vorgelagerten Leistungen in den Blick zu nehmen. Durch eine Anpassung der Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung zugunsten höherer Verdienste und zulasten geringerer Monatsverdienste im Bereich geringfügiger Beschäftigung kann das Arbeitsangebot von Grundsicherungsbeziehenden insgesamt moderat gesteigert werden. Insbesondere lassen sich dadurch Anreize zur

Aufnahme einer vollzeitnahen Beschäftigung erhöhen (Bruckmeier et al. 2018). Um die marginale Grenzbelastung auch jenseits der Grundsicherung im Einkommensbereich von Wohngeld und Kinderzuschlag zu reduzieren, wäre eine abgestimmte Reform aller drei Transfersysteme notwendig. Eine Reduzierung der Grenzbelastung alleine durch eine geänderte Hinzuverdienstregelung in der Grundsicherung würde die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden deutlich ausweiten und die bisherigen Schritte zur Stärkung der vorrangigen Leistungen konterkarieren, da Grundsicherungsbeziehende erst bei deutlich höheren Einkommen in das Wohngeld und den Kinderzuschlag wechseln könnten. Zudem besteht die Problematik, dass mit der Verschiebung der Bedürftigkeitsschwelle auch der Einkommensbereich, in dem ein Anspruch auf den Kinderzuschlag besteht, aufgrund der Anbindung an die Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung unter Umständen bis in mittlere Einkommensbereiche ausgeweitet wird.

Zusammengenommen sind zur Verbesserung der Arbeitsanreize und der Einkommenssituation von Erwerbstätigen, die in Niedrigeinkommenshaushalten leben, Reformen positiv zu bewerten, die eine Zusammenführung der bedarfsgeprüften Leistungen vorsehen. Für solch einen Umbau der bedarfsgeprüften Leistungen hat sich neben dem IAB (Bruckmeier et al. 2018) auch das Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo) (Blömer et al. 2019) ausgesprochen. Für eine solche Reform sprechen auch die empirischen Befunde zur Erwerbstätigkeit von Grundsicherungsbeziehenden, die zeigen, dass diese von häufigen Arbeitsplatzwechseln, geringen Löhnen und kurzen Beschäftigungszeiten geprägt ist (Bruckmeier/Hohmeyer 2018). Dies schränkt die Praktikabilität des Nebeneinanders verschiedener bedarfsgeprüfter Transferleistungen ein und verstärkt die bestehende Schnittstellenproblematik. Die Integration in einer Leistung würde einen kontinuierlichen Tarifverlauf für Erwerbseinkommen ermöglichen. Dabei könnte die Transferentzugsrate zugunsten höherer Erwerbsumfänge angepasst werden, ohne zulasten vorrangiger Leistungen zu gehen. Durch die Administration aus einer Hand und eine einheitliche Bedürftigkeitsprüfung und Leistungsbemessung könnten Informations- und Transaktionskosten deutlich reduziert, Systemwechsel vermieden und die Verwaltungskosten gesenkt werden. Das IAB spricht sich daher für die Zusammenfassung von Arbeitslosengeld II für Erwerbstätige mit den vorgelagerten Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag in einem Erwerbszuschuss aus, der sich an den Regeln der Grundsicherung orientiert, bei den Grundsicherungsstellen administriert wird und für Bezieher des Erwerbszuschusses einen aktivierungsfreien Status vorsieht. Dadurch soll der Zugang zu sozialen Diensten und aktiver Arbeitsmarktpolitik für diese Gruppe sichergestellt werden mit dem Ziel, die Aufwärtsmobilität und Beschäftigungsstabilität zu fördern.

4 Einschätzung der langfristigen Eingliederungswirkungen und der Gefahr von Verdrängungs- und Drehtüreffekten des Instruments „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“

Bei dem genannten Lohnkostenzuschuss handelt es sich um das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EvL) nach § 16e SGB II. Vorab sei der (in der einschlägigen Forschungsliteratur nicht eindeutig besetzte) Begriff „Drehtüreffekt“ geklärt: Es wird angenommen, dass dieser eine unmittelbare Rückkehr der geförderten Beschäftigten in Arbeitslosigkeit nach Auslaufen der Förderung bezeichnet.¹ Da das Instrument EvL erst zu Beginn dieses Jahres (zum 1.1.2019) eingeführt wurde, lassen sich keine Aussagen über seine tatsächlichen Wirkungen treffen. Daher wird auf frühere Wirkungsanalysen vergleichbarer Instrumente sowie bisherige (den Gesetzgebungsprozess begleitende) Einschätzungen des IAB zurückgegriffen.

Was die Eingliederungsaussichten der Teilnehmer betrifft, so kann die empirische Evidenz zum Eingliederungszuschuss Orientierung bieten. Für dieses Instrument fanden Bernhard et al. (2008) bis zu 20 Monate nach Förderbeginn deutlich positive Wirkungen auf die Wahrscheinlichkeit ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der Teilnehmer; Jaenichen und Stephan (2011) kamen zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Allerdings basieren diese Ergebnisse auf einem Vergleich von geförderten Beschäftigten mit ungeförderter Arbeitslosen, sodass die genannten Effekte auch auf den unterschiedlichen Beschäftigungsstatus zum Förderzeitpunkt zurückgehen könnten statt auf die Förderung selbst. Dieses Problem der „doppelten Selektion“, das bei der Evaluation von Lohn- und Einstellungssubventionen grundsätzlich auftritt, umgingen Schünemann et al. (2015) bei ihrer Evaluation einer vergleichbaren Fördermaßnahme (Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose). Anstelle des Effekts der Förderung selbst schätzten sie den Effekt dessen, ob eine Person die Zugangsvoraussetzungen für die Förderung erfüllte. Zusätzlich nutzten sie die Abschaffung der Fördermaßnahme im Jahr 2003 für einen Vergleich der Zeiträume während und nach Verfügbarkeit der Förderung. Mit diesem Ansatz fanden sie keine Hinweise auf eine Eingliederungswirkung der Förderung.

Was das Instrument EvL selbst betrifft, so betonten Bauer et al. (2018) in ihrer Stellungnahme die Bedeutung einer ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (Coaching), die die geförderte Beschäftigung begleiten soll. Auch für die langfristigen Eingliederungsaussichten (im Zuge einer Stabilisierung der persönlichen Lebensverhältnisse) erscheint ein wirksames Coaching relevant. Somit sind die langfristigen Eingliederungswirkungen von EvL auf Basis bisheriger wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht so ohne Weiteres vorhersehbar. Empirisch lässt sich jedoch festhalten, dass die monatlichen Zugangszahlen seit der Einführung des Instruments im Januar 2019 bis

¹ Im Kontext der Leiharbeit bezeichnet der Drehtüreffekt dagegen den Tatbestand, dass regulär Beschäftigte entlassen und als atypisch Beschäftigte (Leiharbeiter) wiederingestellt werden. Theoretisch ließe sich dies auf geförderte Beschäftigung als atypische Beschäftigungsform übertragen. Da sich das Instrument EvL jedoch an Langzeitarbeitslose richtet, wäre diese Bedeutung im aktuellen Kontext unplausibel.

August 2019 fast immer unter 1.000 lagen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019).² Soweit diese niedrigen Förderzahlen auf eine besonders sorgfältige Teilnehmerauswahl zurückzuführen sind, spräche dies für eine günstige Eingliederungswirkung.

Die Möglichkeit von Drehtüreffekten ist insofern plausibel, als EvL im Gegensatz zum Eingliederungszuschuss (nach § 88 SGB III) keine Pflicht zur Nachbeschäftigung der geförderten Beschäftigten umfasst. Allerdings finden sich in der einschlägigen empirischen Literatur keine direkten Hinweise, ob solche Effekte bei vergleichbaren Instrumenten auftraten. Bernhard et al. (2008) fanden jedoch, dass eine Förderung mit dem Eingliederungszuschuss bei kurzen Förderdauern (bis zu sechs Monate) eher zu einer Weiterbeschäftigung führte als bei mittleren Förderdauern (über sechs bis zu zwölf Monate). Theoretisch und stark vereinfachend kann daraus abgeleitet werden, dass die Gefahr eines Drehtüreffekts bei EvL auch aufgrund der längeren Förderdauer (zwei Jahre) erhöht sein könnte, zumal Personen, die eine längere Förderung erhalten, in der Tendenz auch arbeitsmarktferner sein dürften.

Im Hinblick auf Verdrängungseffekte liefern die oben zitierten Studien zum Eingliederungszuschuss keine direkte Evidenz, wenngleich Bernhard et al. (2008) anmerkten, dass eine teilweise Verdrängung regulär Beschäftigter durch geförderte Beschäftigte nicht auszuschließen und sogar wahrscheinlich war. Stattdessen kann an dieser Stelle auf den Beschäftigungszuschuss rekuriert werden, wenngleich dieser sich von EvL wesentlich darin unterscheidet, dass er zeitlich unbegrenzt erbracht werden konnte. In einer Evaluation des Beschäftigungszuschusses (ISG/IAB/RWI 2011) wurden keine Hinweise auf systematische Verdrängung regulär Beschäftigter gefunden (siehe auch Moczall 2013).³ Insofern erscheint das Risiko von Verdrängungseffekten bei EvL begrenzt. Allerdings ist die Zielgruppe dieses Instruments weiter definiert als jene des Beschäftigungszuschusses, der neben Langzeitarbeitslosigkeit auch mehrere sogenannte Vermittlungshemmnisse voraussetzte. Daher könnten sich die mit EvL Geförderten eher dafür eignen, ungeforderte Beschäftigte zu ersetzen. Die bisherigen sehr niedrigen Zugangszahlen zeigen indes, dass EvL nicht in übertrieben großem Umfang eingesetzt wird. Die Gefahr einer Verdrängung regulärer Beschäftigung erscheint daher, zumindest was die Größenordnungen angeht, als bislang gering. Außerdem spricht die Gesamtentwicklung des Arbeitsmarkts seit dem Untersuchungszeitraum der Beschäftigungszuschuss-Evaluation (Zugangskohorten 2007–2009) für ein geringeres Risiko von Verdrängungseffekten, da inzwischen Arbeitskräfte insgesamt knapper sind. Zweitens dürften die mit EvL Geförderten (trotz guter Arbeitsmarktlage Langzeitarbeitslose) weniger geeignete Substitute für regulär Beschäftigte sein.

² Zahlen für Juni bis August 2019 vorläufig (hochgerechnet).

³ Wie in der einschlägigen Literatur üblich, wird in der zitierten Evaluation die Verdrängung regulär Beschäftigter innerhalb eines geförderten Betriebs als Substitution bezeichnet. Dagegen bezeichnet „Verdrängung“ dort eine Verdrängung von Beschäftigung in ungeforderten Betrieben.

5 Einschätzung zu den Beschäftigungswirkungen einer Senkung beziehungsweise einer progressiveren Ausgestaltung der Sozialversicherungsabgaben für Arbeitnehmer im unteren Lohnbereich

In der aktuellen Reformdiskussion stehen Entlastungen bei Steuern und Sozialversicherungsabgaben für alle Arbeitnehmer mit geringen und mittleren Löhnen beziehungsweise Einkommen verstärkt im Fokus. Arbeitnehmer im unteren Lohnbereich zahlen nur wenig Einkommensteuer, werden aber relativ stark mit indirekten Steuern und Sozialversicherungsabgaben belastet (Bach/Beznoska/Steiner 2016). Somit erscheint insbesondere eine Senkung der Sozialversicherungsabgaben als ein geeigneter Weg, das Nettoeinkommen von Beschäftigten mit geringen und mittleren Einkommen spürbar zu erhöhen.

Die folgende Diskussion der Arbeitsangebotseffekte einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben unterstellt zunächst, dass die Bruttolöhne unverändert bleiben. Diese Annahme wird bei der abschließenden Diskussion der Beschäftigungseffekte aufgehoben.

Mit der Anfang Juli 2019 in Kraft getretenen Ausweitung der Obergrenze der Midijob-Zone von 850 Euro auf 1.300 Euro monatlich ist die Bundesregierung einen Schritt in Richtung niedrigerer Sozialversicherungsabgaben für Geringverdiener gegangen. Der Entlastungseffekt dieser Reform ist mit maximal circa 20 Euro mehr Nettoeinkommen im Monat jedoch nur gering, sodass keine relevanten Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots entstehen. Da die Reform die Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber unverändert ließ, ist auch keine Ausweitung der Arbeitsnachfrage zu erwarten.

Eine spürbare Senkung der Sozialversicherungsabgaben – bei gleichzeitig progressiverer Ausgestaltung – kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden.⁴ Beispielsweise kann die Einführung eines Grundfreibetrags bei den Sozialversicherungsabgaben – analog zum Grundfreibetrag in der Einkommensteuer – genutzt werden, um die Abgaben indirekt progressiv zu gestalten. Des Weiteren ist eine Ausweitung der direkten Progression, wie sie bereits bei den Midijobs Anwendung findet, denkbar. Eine solche direkte Senkung der Sozialversicherungsabgaben wäre jedoch mit Einnahmeausfällen verbunden, die kompensiert werden müssten, beispielsweise durch eine Anhebung der allgemeinen Beitragssätze oder einer Erhöhung der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen.

Alternativ zur direkten Senkung der Sozialversicherungsabgaben ist eine (teilweise) Anrechnung der Sozialversicherungsabgaben der Arbeitnehmer auf die Einkommensteuer denkbar. Falls die Einkommensteuer niedriger ist als die anzurechnenden Sozialversicherungsabgaben, könnte die

⁴ Siehe Bach et al. (2018b) für eine ausführliche Diskussion von aktuellen Vorschlägen zur Senkung und zur progressiveren Ausgestaltung der Sozialversicherungsabgaben.

Differenz in Form einer „Negativsteuer“ ausgezahlt werden. Die Steuerersparnis durch die Anrechnung der Sozialversicherungsabgaben kann mit steigendem Einkommen abgeschmolzen werden. Durch eine geeignete Ausgestaltung der Anrechnung auf die Einkommensteuer können ähnliche Entlastungen wie bei einer direkten progressiven Ausgestaltung der Sozialversicherungsabgaben erreicht werden.⁵

Die Arbeitsangebotsanreize einer Senkung von Sozialversicherungsabgaben sind komplex, insbesondere wenn die Entlastung der Sozialversicherungsabgaben mit steigendem Einkommen abgeschmolzen wird beziehungsweise wenn sie auf die Einkommensteuer des Haushalts angerechnet wird. Positive Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots sind grundsätzlich nur dann zu erwarten, wenn die Senkung der Sozialversicherungsabgaben bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beziehungsweise der Ausweitung des Erwerbsumfangs zu einem spürbar höheren Haushaltseinkommen führt. Für Haushalte, die vor der Senkung der Sozialversicherungsabgaben über Einkommen oberhalb der geförderten Schwelle verfügen, entstehen sogar Anreize, den Erwerbsumfang zu reduzieren, da aufgrund der Entlastung ein Rückgang des Erwerbsumfangs nur mit einem relativ geringeren Rückgang des verfügbaren Einkommens verbunden ist. Bei den Vorschlägen, die eine Verrechnung der Entlastung bei den Sozialbeiträgen mit der Einkommensteuer vorsehen, kommt hinzu, dass negative Arbeitsanreize für zweitverdienende Ehepartner mit niedrigem Einkommen, also meistens der Ehefrau, entstehen. Der negative Anreizeffekt für Zweitverdienende, der aufgrund des Ehegattensplittings entsteht, könnte vermieden werden, indem die Entlastung nicht im Haushaltskontext, sondern individuell abgeschmolzen wird. Dieses Vorgehen hätte allerdings den Nachteil, dass aufgrund der Abschmelzung nicht nur Niedrigeinkommenshaushalte subventioniert werden würden. Die Arbeitsangebotseffekte einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben hängen schließlich auch noch davon ab, inwieweit die Beschäftigten ihren Erwerbsumfang flexibel anpassen können. Hier ist davon auszugehen, dass eine Anpassung der Arbeitsstunden eher bei Teilzeitbeschäftigten – häufig Zweitverdienern – möglich ist als bei Vollzeitbeschäftigten. Insgesamt ist aufgrund der beschriebenen gegenläufigen Effekte kein erheblicher positiver Arbeitsangebotseffekt durch eine Senkung der Sozialversicherungsabgaben zu erwarten. Diese qualitative Einschätzung wird tendenziell von empirischen Studien bestätigt. Beispielsweise finden Bruckmeier et al. (2007) in einer Simulationsstudie zur Umsetzung des Bofinger/Walwei-Modells, welches einen Zuschuss zu den Sozialabgaben von Geringverdienern vorsieht, nur eine geringe Erhöhung des Arbeitsvolumens und insgesamt negative Partizipationseffekte, wobei letztere vor allem durch zweitverdienende Ehefrauen entstehen, die sich bei Einführung des Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Eine Senkung der Sozialversicherungsabgaben ist unabhängig von ihrer Ausgestaltung für erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher („Aufstocker“) nahezu wirkungslos, da eine direkte Senkung der Abgaben beziehungsweise eine indirekte Senkung über eine reduzierte Einkommensteuer oder eine ausgezahlte „Negativsteuer“ vollständig auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Das verfügbare Einkommen von Aufstocker-Haushalten bleibt somit bei einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben unverändert. Eine Senkung der Sozialversicherungsabgaben hat allerdings den Effekt, dass die Bedürftigkeit gemäß SGB II bereits bei einem niedrigeren Bruttoeinkommen endet

⁵ Ein Konzept für einen Entlastungsbetrag für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer wurde vom Deutschen Gewerkschaftsbund vorgeschlagen. Bach et al. (2018a) untersuchen die Aufkommens- und Verteilungswirkungen dieses Vorschlags. Die Verrechnung einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben der Arbeitnehmer mit der Einkommensteuer war auch eine Komponente des Bofinger/Walwei-Modells (Bofinger et al. 2006; Bruckmeier et al. 2007).

als vor der Senkung der Abgaben. Arbeitslosengeld-II-Beziehern nahe der Bedürftigkeitsschwelle würde es somit leichter fallen, die Bedürftigkeit zu beenden. Insgesamt sind jedoch keine erheblichen Wirkungen einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben auf das Arbeitsangebotsverhalten von Aufstockern zu erwarten. Ein geeigneterer Ansatzpunkt zur Erhöhung der Arbeitsanreize von Arbeitslosengeld-II-Beziehern sind die Hinzuverdienstregelungen (§ 11b Abs. 3 SGB II), denn ausschließlich diese erzeugen die hohen effektiven Grenzbelastungen zwischen 80 und 100 Prozent für aufstockende Erwerbseinkommen. Allerdings sind die Spielräume für eine Reform der Hinzuverdienstregelungen begrenzt (Bruckmeier et al. 2010; Dietz et al. 2011).⁶

Eine realistische Schätzung der Beschäftigungseffekte einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben macht es erforderlich, die bisher getroffene Annahme von konstanten Löhnen und Preisen aufzugeben. Schätzungen auf Grundlage makroökonomischer Modelle zeigen, dass eine Senkung der allgemeinen Beitragssätze zur Sozialversicherung grundsätzlich zu erheblichen Beschäftigungseffekten führen kann. So finden beispielsweise Feil und Zika (2005) sowie Walwei und Zika (2005), dass eine Senkung der allgemeinen Beitragssätze um einen Prozentpunkt langfristig die Beschäftigung um circa 150.000 Personen erhöht, wobei die Gegenfinanzierung über eine Kopfpauschale beziehungsweise über eine Senkung der Staatsausgaben erfolgt.⁷ Jedoch sind bei der hier betrachteten gezielten Entlastung von geringen und mittleren Einkommen in Form von reduzierten Sozialversicherungsabgaben deutlich geringere Beschäftigungseffekte zu erwarten, insbesondere, wenn eine Gegenfinanzierung über eine Erhöhung der allgemeinen Beitragssätze zur Sozialversicherung erfolgt. Insgesamt sieht das IAB somit nur ein geringes Potenzial dafür, über eine Senkung beziehungsweise progressivere Ausgestaltung der Sozialversicherungsabgaben Beschäftigungseffekte im erheblichen Umfang für Haushalte mit geringem bis mittlerem Einkommen zu erzielen.

⁶ Bei gegebenem Leistungsniveau der Grundsicherung bewirkt eine Reduzierung der effektiven Grenzbelastung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern über einen breiten Einkommensbereich, dass sich die Bedürftigkeitsschwelle erheblich – bis in die mittleren Dezile der Einkommensverteilung – erhöhen kann, was mit einer entsprechend starken Ausweitung der Zahl der Haushalte mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld II verbunden ist. Eine gleichzeitige Reduzierung des Grundsicherungsniveaus, mit der einer Erhöhung der Bedürftigkeitsschwelle entgegengewirkt werden könnte, stößt auf verfassungsrechtliche Grenzen, da das Leistungsniveau der Grundsicherung das soziokulturelle Existenzminimum widerspiegelt. Reformen der Hinzuverdienstregeln, die darauf abzielen, die effektive Grenzbelastung für geringfügige Beschäftigung relativ zu Teil- oder Vollzeitbeschäftigung zu erhöhen, können zwar eine Ausweitung des angebotenen Arbeitsvolumens bewirken, sind aber gleichzeitig mit negativen Partizipationseffekten verbunden, da für geringfügig beschäftigte Arbeitslosengeld-II-Bezieher Anreize entstehen, sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen.

⁷ Bei einer Gegenfinanzierung über eine Anhebung der Mehrwertsteuer beträgt der langfristige Effekt nur circa 65.000 Personen.

Literatur

- Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Steiner, Viktor (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51 + 52/2016.
- Bach, Stefan; Buslei, Hermann; Fischer, Björn; Harnisch, Michelle (2018a): Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag), Politikberatung kompakt, No. 128, DIW Berlin.
- Bach, Stefan; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2018b): Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten. DIW Wochenbericht Nr. 13 + 14/2018.
- Bauer, Frank; Bruckmeier, Kerstin; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Promberger, Markus; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim (2018): Integration und Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung – auf die Zielgruppe kommt es an. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 5. November 2018. [IAB-Stellungnahme Nr. 10](#).
- Bernhard, Sarah; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms. [IAB-Discussion Paper Nr. 21](#).
- Blömer, Maximilian; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas (2019): Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. ifo Schnelldienst 4/2019, 72. Jahrgang, S. 34–43.
- Bofinger, Peter; Dietz, Martin; Gender, Sascha; Walwei, Ulrich (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA), August 2006.
- Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt. [IAB-Kurzbericht Nr. 24](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Wiemers, Jürgen (2007): Kombilöhne: Das Bofinger/Walwei-Modell. In: IAB-Forum, Nr. 1, S. 81–85.
- Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. [IAB-Kurzbericht Nr. 2](#).
- 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](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Pauser, Johannes; Riphahn, Regina T.; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 * Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht, 17. Juni 2013. Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2018): Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households. Comparative Economic Studies, Vol. 60, No. 4, p. 583–604.

- Deutscher Bundestag (2019): Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG), Ausschussdrucksache 19(24)115, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, 23.9.2019.
- Dietz, Martin; Koch, Susanne; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2011): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II * fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen. In: Sozialer Fortschritt, Bd. 60, H. 1/2, S. 4–15.
- Feil, Michael; Zika, Gerd (2005): Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise? [IAB-Kurzbericht Nr. 4](#).
- IfD (2012): Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung. Institut für Demoskopie Allensbach. Untersuchung im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen. August 2012.
- ISG/IAB/RWI (2011): Evaluation Beschäftigungsförderung gemäß § 16e SGB II – Endbericht, Köln/Nürnberg/Essen, 30. Juni 2011.
- Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine (2011): The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics*, 43 (10), 1209–1225.
- Mocall, Andreas (2013): Subsidies for substitutes? New evidence on deadweight loss and substitution effects of a wage subsidy for hard-to-place job-seekers. [IAB-Discussion Paper Nr. 5](#).
- Schünemann, Benjamin; Lechner, Michael; Wunsch, Conny (2015): Do long-term unemployed workers benefit from targeted wage subsidies? *German Economic Review*, 16 (1), 43–64.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen), Nürnberg, August 2019.
- Walwei, Ulrich; Zika, Gerd (2005): Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Sozialabgaben. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 54, H. 4, S. 77–90.

Impressum

IAB-Stellungnahme 20|2019

Veröffentlichungsdatum

5. Dezember 2019

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn2019.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980