



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

# IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

---

## **5|2021** Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung

Sarah Bernhard, Mario Bossler, Thomas Kruppe, Torsten Lietzmann, Monika Senghaas,  
Gesine Stephan, Simon Trenkle, Jürgen Wiemers, Wolff Joachim

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des  
Deutschen Bundestags am 7.6.2021

# Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung

**Sarah Bernhard**

**Mario Bossler**

**Thomas Kruppe**

**Torsten Lietzmann**

**Monika Senghaas**

**Gesine Stephan**

**Simon Trenkle**

**Jürgen Wiemers**

**Wolff Joachim**

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

<b>Zusammenfassung</b> .....	5
<b>Abstract</b> .....	5
<b>1 Vorbemerkung</b> .....	7
<b>2 Anhebung des Grundsicherungsniveaus sowie Sanktionsfreiheit (Drucksachen 19/25706 und 19/29439)</b> .....	7
2.1 Materielle Lebensstandard von Grundsicherungsbeziehenden .....	8
2.2 Arbeitsangebot und fiskalische Kosten .....	9
2.3 Sanktionen .....	11
<b>3 Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II und SGB XII (Drucksachen 19/25706 und 19/29439)</b> .....	12
3.1 Reduktion der Transferentzugsrate im SGB II auf konstant 70 Prozent .....	13
3.1.1 Musterhaushalte .....	14
3.1.2 Arbeitsangebotswirkungen .....	15
3.1.3 Fiskalische Effekte .....	17
3.2 Fazit .....	19
<b>4 Arbeitsförderung und Beratungsqualität (Drucksache 19/25706)</b> .....	20
4.1 Die Eingliederungsvereinbarung .....	21
4.2 Personalschlüssel in den Jobcentern .....	22
4.3 Vermittlungsvorrang .....	24
4.4 Rechtsansprüche auf Weiterbildung .....	25
4.5 Weiterbildungsgeld .....	27
<b>5 Arbeitslosengeld (Drucksache 19/29439)</b> .....	27
5.1 Anspruchsvoraussetzungen .....	27
5.2 Bezugsdauern .....	28
5.3 Arbeitslosengeld PLUS .....	29
5.4 Lohnersatzquote .....	30
5.5 Sperrzeiten .....	30
<b>6 Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Drucksachen 19/25706 und 19/29439)</b> .....	31
6.1 Motive für geringfügige Beschäftigung, Situation geringfügig Beschäftigter und Übergänge in reguläre Beschäftigung .....	31

6.2	Zu erwartende Arbeitsangebotswirkungen einer Umwandlung von Mini- und Midijobs in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten.....	33
7	<b>Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Drucksache 19/25706) beziehungsweise auf ein armutsfestes Niveau (Drucksache 19/29439) .....</b>	<b>33</b>
	<b>Literatur.....</b>	<b>36</b>

# Zusammenfassung

Zu den Anträgen „Garantiesicherung statt Hartz IV – Mehr soziale Sicherheit während und nach der Corona-Krise“ der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und „Hartz IV überwinden – Sanktionsfreie Mindestsicherung einführen“ der Bundestagsfraktion Die Linke hat der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7. Juni 2021 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB haben als Sachverständige zu folgenden Themen Stellung genommen:

- Anhebung des Grundsicherungsniveaus und Sanktionsfreiheit (materieller Lebensstandard von Grundsicherungsbeziehenden; Arbeitsangebot und fiskalische Kosten)
- Änderung der Hinzuverdienstgrenzen im SGB II und SGB XII und Reduktion der Transferentzugsrate im SGB II
- Arbeitsförderung und Beratungsqualität (die Eingliederungsvereinbarung, Personalschlüssel in den Jobcentern, Vermittlungsvorrang, Rechtsansprüche auf Weiterbildung, Weiterbildungsgeld)
- Arbeitslosengeld (Anspruchsvoraussetzungen, Bezugsdauern, Arbeitslosengeld PLUS, Lohnersatzquote, Sperrzeiten)
- Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Motive für geringfügige Beschäftigung, Situation geringfügig Beschäftigter und Übergänge in reguläre Beschäftigung, zu erwartende Arbeitsangebotswirkungen einer Umwandlung von Mini- und Midijobs in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten)
- Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro beziehungsweise auf ein armutsfestes Niveau.

## Abstract

A public hearing of the German Bundestag's Committee on Labour and Social Affairs was held on June 7, 2021 that was concerned with the proposals "Guaranteed basic income support instead of Hartz IV – extended social security during and after the Corona crisis" of the parliamentary group Alliance '90/The Greens and "Overcoming Hartz IV – introducing a Basic income support with no benefit sanctions" of the parliamentary group the Left Party. Researchers of IAB commented on the following topics of the proposals:

- Raising the level of the regular benefit and abolishing the related benefit sanctions (standard of living of unemployment benefit II recipients; labour supply, and fiscal cost)
- Amendment of the supplementary income regulations in SGB II and SGB XII and reduction of the transfer withdrawal rate in SGB II
- Employment promotion and quality of counselling services (individual action plan, client-staff ratio of the job centres, work first rule, entitlement to further training, financial support for participating in further training)
- unemployment insurance benefit (eligibility rules, entitlement lengths, extended unemployment insurance for people with a contribution record of at least 30 years, replacement rate, unemployment insurance benefit sanctions)
- Conversion of “Minijobs” into employment subject to social security contributions (motives for marginal employment, situation of marginal employees and transitions into regular employment, expected labour supply effects of a conversion of “Mini-“ and “Midi-jobs” into jobs subject to social security contributions)
- Raising the minimum wage to 12 Euros or to a “poverty-proof” level.

# 1 Vorbemerkung

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten

- zum Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Filiz Polat, Ekin Deligöz, Katharina Dröge, Claudia Müller, Lisa Paus, Stefan Schmidt, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Maria Klein-Schmeink, Tabea Rößner, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Margit Stumpp, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Garantiesicherung statt Hartz IV – Mehr soziale Sicherheit während und nach der Corona-Krise“ (Drucksache [19/25706](#)) sowie
- zum Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, Dr. Birke Bull-Bischoff, Anke Domscheit-Berg, Brigitte Freihold, Sylvia Gabelmann, Nicole Gohlke, Kerstin Kassner, Dr. Achim Kessler, Jan Korte, Jutta Krellmann, Pascal Meiser, Cornelia Möhring, Norbert Müller, Sören Pellmann, Dr. Petra Sitte, Jessica Tatti, Harald Weinberg, Katrin Werner, Pia Zimmermann, Sabine Zimmermann (Zwickau) und der Fraktion DIE LINKE „Hartz IV überwinden – Sanktionsfreie Mindestsicherung einführen“ (Drucksache [19/29439](#)).

Da das IAB zu den Inhalten des Antrags der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE „Grundsicherungskürzungen bei Rentnerinnen und Rentnern verhindern“, des Entwurfs eines Gesetzes der Abgeordneten der Fraktion der FDP „Einführung einer Bagatellgrenze für Rückforderungen im Zweiten Sozialgesetzbuch“ sowie des Antrags der Abgeordneten der Fraktion der AfD „Armutsbekämpfung bei Rentnern – Einführung eines 25-Prozent-Freibetrages in der Grundsicherung“ auf Basis seiner Forschung keine Aussagen treffen kann, wird in der Stellungnahme darauf nicht eingegangen.

## 2 Anhebung des Grundsicherungsniveaus sowie Sanktionsfreiheit (Drucksachen 19/25706 und 19/29439)

Sowohl der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache [19/25706](#)) als auch insbesondere der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache [19/29439](#)) sehen eine deutliche Anhebung der Grundsicherungsleistungen vor. An dieser Stelle können diese Vorschläge in zweierlei Hinsicht eingeordnet werden: Zum einen kann mithilfe der tatsächlichen Ressourcenausstattung von Haushalten im Leistungsbezug der Grundsicherung dargestellt werden, wie sich deren Lebensstandard im Vergleich zur Gesamtbevölkerung darstellt. Rückschlüsse auf eine angemessene Regelbedarfsgröße sind damit allerdings höchstens indirekt möglich. Zum anderen kann aufgezeigt werden, was eine Anhebung der Regelbedarfe in der Grundsicherung für das Arbeitsangebot und die fiskalischen Kosten bedeutet. Zudem wird an dieser Stelle die einzuführende Sanktionsfreiheit auf Basis vorliegender Forschung eingeordnet.

## 2.1 Materieller Lebensstandard von Grundsicherungsbeziehenden

Der Lebensstandard der Bevölkerung und von Grundsicherungsbeziehenden kann darüber beschrieben werden, inwieweit Haushalte über eine bestimmte Auswahl an Gütern verfügen und welchen Aktivitäten sie nachgehen können. Einschränkungen des materiellen Lebensstandards werden darüber gemessen, ob Haushalte aus finanziellen Gründen auf diese Güter und Aktivitäten verzichten müssen. Dies geschieht auf Basis von 23 Gütern und Aktivitäten aus den Bereichen Wohnung, Nahrung/Kleidung, Konsumgüter, finanzielle Möglichkeiten und soziale und kulturelle Teilhabe.

Auswertungen des „Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) haben gezeigt, dass SGB-II-Leistungsbeziehende im Durchschnitt über weniger Güter verfügen als Personen, die keine SGB-II-Leistungen beziehen, und sich insofern hinsichtlich ihrer materiellen Lebensbedingungen stärker einschränken müssen (Beste und Trappmann 2021; Christoph et al. 2016; Lietzmann und Wenzig 2020).

Bei Betrachtung einzelner Güter zeigt sich (siehe Tabelle [1](#)), dass SGB-II-Leistungsbeziehende über diejenigen Güter weitestgehend verfügen, die dem Grundbedarf zuzurechnen sind (z. B. separates Bad in der Wohnung, Waschmaschine, Miete und Nebenkosten pünktlich zahlen, ausreichend Winterkleidung). Bei Gütern aus den Bereichen der sozialen und kulturellen Teilhabe, der finanziellen Möglichkeiten (Sparen, unerwartete Ausgaben bezahlen) sowie bei höherwertigen Konsumgütern (Auto, Computer mit Internetanschluss) bestehen zum Teil deutliche Einschränkungen (Christoph et al. 2016). Kinder in Haushalten mit Grundsicherungsbezug verfügen in 13,5 Prozent der Fälle aus finanziellen Gründen über keinen Computer mit Internetanschluss und 8 Prozent der Schulkinder steht aus finanziellen Gründen kein Platz zum Hausaufgaben machen zur Verfügung (Lietzmann und Wenzig 2020).

Im Zeitraum von 2010 bis 2019 hat die materielle Unterversorgung (das heißt das Fehlen von Gütern und Aktivitäten aus finanziellen Gründen) in der Gesamtbevölkerung in Deutschland abgenommen. Die durchschnittliche Anzahl an fehlenden Gütern und Aktivitäten ging in der Gesamtbevölkerung um 35 Prozent zurück. In Haushalten mit Grundsicherungsbezug war ebenfalls ein Rückgang zu beobachten, der allerdings mit 20 Prozent geringer ausfiel (Beste und Trappmann 2021).



Tabelle 1

**Aus finanziellen Gründen fehlende Güter bei Personen ab 15 Jahren in Haushalten mit und ohne SGB-II-Leistungsbezug**

	Personen ab 15 Jahren: Gesamt	Personen ab 15 Jahren: Kein SGB-II-Bezug	Personen ab 15 Jahren: SGB-II-Bezug
	Anteil, dem das Gut aus finanziellen Gründen fehlt (in Prozent)		
<b>Wohnen</b>			
Innentoilette	0,1	0,1	0,4
Keine feuchten Wände/Fußböden	0,9	0,6	5,2
Separates Bad in der Wohnung	0,1	0,1	0,9
Mindestens ein Zimmer pro Person	1,8	1,1	11,8
Garten/Balkon/Terrasse	1,8	1,4	8,6
<b>Nahrung/Kleidung</b>			
Ausreichend Winterkleidung	0,8	0,3	8,2
Tägliche warme Mahlzeit	0,4	0,2	3,2
Ab und zu neue Kleidung	5,5	4,1	26,3
<b>Konsumgüter</b>			
Waschmaschine	0,6	0,4	4,4
Fernseher	0,2	0,2	0,7
Auto	8,8	6,5	43,5
Computer mit Internetanschluss	3,2	2,3	16,0
Videorekorder/DVD-Player	1,5	1,0	9,0
<b>Finanzielle Möglichkeiten</b>			
Miete pünktlich zahlen	0,7	0,6	2,6
Gas/Wasser/Strom pünktlich zahlen	0,4	0,3	2,1
Medizinische Zusatzleistungen	6,6	4,8	33,6
Unerwartete Ausgaben bezahlen	8,5	6,2	43,9
Monatlich festen Betrag sparen	23,8	20,7	70,8
Abgenutzte Möbel ersetzen	16,7	13,9	59,2
<b>Soziale und kulturelle Teilhabe</b>			
Jährlich einwöchige Urlaubsreise	19,1	15,8	68,9
Monatl. Freunde z. Essen nach Hause einladen	6,5	5,0	29,4
Monatlicher Kino-/Theater-/ Konzertbesuch	10,7	8,4	45,2
Monatlicher Restaurantbesuch	18,1	15,6	55,0

Anmerkung: Farblich hervorgehoben sind die Aspekte, die für mehr als zwei Drittel der Bevölkerung „unbedingt notwendig“ sind.

Quelle: Christoph et al. (2016); Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), 8. Befragungswelle 2014, eigene Berechnungen, gewichtete Ergebnisse.

## 2.2 Arbeitsangebot und fiskalische Kosten

Gemäß Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ([19/25706](#)) soll eine Anhebung des Grund-sicherungs-niveaus durch die Umstellung der Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums auf eine reine Statistikmethode und durch eine Ausklammerung von verdeckt Armen aus der Referenzgruppe zur Ermittlung des Existenzminimums geschehen. Der daraus resultierende Anstieg des Eckregelsatzes, der auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt wird, lässt sich nicht ableiten, weil der Antrag offenlässt, wie die Abgrenzung der Referenzgruppen auf Basis der Quantile der EVS-Einkommensverteilung erfolgen soll.<sup>1</sup> Darüber hinaus wird in dem

<sup>1</sup> Becker (2015) berechnet beispielsweise, dass eine Herausrechnung der verdeckt Armen aus der Referenzgruppe bei gleichzeitiger Verwendung der unteren 20 Prozent (statt der unteren 15 Prozent) der EVS-Einkommensverteilung für Alleinstehende und einiger weiterer Änderungen der Berechnungsmethode den Eckregelsatz um gut 11 Prozent erhöhen würden.

Antrag eine großzügigere Ausgestaltung der Regelungen für die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung sowie der Mehrbedarfsregelungen gefordert. In Kombination mit weiteren Forderungen im Antrag (Sanktionsfreiheit, Individualisierung der bedarfsgeprüften Leistungen, vereinfachte Vermögensprüfung, unbürokratischer Zugang zu Leistungen der Grundsicherung) ist eine erhebliche Ausweitung der Ausgaben im SGB II zu erwarten.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE ([19/29439](#)) sieht vor, dass der bestehende Ansatz zur Festlegung der Regelbedarfe vollständig ersetzt wird durch eine sanktionsfreie Mindestsicherung, die sich an der Armutsgefährdungsschwelle gemäß der Europäischen Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) ergibt. Die Armutsgefährdungsschwelle beträgt aktuell für einen Alleinstehenden rund 1.200 Euro monatlich. Die Höhe der sanktionsfreien Mindestsicherung soll jährlich überprüft und angepasst werden. Die Leistung deckt pauschal Lebenshaltungs- und Wohnkosten ab, bei hohen Wohnkosten in Ballungszentren ist jedoch ein Ballungsraumzuschuss vorgesehen, der in tatsächlicher Höhe zu gewähren ist. Der durchschnittliche Bedarf einer Single-Bedarfsgemeinschaft im SGB II betrug im Dezember 2020 inklusive der Leistungen für die Kosten der Unterkunft 795 Euro (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021). Ohne eigenes anrechenbares Einkommen und Vermögen sowie ohne Berücksichtigung von Sanktionierungen entspricht dieser Betrag dem Zahlungsanspruch. Der Antrag impliziert somit eine Anhebung des Grundsicherungsniveaus für Alleinstehende um mindestens 50 Prozent. In Kombination mit weiteren vorgesehenen Änderungen des bestehenden Systems der Grundsicherung (Sanktionsfreiheit, Individualisierung der bedarfsgeprüften Leistungen, großzügigere Vermögensgrenzen, unbürokratischer Zugang zu Leistungen der Grundsicherung) ist von einem starken Anstieg der Kosten für Leistungen der Grundsicherung auszugehen.

In einer Simulationsanalyse untersuchen Feil und Wiemers (2008) eine Regelsatzerhöhung um knapp 20 Prozent. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass dies mit sehr hohen fiskalischen Belastungen einhergeht, da nicht nur die Kosten für bestehende Beziehende steigen, sondern auch der Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich ausgeweitet würde. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Leistung – wie in beiden Anträgen vorgesehen – sanktionsfrei erbracht wird, wodurch sich die Kosten der Inanspruchnahme im Vergleich zur aktuell bestehenden SGB-II-Grundsicherung *ceteris paribus* reduzieren würden.

Bezüglich des Arbeitsangebots würde eine deutliche Anhebung der Grundsicherung *ceteris paribus* tendenziell zu negativen Arbeitsangebotsreaktionen führen. So berechnen Feil und Wiemers (2008) einen negativen Effekt der Regelsatzerhöhung auf das Arbeitsvolumen von 200 Tsd. Vollzeitäquivalenten. Neben einer Reduzierung der Arbeitszeit beziehungsweise der Beschäftigungsaufgabe im unteren Einkommensbereich wäre insbesondere auch im mittleren Einkommensbereich, in den hinein die neue Grundsicherung ausgeweitet würde, eine Arbeitszeitreduzierung aufgrund gestiegener Einkommen zu erwarten.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass eine Anhebung des soziokulturellen Existenzminimums, wie sie in beiden Anträgen vorgesehen ist, eine Anhebung des Grundfreibetrags erforderlich macht, da das soziokulturelle Existenzminimum gemäß ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steuerfrei zu stellen ist. Die in den beiden Anträgen vorgesehenen Erhöhungen des Grundsicherungsniveaus wären somit *ceteris paribus* mit erheblichen Einkommensteuerausfällen verbunden.

Da die vorgesehene Höhe der sanktionsfreien Mindestsicherung im Bereich der Armutsgefährdungsschwelle liegt, wäre kurzfristig mit einer deutlichen Reduzierung der Armutsgefährdungsquote zu rechnen. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende, wenn an der bestehenden Anerkennung von Mehrbedarfen für Alleinerziehende festgehalten würde. Feil und Wiemers (2008) kommen zu dem Ergebnis, dass eine Regelsatzerhöhung um ca. 20 Prozent die Armutsgefährdungsquote um etwa 2 Prozentpunkte senken würde.

## 2.3 Sanktionen

Zur Abschaffung der Sanktionen im SGB II, wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache [19/25706](#)) und im Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache [19/29439](#)) gefordert, hat das IAB bereits mehrfach Stellung genommen. Die letzte Stellungnahme mit einer ausführlichen Diskussion der damit im Zusammenhang stehenden Befunde der Sanktionsforschung ist die [IAB-Stellungnahme 5/2018](#) (Bruckmeier et al. 2018a). Zuletzt wurde hierauf in der [IAB-Stellungnahme 6/2020](#) (Bruckmeier et al. 2020a) kurz eingegangen. Die Ausführungen der [IAB-Stellungnahme 6/2020](#) werden hier noch aktualisiert<sup>2</sup>.

Dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt möglichst aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können, ist ein zentrales Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 1 Abs. 2 SGB II). Entsprechend sieht das SGB II Regeln für erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor, die zu Integrationsfortschritten beitragen sollen. Suchen erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht intensiv genug nach einer Arbeit oder Ausbildung oder lehnen sie eine zumutbare Arbeit ohne triftigen Grund ab, sind Sanktionen vorgesehen, um erwerbsfähige Leistungsberechtigte zur Mitwirkung zu bewegen. Auch Gespräche mit den Fachkräften im Jobcenter sind notwendig, um eine Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung zu unterstützen. Insgesamt sind daher Sanktionen vertretbar, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte gegen solche Regeln verstoßen.

Die Ausführung zur Forschung zu Sanktion im SGB II in der [IAB-Stellungnahme 5/2018](#) können wie folgt zusammengefasst werden: Sanktionen entfalten bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit intendierte Wirkungen. In der Stellungnahme wurde aber auch diskutiert, dass Sanktionswirkungen auftreten können, die möglichst vermieden werden sollten: Unter Umständen ziehen sich sanktionierte Personen vom Arbeitsmarkt zurück. Befragungsergebnisse liefern Indizien dafür, dass es infolge von Sanktionen bei den betroffenen Personen zu Zahlungsrückständen kommen kann und die Energieversorgung gesperrt wird. Ein weiteres Beispiel ist das Auftreten seelischer Probleme infolge von Sanktionen. All das kann bei einem Teil der Betroffenen die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren.

Auf Basis dieser Befunde hat das IAB vorgeschlagen, die vor dem 5. November 2019 geltenden Sanktionsregeln so zu reformieren, dass Anreizwirkungen der Sanktionen beibehalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch leistungsmindernde Sanktionen vermieden werden. Dazu gehörte, die Sonderregeln für unter 25-jährige Personen, die rasch zu besonders hohen Sanktionen führten, an die Regeln für ab 25-Jährige anzupassen. Es sollte zudem eine angemessene Obergrenze für die Leistungsminderung festgelegt werden und dabei sichergestellt werden, dass diese nicht durch die Kumulation mehrerer Sanktionen überschritten werden kann.

---

<sup>2</sup> Eine Übernahme einzelner Textteile aus diesen Stellungnahmen ist hier nicht gekennzeichnet.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019) wurde festgestellt, dass die zuvor geltenden Sanktionsregeln teilweise verfassungswidrig sind, und es wurden einige Neuregelungen unmittelbar wirksam. Zudem kam es Ende des Jahres 2019 zu weiteren Anpassungen (Bundesagentur für Arbeit 2019a, 2019b). Insbesondere können Sanktionen 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nicht mehr überschreiten und zwar auch dann nicht, wenn mehrere Sanktionen gleichzeitig vorliegen. Die Sanktionen dürfen bei den Betroffenen zu keinen außergewöhnlichen Härten führen, was im Einzelfall überprüft werden muss. Die Sanktionsdauer darf nicht starr sein. Sie muss verkürzt werden, wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nachträglich ihre Pflichten erfüllen oder eine ernsthafte und nachhaltige Bereitschaft zeigen, ihren Pflichten nachzukommen. Die Regeln für ab 25-Jährige werden auch für unter 25-Jährige angewendet, soweit das nicht zu einer Schlechterstellung der unter 25-Jährigen führt. Bis zu einer endgültigen gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen in der Grundsicherung sind mit den letzten drei Punkten aus Sicht des IAB bereits wichtige Reformschritte erfolgt. Eine sanktionsfreie Mindestsicherung hält das IAB auf Basis der vorliegenden Forschungsbefunde nicht für sinnvoll.

Auch die Auswertung einer Organisationsbefragung des Jobcenters Kreis Recklinghausen zum Thema „Erzwungene Modernisierung – Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie“ (Beckmann et al. 2021a, b), die sich mit der „bedingungsarmen Grundsicherung“ infolge von § 67 SGB II befasst, ändert nichts an dieser Schlussfolgerung. Die Antworten der Jobcenterbeschäftigten auf Fragen zu Einstellungen zur Verstetigung der SGB-II-Sonderregeln zeigen, dass 87 Prozent sich gegen die Beibehaltung des Aussetzens der Sanktionen aussprechen. Eine parallele Befragung bei Leistungsbeziehenden zeigt, dass eine Minderheit von rund 38 Prozent einen Verzicht auf Sanktionen begrüßt (Beckmann et al. 2021b).

### 3 Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II und SGB XII (Drucksachen 19/25706 und 19/29439)

Sowohl der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache [19/25706](#))<sup>3</sup> als auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE (Drucksache [19/29439](#)) sehen eine Reform der Hinzuverdienstregeln gemäß SGB II vor. Da die Vorschläge sehr ähnlich sind, werden sie in diesem Abschnitt gemeinsam diskutiert. Konkret sehen beide Vorschläge vor, dass der Grundfreibetrag von 100 Euro monatlich erhalten bleibt, und dass die Transferentzugsrate für Erwerbseinkommen, die 100 Euro übersteigen, bis zum Erreichen der Bedürftigkeitsschwelle konstant sein soll. Beide Vorschläge vermeiden somit Einkommensbereiche, in denen es wie in der aktuell gültigen Freibetragsregelung zu einer Vollanrechnung von Einkommen auf den SGB-II-Anspruch kommt. Die Vorschläge unterscheiden sich in der Höhe der Transferentzugsrate für Erwerbseinkommen über 100 Euro: der Antrag der Fraktion

---

<sup>3</sup> Der Wortlaut in Drucksache [19/25706](#) („[D]ie Einkommensanrechnung wird überarbeitet und so sichergestellt, dass zusätzliche Erwerbstätigkeit immer auch zu einem höheren Einkommen führt. Dazu wird die Transferentzugsrate einheitlich für alle Einkommen auf mindestens 80 Prozent abgesenkt.“) lässt einen Interpretationsspielraum. Wir interpretieren den Vorschlag im Folgenden so, dass der Grundfreibetrag von 100 Euro gemäß SGB II weiterhin fortbesteht (Transferentzugsrate von 0 Prozent für die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen) und dass die Transferentzugsrate für Erwerbseinkommen, die 100 Euro übersteigen, bis zum Erreichen der Bedürftigkeitsschwelle konstant sein soll. Dabei soll die konstante Transferentzugsrate 80 Prozent oder weniger betragen.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ([19/25706](#)) sieht eine konstante Transferentzugsrate von 80 Prozent (oder niedriger) vor, während der Antrag der Fraktion DIE LINKE ([19/29439](#)) eine Transferentzugsrate von konstant 90 Prozent vorsieht.

In der Debatte über den Reformbedarf bei der Grundsicherung nach dem SGB II besteht unter Expertinnen und Experten weitgehend Einigkeit, dass die aktuelle Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den SGB-II-Anspruch eine Schwäche des Grundsicherungssystems darstellt. Parteiübergreifend kursieren entsprechend zahlreiche Vorschläge zur Reform der Grundsicherung, die eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten beinhalten. Die politischen Vorschläge werden zumeist mit Gerechtigkeitsaspekten unter dem Schlagwort „Arbeit muss sich lohnen“ motiviert. Aus ökonomischer Sicht steht das Motiv, die monetären Arbeitsanreize im Leistungsbezug zu verbessern, im Vordergrund (SVR 2019).

Die unter ökonomischem Blickwinkel diskutierte Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelung im SGB II stellt keineswegs einen neuen Gesichtspunkt in der seit der Einführung der Hartz-IV-Reform andauernden Grundsicherungsdebatte dar. Während bereits im alten System der Sozialhilfe vor 2005 die dort geltenden hohen Transferentzugsraten in der Kritik standen (Sinn et al. 2002), gibt es auch seit Einführung der Grundsicherung zahlreiche Analysen zu den potenziellen Fehlanreizen bei der Regelung von Hinzuverdiensten in der Grundsicherung (Knabe 2006; Meister 2009; Peichl et al. 2010; Bruckmeier et al. 2010; Dietz et al. 2011; Bruckmeier et al. 2018b). Kritisiert wird, dass die Grenzbelastung bei höheren Erwerbseinkommen im Vergleich zu Hinzuverdiensten im Bereich unter der Geringfügigkeitsschwelle zu hoch ist. Damit würden monetäre Anreize zur Aufnahme von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gesetzt.

### 3.1 Reduktion der Transferentzugsrate im SGB II auf konstant 70 Prozent

Bruckmeier et al. (2021) simulieren die Auswirkungen einer Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten auf das Arbeitsangebot, die öffentlichen Haushalte und die Zahl der Leistungsbeziehenden. Der untersuchte Reformvorschlag sieht ausschließlich eine Änderung der Hinzuverdienstregelungen für Erwerbseinkommen in der Grundsicherung nach SGB II vor, um die Wirkung dieser Reform isoliert von weiteren möglichen Reformen der Grundsicherung (z. B. einer Anhebung der Regelbedarfe) quantifizieren zu können. Konkret wird eine Reduzierung der Transferentzugsrate ab 100 Euro monatlich auf konstant 70 Prozent betrachtet, sodass Lohnsteigerungen durchgehend das verfügbare Einkommen von Leistungsbeziehenden erhöhen. Der Grundfreibetrag von 100 Euro bleibt erhalten. Der untersuchte Reformvorschlag entspricht somit qualitativ insbesondere dem Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ([19/25706](#)) und – mit Einschränkungen – auch dem Vorschlag der Fraktion DIE LINKE ([19/29439](#)). Im Folgenden konzentrieren wir uns daher auf die Ergebnisse von Bruckmeier et al. (2021), um die Auswirkungen einer entsprechenden Anpassung der Hinzuverdienstregelungen – isoliert von den weiteren vorgeschlagenen Maßnahmen in den Anträgen – aufzuzeigen.

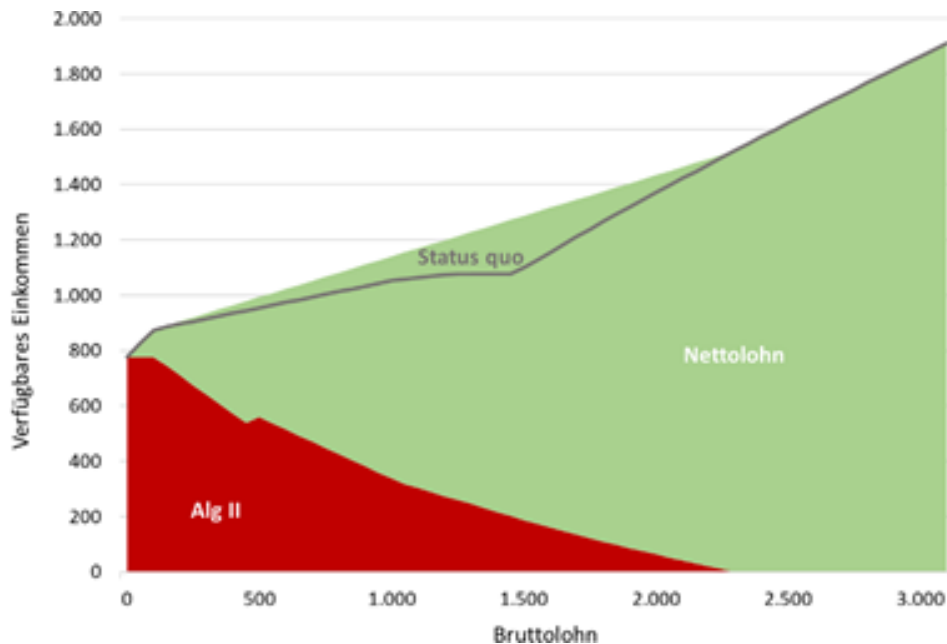
Die Analyse beruht auf einem statischen Mikrosimulationsmodell (IAB-MSM), das ein ökonometrisches Arbeitsangebotsmodell beinhaltet und Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) verwendet. Bei der Ermittlung der Effekte werden Wechselwirkungen mit den vorgelagerten Leistungen

Wohngeld und Kinderzuschlag sowie die Nicht-Inanspruchnahme von bedarfsgeprüften Leistungen berücksichtigt.

### 3.1.1 Musterhaushalte

Abbildung 1 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens eines oder einer Alleinstehenden bei steigendem Bruttoerwerbseinkommen nach der Reform. Durch die simulierte Reduktion der Transferzugsrate auf durchgehend 70 Prozent wird der Bereich, in dem Arbeitslosengeld II bezogen werden kann, ausgeweitet. Alleinstehende haben bei einem Bruttoeinkommen von ca. 1.400 Euro, bei dem im Status quo der Grundsicherungsbezug ausläuft, im Reformszenario noch einen Arbeitslosengeld-II-Anspruch in Höhe von etwa 200 Euro. Der Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen besteht im Reformszenario in diesem Fallbeispiel bis zu einem Bruttoeinkommen von ca. 2.200 Euro.

Abbildung 1  
Einkommensverlauf für Alleinstehende im Status quo und im Reformszenario (Euro pro Monat)



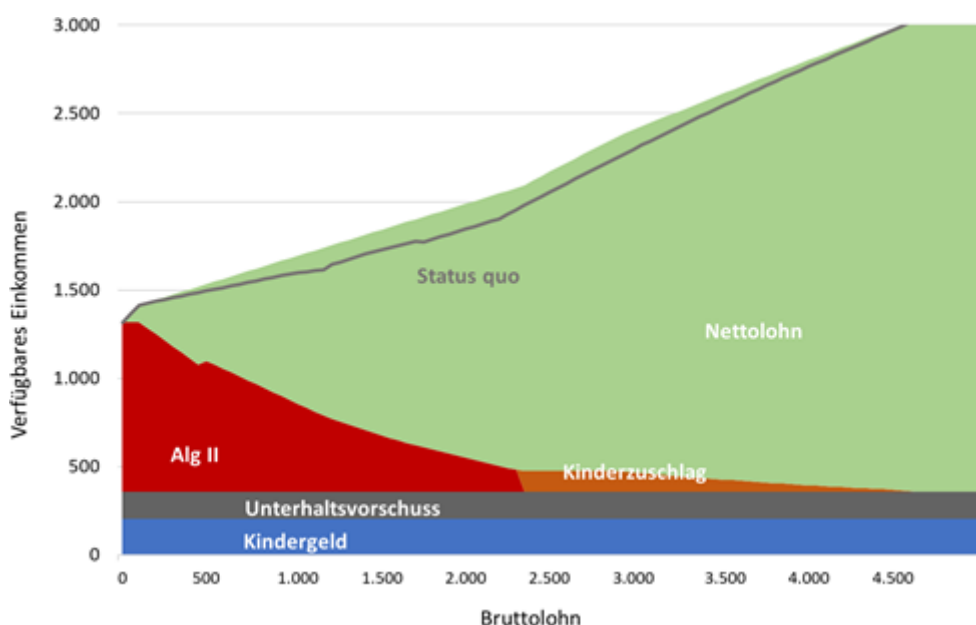
Anmerkung: Einkommensverlauf zum Rechtsstand 2019 (Status quo). Keine weiteren außer den dargestellten Einkommen. Arbeitslosengeld II inklusive Kosten der Unterkunft in Höhe von ca. 350 Euro. Quelle: Bruckmeier et al. (2021); Mikrosimulationsmodell des IAB (IAB-MSM).

Leben Kinder im Haushalt, sind die Reformwirkungen ausgeprägter. Zum einen besteht bereits im Status quo deutlich länger ein Grundsicherungsanspruch, da der Gesamtbedarf des Haushalts höher ist. Zum anderen spielen auch die vorrangigen Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld eine wichtige Rolle. So ist der Kinderzuschlag direkt von der Ausweitung des Arbeitslosengeld-II-Anspruchs betroffen, da das anrechenbare Einkommen im Kinderzuschlag durch das SGB II bestimmt wird. Da sich der Freibetrag für Erwerbstätige im Reformszenario deutlich erhöht, vermindert sich das anrechenbare Einkommen im SGB II und im Kinderzuschlag. Damit wird auch der Einkommensbereich, in dem Kinderzuschlag bezogen werden kann, deutlich ausgeweitet. Auch auf das Wohngeld sind Reformwirkungen zu erwarten. Durch die Ausweitung des Arbeitslosengeld-II-Anspruchs entstehen im Vergleich zum Status quo Einkommensbereiche, in denen die vor-

rangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag nicht mehr den Bedarf gemäß SGB II decken, sodass der Wohngeldbezug unwahrscheinlicher wird. Zudem wird in den neu hinzukommenden (Kinderzuschlags-)Bezugsbereich in mittleren Einkommensbereichen häufig kein Wohngeld mehr gewährt, sodass insgesamt mit einem Rückgang des Wohngeldbezugs zu rechnen ist.

Dies kann am Beispielhaushalt eines alleinerziehenden Elternteils mit einem Kind verdeutlicht werden (siehe [Abbildung 2](#)). Der Wechsel aus der Grundsicherung in den Kinderzuschlag wird bei einem Bruttomonatseinkommen von ca. 2.300 Euro möglich. Im Status quo erfolgt dieser Wechsel bereits bei 1.150 Euro. Zu einem Bruttomonatseinkommen von 2.300 Euro wird in der Regel bereits kein Wohngeldanspruch mehr erreicht. Der im Reformszenario später einsetzende Kinderzuschlag kann hingegen länger bis zu einem Einkommen von 4.600 Euro, statt 2.200 Euro im Status quo, bezogen werden.

Abbildung 2  
Einkommensverlauf für Alleinerziehende mit einem Kind im Status quo und im Reformszenario (Euro pro Monat)



Anmerkung: Einkommensverlauf zum Rechtsstand 2019 (Status quo). Kind im Alter unter 6 Jahren. Keine weiteren außer den dargestellten Einkommen. Arbeitslosengeld II inklusive Kosten der Unterkunft in Höhe von ca. 500 Euro. Der Status quo berücksichtigt bereits die Reform des Kinderzuschlags, die zum 1.01.2020 in Kraft trat.

Quelle: Bruckmeier et al. (2021); IAB-MSM.

### 3.1.2 Arbeitsangebotswirkungen

Eine Absenkung der Transferentzugsrate erhöht tendenziell das verfügbare Haushaltseinkommen für erwerbstätige Transferbeziehende, da sich bei gegebenem Bruttolohn das auf die Transferleistung anzurechnende Einkommen durch die gestiegenen Hinzuverdienstmöglichkeiten reduziert. Da die Höhe der Leistung ohne Erwerbstätigkeit (Regelsätze und Leistungen für Kosten der Unterkunft) ebenso wie die Einkommensanrechnung bis 100 Euro unverändert bleiben, wird es für im Status quo Nichtbeschäftigte beziehungsweise für nur zu einem geringen Umfang Beschäftigte monetär attraktiver, eine Beschäftigung mit höherem Erwerbsumfang aufzunehmen. Mit der Ausweitung des Bezugsbereichs für Grundsicherungsleistungen und den Kinderzuschlag steigt auch potenziell das verfügbare Einkommen von Haushalten, die im Status quo noch keine dieser Leistungen

beziehen, sofern sie die Leistungen im Reformszenario auch in Anspruch nehmen würden. Dadurch steigt tendenziell das Haushaltseinkommen für Erwerbstätige in mittleren Bruttolohnbereichen, ohne dass sie ihr Arbeitsangebot anpassen müssen. Sie können jedoch auch das gleiche Einkommensniveau wie im Status quo zu einem geringeren Arbeitsaufwand erreichen, sodass es für einige Haushalte attraktiv sein kann, die Arbeitszeit zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für Haushalte, die eine hohe Präferenz für geringere Arbeitszeiten haben, z. B. aufgrund von Betreuungsverpflichtungen gegenüber im Haushalt lebenden Kindern.

Eine hohe Relevanz für die Simulation von bedarfsgeprüften Transferleistungen hat die Leistungsanspruchnahme. In der Regel fällt die Zahl der simuliert anspruchsberechtigten Haushalte deutlich höher aus, als die Zahl der Haushalte, die in Befragungsdaten tatsächlich den Bezug von Leistungen berichten. Die Annahmen über die Inanspruchnahme von Leistungen haben einen großen Effekt auf die Simulationsergebnisse (Wiemers 2015), weshalb der Ansatz von Bruckmeier et al. (2021) die potenzielle Nicht-Inanspruchnahme berücksichtigt. Um die Folgen einer nicht vollständigen Inanspruchnahme abzuschätzen, werden die Ergebnisse sowohl unter Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme der Leistungen als auch bei vollständiger Inanspruchnahme berichtet. Letztere unterstellt eine Inanspruchnahme von 100 Prozent im Status quo und im Reformszenario.

Bei den Ergebnissen ist neben statistischen Unsicherheiten zu berücksichtigen, dass nicht unbedingt jedes Arbeitsangebot auch in Beschäftigung mündet, wenn dem zusätzlichen Arbeitsangebot keine passende Arbeitsnachfrage gegenübersteht. Zudem liegen bei Grundsicherungsbeziehenden häufig persönliche oder familiäre Restriktionen vor, die eine Ausweitung ihrer Arbeitszeit erschweren, wie z. B. gesundheitliche Einschränkungen (Beste und Trappmann 2016), und die mit dem Schätzmodell nicht abgebildet werden können. Die Größenordnung der erreichbaren Beschäftigungseffekte ist daher vermutlich geringer als die in Bruckmeier et al. (2021) simulierten Arbeitsangebotseffekte.

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der aggregierten Partizipations- und Arbeitsvolumeneffekte über die Dezile der Haushaltsäquivalenzeinkommen im Status quo gemäß neuer OECD-Skala sowie getrennt für die Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme und für die Annahme einer vollständigen Inanspruchnahme. Die Tabelle verdeutlicht, dass sich hinter den relativ geringen aggregierten Partizipationseffekten (52 Tsd. Personen bei Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme beziehungsweise 26 Tsd. Personen bei unterstellter voller Inanspruchnahme) und Arbeitsvolumeneffekten (35 Tsd. beziehungsweise –59 Tsd. Vollzeitäquivalente) vergleichsweise starke gegenläufige Effekte in den Einkommensdezilen verbergen. Es wird deutlich, dass die Reform in den ersten zwei Einkommensdezilen durchaus den intendierten Effekt sowohl einer höheren Partizipation von rund 123 Tsd. (210 Tsd.) Personen unter Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme (bei voller Inanspruchnahme) als auch eines höheren Arbeitsvolumens (122 Tsd. beziehungsweise 178 Tsd. Vollzeitäquivalente) erzielt. Die negativen Partizipationseffekte ab dem dritten Einkommensdezil (in der Summe –70 Tsd. beziehungsweise –185 Tsd. Personen) gehen nahezu ausschließlich auf Frauen in Paarhaushalten zurück, in denen beide Partner ein flexibles Arbeitsangebot aufweisen. Die negativen Arbeitsvolumeneffekte ab dem dritten Dezil (in der Summe –87 Tsd. beziehungsweise –237 Tsd. Vollzeitäquivalente) resultieren hauptsächlich aus der Arbeitszeitreduktionen von Beschäftigten in Reaktion auf die neu geschaffenen Transferansprüche beziehungsweise das höhere Einkommen bei Transferbezug. Die negativen Partizipations- und Volumeneffekte ab dem dritten Einkommensdezil fallen unter Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme erheblich niedriger aus als bei voller Inanspruchnahme.



Tabelle 2  
**Reformeffekte auf das Arbeitsangebot nach Einkommensdezilen**

Einkommensdezil	Partizipationseffekt unter Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme (in 1.000 Personen)	Partizipationseffekte bei voller Inanspruchnahme (in 1.000 Personen)	Stundeneffekt unter Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme (in 1.000 Vollzeit-äquivalenten)	Stundeneffekt bei voller Inanspruchnahme (in 1.000 Vollzeit-äquivalenten)
1	92	167	84	133
2	31	43	38	45
3	-15	-44	-15	-51
4	-16	-41	-19	-49
5	-23	-42	-33	-65
6	-6	-22	-8	-28
7	-7	-24	-8	-28
8	-2	-8	-2	-11
9	-1	-3	-1	-4
10	0	0	0	0
Gesamteffekte	52	26	35	-59

Anmerkung: Einkommensdezile beziehen sich auf die Verteilung der erwarteten Haushaltsäquivalenzeinkommen im Status quo (gemäß neuer OECD-Skala). Aggregierte Effekte über alle Haushaltstypen.

Quelle: Bruckmeier et al. (2021); IAB-MSM.

### 3.1.3 Fiskalische Effekte

Die simulierten Wirkungen einer konstanten Transferentzugsrate von 70 Prozent auf die öffentlichen Haushalte zeigt Tabelle 3. Dabei wird unterstellt, dass die simulierten Änderungen im Arbeitsangebot auch zu entsprechenden Veränderungen bei der Beschäftigung führen, sodass sich auch das Aufkommen von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen verändert. Die Mehrausgaben und Mindereinnahmen in den einzelnen Bereichen addieren sich zu Gesamtkosten des Reformvorschlags von insgesamt 2,8 Mrd. Euro pro Jahr (bei teilweiser Nicht-Inanspruchnahme), beziehungsweise 8,9 Mrd. Euro pro Jahr (bei voller Leistungsanspruchnahme).

Die simulierten fiskalischen Effekte variieren über die untersuchten Transfersysteme hinweg. Unabhängig davon, welche Leistungsanspruchnahme unterstellt wird, werden in beiden Simulationsvarianten Einsparungen bei den Regelleistungen für Arbeitslosengeld II simuliert. Dies beruht auf den positiven Beschäftigungseffekten bei vielen Haushaltstypen, die es ermöglichen, die Hilfebedürftigkeit zu reduzieren. Diese positiven Beschäftigungseffekte fallen bei voller Inanspruchnahme tendenziell stärker aus. Da Einkommen der Empfängerinnen und Empfänger vorrangig auf die Arbeitslosengeld-II-Regelleistungen und erst nachrangig auf die Kosten der Unterkunft (KdU) angerechnet werden, reduzieren höhere Erwerbseinkommen zunächst die Ausgaben bei den Arbeitslosengeld-II-Regelleistungen. Bei den Ausgaben zur Erstattung der KdU im SGB II steigen hingegen die Ausgaben deutlich und überkompensieren die Einsparungen bei den Regelleistungen weit. Durch die Ausweitung des Bezugsbereichs kommen überwiegend Haushalte in den Anspruchsbereich, die bereits über eigenes Erwerbseinkommen verfügen und so häufig nur einen Anspruch auf Leistungen für die KdU erlangen. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ergebnissen mit voller und teilweiser Leistungsanspruchnahme. Obwohl davon auszugehen ist, dass bei den neu anspruchsberechtigten Haushalten die simulierten Leistungen eher gering ausfallen, da die Haus-

Tabelle 3

**Reformeffekte auf die öffentlichen Haushalte bei voller und teilweiser Inanspruchnahme von Leistungen (Veränderung zum Status quo in Mio. Euro pro Jahr)**

	Effekt auf Ausgaben/Einnahmen	95 % Konfidenzintervall	
	Volle Inanspruchnahme		
Transferausgaben			
Arbeitslosengeld II	-881	-1.261	-500
KdU	5.164	4.257	6.071
Wohngeld	-344	-444	-245
Kinderzuschlag	2.142	1.760	2.524
Einnahmen			
- Einkommensteuer	-1.513	-2.025	-1.000
- Sozialversicherungsbeiträge	-1.338	-2.503	-174
Gesamteffekt	8.932	7.152	10.711
	Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme		
Transferausgaben			
Arbeitslosengeld II	-299	-549	-48
KdU	2.277	1.821	2.732
Wohngeld	-212	-301	-123
Kinderzuschlag	546	397	694
Einnahmen			
- Einkommensteuer	-421	-628	-214
- Sozialversicherungsbeiträge	-23	-533	486
Gesamteffekt	2.757	1.889	3.625

Anmerkung: Der Gesamteffekt setzt sich aus den Mehrausgaben (+) zuzüglich Einsparungen (-) bei den Transferausgaben zusammen, von dem die Mehreinnahmen (+) bzw. die Mindereinnahmen (-) bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen abgezogen werden. Ein positiver Gesamteffekt steht für fiskalische Belastungen.

Quelle: Bruckmeier et al. (2021); IAB-MSM.

halte in der Regel über eigenes Erwerbseinkommen verfügen, steigen die Ausgaben für die KdU bei unterstellter voller Inanspruchnahme um 5,2 Mrd. Euro pro Jahr an. Werden Leistungen teilweise nicht in Anspruch genommen, steigen die Kosten nur noch um 2,3 Mrd. Euro pro Jahr. Mit den Mehrausgaben bei den im SGB II erstatteten KdU geht ein Rückgang der Wohngeldausgaben von ca. 210 bis 340 Mio. Euro pro Jahr einher. Zwischen dem Wohngeld und den KdU gibt es zahlreiche Schnittstellen und Schnittmengen in der Empfängergruppe, wodurch eine Ausweitung der Grundsicherung mit einer Verdrängung des Wohngeldes – und umgekehrt – einhergeht (Henger und Niehues 2018). Beim Kinderzuschlag steigen die Ausgaben aufgrund des verlängerten Bezugsbereichs an, wobei die tatsächliche Inanspruchnahme wieder einen großen Einfluss auf die Ergebnisse hat. Die Mehrkosten liegen zwischen ca. 550 Mio. Euro und 2,1 Mrd. Euro pro Jahr. Auch beim Kinderzuschlag ist die Annahme einer vollständigen Inanspruchnahme unrealistisch. Bei voller Inanspruchnahme addieren sich zu den Mehrausgaben bei den Transfersystemen noch Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungen von insgesamt ca. 2,9 Mrd. Euro. Auch bei teilweiser Nicht-Inanspruchnahme kommt es insbesondere bei der Einkommensteuer noch zu Mindereinnahmen in Höhe von 0,4 Mrd. Euro.

Die simulierten Auswirkungen des Reformvorschlags auf die Zahl der Transferempfangenden in den einzelnen Leistungssystemen zeigt Tabelle 4. Die Ergebnisse korrespondieren im Wesentlichen mit den geschätzten fiskalischen Wirkungen. Eine Zunahme der Leistungsbeziehendenzahlen in der Grundsicherung geht im Wesentlichen auf mehr Beziehende von Leistungen zur Erstattung der KdU zurück. Bei diesen wird eine Zunahme zwischen ca. 650 Tsd. (bei teilweiser Nicht-Inanspruchnahme) und ca. 1,6 Mio. Empfängerhaushalten (bei voller Leistungsanspruchnahme) simuliert. Dies geht zulasten des Wohngeldes, dessen Beziehendenzahl abnimmt. Zu einer Ausweitung der Zahlen kommt es hingegen auch beim Kinderzuschlag. Hier variiert der Effekt nochmals deutlich mit der unterstellten Inanspruchnahme. Bei voller Inanspruchnahme wird eine Zunahme von 1,0 Mio. Haushalten mit etwa 3,9 Mio. Personen im Kinderzuschlag simuliert. Die simulierte Zunahme der Empfängerzahlen bei Grundsicherung und Kinderzuschlag zeigen, dass sich der Charakter der Leistungen durch die Reform deutlich in Richtung eines Kombilohns verändern würde.

Tabelle 4  
**Reformeffekte auf die Zahl der Transferbeziehenden bei voller und teilweiser Inanspruchnahme von Leistungen (Veränderung zum Status quo in Tsd.)**

	Haushalte	Personen
<i>Effekte bei voller Leistungsanspruchnahme</i>		
Arbeitslosengeld II	175	504
KdU	1.572	3.231
Wohngeld	-190	-512
Kinderzuschlag	1.043	3.851
<i>Effekte bei Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahme</i>		
Arbeitslosengeld II	155	424
KdU	652	960
Wohngeld	-98	-218
Kinderzuschlag	220	411

Quelle: Bruckmeier et al. (2021); IAB-MSM.

## 3.2 Fazit

Die in Bruckmeier et al. (2021) vorgelegten Ergebnisse legen nahe, dass eine deutliche Absenkung der Transferentzugsrate auf Erwerbseinkommen oberhalb des Grundfreibetrags, so wie sie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ([19/25706](#)) und zumindest teilweise auch im Antrag der Fraktion DIE LINKE ([19/29439](#)) angedacht ist, mit geringen positiven Beschäftigungseffekten bei gleichzeitig hohen fiskalischen Kosten und einer erheblichen Ausweitung der Zahl der Grundsicherungsbeziehenden verbunden wäre. Letzteres liegt daran, dass die Einkommensschwelle, ab der die Grundsicherung verlassen werden könnte, ansteigt. Bei einer Änderung der Hinzuverdienstregelungen käme es auch zu starken Interaktionen mit den vorgelagerten Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag. Einerseits würde das Wohngeld geschwächt werden und Haushalte aus dem Wohngeldbezug tendenziell in die Grundsicherung wechseln. Andererseits würde der Bezugsbereich für den Kinderzuschlag bis weit in mittlere Einkommensbereiche ausgeweitet werden.

Für die im Antrag der Fraktion DIE LINKE ([19/29439](#)) vorgeschlagene Hinzuverdienstregel haben die Ergebnisse in Bruckmeier et al. (2021) nur beschränkt Gültigkeit, da der Vorschlag für Erwerbseinkommen von monatlich über 100 Euro bis 1.000 Euro im Vergleich zur aktuell geltenden Rege-

lung eine *Erhöhung* der Transferenzugsrate von 80 Prozent auf 90 Prozent beinhaltet und es erst für Erwerbseinkommen über 1.200 Euro (beziehungsweise 1.500 Euro für Leistungsbeziehende mit Kindern) zu einer Senkung der Transferenzugsrate von 100 Prozent auf 90 Prozent kommt. Daher dürften – in der isolierten Betrachtung der angedachten Hinzuverdienstregel – sowohl die Arbeitsangebotseffekte als auch die fiskalischen Effekte (betraglich) deutlich geringer ausfallen, als die in Bruckmeier et al. (2021) berichteten Ergebnisse.

Die Ergebnisse in Bruckmeier et al. (2021) zeigen, dass eine Steigerung der Arbeitsanreize für SGB-II-Leistungsbeziehende allein durch eine Senkung der Transferenzugsraten (bei Erhalt des Grundfreibetrags von 100 Euro) nur zu hohen fiskalischen Kosten erreicht werden kann. Um die Nettoeinkommen für Geringverdienende aus einkommensschwachen Haushalten – und damit letztlich auch die Arbeitsanreize – zu verbessern, sollte daher eine Reform der Hinzuverdienstregelung im Gesamtsystem der bedarfsgeprüften Leistungen beziehungsweise das gesamte Steuer- und Transfersystem betrachtet werden. Auch ein Absenken der Einkommensschwelle, ab der Grundsicherungsbezug endet, benötigt einen Reformansatz, der das Steuer- und Transfersystem einbezieht. Umfassendere Ansätze beinhalten z. B. zielgenaue Maßnahmen wie die Zusammenlegung von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag in einer eigenen, der Grundsicherung vorgelagerten Leistung. Bei solch einer universellen, integrierten Transferleistung (Peichl et al. 2017) oder einer als Erwerbszuschuss ausgestalteten Leistung für Erwerbstätige außerhalb der Grundsicherung (Bruckmeier et al. 2018c) könnten sich auch höhere Arbeitsangebotseffekte einstellen. Allerdings sehen die beiden zuletzt genannten Reformvorschläge eine Verringerung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Kleinstverdiensten vor. Flankierende Maßnahmen, die die Nettolohneinkommen der Erwerbstätigen erhöhen, z. B. durch eine Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Geringverdienende (Bach et al. 2018) oder höhere Mindestlöhne, senken die Bedürftigkeitsschwelle, das heißt die Höhe des Bruttoeinkommens, ab dem die Grundsicherung verlassen werden kann. Auch eine Kindergrundsicherung reduziert die Bedürftigkeitsschwelle und kann je nach Ausgestaltung damit Anreize zur Aufnahme einer bedarfssichernden Erwerbstätigkeit für Haushalte mit Kindern in der Grundsicherung setzen. Letztlich bedarf es einer Abstimmung vieler Maßnahmen in einem komplexen System steuer- und vor allem sozialrechtlicher Regelungen, um sozialen Ausgleich und Erwerbsanreize sinnvoll abzustimmen.

## 4 Arbeitsförderung und Beratungsqualität (Drucksache 19/25706)

Im Antrag [19/25706](#) fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Arbeitsförderung und die Beratungsqualität von Jobcentern durch folgende Maßnahmen zu verbessern: Abschaffung des Vermittlungsvorrangs, Rechtsanspruch auf Qualifizierung, Einführung des Weiterbildungsgeldes, Abschaffung der Eingliederungsvereinbarung, Eingliederungsprozess sanktionsbefreit und kooperativ ausgestalten, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren individualisieren, Erhöhung des Personalschlüssels.

Das IAB nimmt Stellung zu folgenden Punkten: Eingliederungsvereinbarung, Personalschlüssel, Vermittlungsvorrang sowie Rechtsanspruch auf Qualifizierung und Weiterbildungsgeld in Jobcentern.

## 4.1 Die Eingliederungsvereinbarung

Die Eingliederungsvereinbarung regelt als öffentlich-rechtlicher Vertrag, welche Bemühungen Leistungsberechtigte unternehmen, um den Arbeitslosengeld-II-Bezug zu beenden, und wie das Jobcenter sie dabei unterstützt. Kommen Leistungsberechtigte den in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Bemühungen nicht nach, wird dies als Pflichtverletzung sanktioniert, führt also zur zeitweiligen Reduktion des Arbeitslosengeldes II. Das Verhältnis zwischen Jobcenter und Arbeitslosengeld-II-Beziehenden ist allerdings asymmetrisch, denn es stehen für Leistungsberechtigte existenzsichernde Zahlungen auf dem Spiel. Unter anderem aus diesem Grund wird die Eingliederungsvereinbarung als ambivalentes und anspruchsvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument bezeichnet (z. B. Bieback 2009).

Eine Analyse von Eingliederungsvereinbarungen und Beratungsgesprächen aus den Jahren 2008 und 2009 zeigte, dass der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung selten auf einem gemeinsamen Zielfindungsprozess beruhte (Schütz et al. 2011). Häufig wurde das Dokument von Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern erstellt und den Leistungsberechtigten zur Unterschrift vorgelegt. Während die Leistungen der Jobcenter meist vage beschrieben wurden, wurden die Pflichten der Leistungsberechtigten in der Regel detailliert festgelegt. Die Studie gelangt zu dem Schluss, das Verhältnis von Fördern und Fordern in der Eingliederungsvereinbarung sei nicht ausgewogen und die Eingliederungsvereinbarung verstärke tendenziell die ungleiche Machtverteilung in der Beziehung zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten.

Aktuelle Studien des IAB verweisen auf Verbesserungspotenziale bei den Eingliederungsvereinbarungen (Bernhard et al. 2019; Senghaas und Bernhard 2021; Senghaas et al. 2020): Die Eingliederungsvereinbarung ist ein arbeitsmarktpolitisches Pflichtinstrument, denn ihr Einsatz erfolgt nicht im Ermessen der Vermittlungsfachkräfte, sondern ist gesetzlich verpflichtend für alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu Beginn ihres Arbeitslosengeld-II-Bezugs. Aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern sollen Eingliederungsvereinbarungen viele – teils widersprüchliche – Anforderungen erfüllen. Sie sollen den sozialpolitischen Grundsatz „Fördern und Fordern“ konkretisieren, eine Erinnerungshilfe bieten und Verbindlichkeit herstellen. Diese Anforderungen erfüllen Eingliederungsvereinbarungen unterschiedlich gut. Vermittlungsfachkräfte beurteilen sie als hilfreich, um Verpflichtungen zu benennen und die Konsequenzen unzureichender Mitwirkung zu verdeutlichen. Sie bewerten Eingliederungsvereinbarungen jedoch unter anderem aufgrund der Anforderungen an die Rechtssicherheit im Falle von Sanktionen als zu lang und zu schwer verständlich für die Leistungsberechtigten. Vermittlungsfachkräften zufolge rückt die Eingliederungsvereinbarung in ihrer aktuellen Form Mitwirkungspflichten in den Vordergrund und verstärkt dadurch die asymmetrische Machtbeziehung zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten. Bei einem zu frühen Abschluss könnte sich dies negativ auf das Vertrauensverhältnis in der Beratung auswirken (Senghaas et al. 2020). Zudem droht die Eingliederungsvereinbarung in der Beratung von Leistungsberechtigten mit komplexen Problemlagen zu einer bürokratisch-leeren Übung zu werden, wenn beispielsweise gesundheitliche und andere individuelle Einschränkungen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt als unmittelbares Ziel wenig realistisch erscheinen lassen (Senghaas 2020;

Senghaas und Bernhard 2021). In diesen Konstellationen empfinden viele Vermittlungsfachkräfte den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung als wenig zielführend für die weitere Zusammenarbeit mit den Leistungsberechtigten oder deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Schneider (2010) untersucht für einen Zeitraum kurz nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuche mithilfe einer Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden die Wirkungen des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung auf die Arbeitsuchintensität, Anspruchslöhne und Beschäftigungschancen von Personen, die eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen haben. Ihre Wirkungsanalyse kann nachweisen, dass der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung zu einer intensivierten Arbeitsuche führt. Einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Anspruchslöhne und Beschäftigungschancen kann sie nicht nachweisen, was allerdings auch damit zusammenhängt, dass nur Wirkungen in einem Zeitraum kurz nach dem Abschluss der Eingliederungsvereinbarung untersucht wurden und Beschäftigungseffekte erst mittelfristig auftreten könnten. Die Studie untersucht auch, inwieweit von drei unterschiedlichen Typen von Eingliederungsvereinbarung auch unterschiedliche Wirkungen ausgehen. Dabei betrachtet sie Eingliederungsvereinbarungen, die durch ausschließlich fordernde Inhalte, ausschließlich fördernde Inhalte oder beides gekennzeichnet sind. Soweit ausschließlich fordernde Inhalte vorlagen, erhöhen diese die Arbeitsuchintensität der Arbeitslosengeld-II-Beziehenden. Für Eingliederungsvereinbarungen mit ausschließlich fördernden Inhalten können keine statistisch gesicherten Wirkungen nachgewiesen werden. Eingliederungsvereinbarungen mit unterstützenden und fordernden Inhalten führen zu einer signifikant höheren Suchintensität im Vergleich zur Situation ohne Abschluss der Vereinbarung. Zudem lassen sich für diesen Eingliederungsvereinbarungstyp negative Effekte auf den Reservationslohn nachweisen. In keinem der drei Fälle findet Schneider (2010) statistisch gesicherte (kurzfristige) Wirkungen auf die Beschäftigungschancen.

Ein möglicher Ansatzpunkt für eine Reform der Eingliederungsvereinbarung wäre eine Flexibilisierung ihres Einsatzes. Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler erhielten dabei größere Ermessensspielräume beim Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung. Denkbar wäre zudem eine Flexibilisierung der Inhalte der Eingliederungsvereinbarung. Absprachen und Unterstützungsmöglichkeiten könnten etwa zunächst ohne eine rechtlich verbindliche Androhung von Arbeitslosengeld-II-Kürzungen festgehalten werden und so den Ansprüchen an eine gemeinsame Aushandlung, die Herstellung von Transparenz und die Förderung von Motivation und Vertrauen entsprechen. Sofern notwendig könnte ein weiteres Dokument die Rechtsverbindlichkeit der Pflichten ergänzen.

## 4.2 Personalschlüssel in den Jobcentern

Eine gelungene Interaktion in den Beratungsgesprächen kann einen soliden Grundstein für Beratungsqualität legen. Leistungsberechtigte bewerten die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter in den Jahren besser, in denen sie angeben, eine feste Ansprechperson im Jobcenter zu haben und dort ausführliche Gespräche zu ihrer beruflichen und privaten Situation geführt zu haben (Senghaas et al. 2020). Allerdings weisen je rund ein Viertel der Angaben der befragten Arbeitsuchenden aus den Jahren 2016 bis 2018 darauf hin, dass keine ausführlichen Gespräche im Jobcenter stattfanden oder die befragten Leistungsberechtigten keine feste Ansprechperson in ihrem Jobcenter hatten, obwohl § 14 (3) SGB II für alle Leistungsberechtigten eine persönliche Ansprechperson in Jobcentern vorsieht.

Eine weitere Studie zum SGB III unterstreicht die Bedeutung von persönlicher Beratung in der Arbeitsvermittlung für die Arbeitslosenquote, die Dauer der Arbeitslosigkeit und für die Wiederbeschäftigungschancen (Hainmueller et al. 2016). Diese entwickelten sich in dieser großangelegten Interventionsstudie zugunsten von Arbeitslosen in Arbeitsagenturen mit höherer Personaldichte. Denn die höhere Personaldichte führte zu intensivierten Rekrutierungsbemühungen der Arbeitsagenturen nach offenen Stellen, häufigeren Beratungsgesprächen mit Arbeitslosen und einer höheren Wahrscheinlichkeit für Sperrzeiten.

Auch einige ältere Studien, die in der [IAB-Stellungnahme 2/2017](#) (Beste et al. 2017) diskutiert wurden, zeigen Vorteile eines erhöhten Personalschlüssels in den Jobcentern auf. Eindeutig auf eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels war das Modellprojekt „Berliner Joboffensive“ (BJO) ausgerichtet. 600 zusätzliche Vermittlerinnen und Vermittler in den zwölf Berliner Jobcentern sollten die Integrationszahlen bei Arbeitslosen mit marktnahen Profilen verbessern. Hier ergab die Evaluation positive Wirkungen im Sinne einer zehnpromtigen Steigerung der individuellen Beschäftigungswahrscheinlichkeit (das entspricht anderthalb Prozentpunkten pro Monat). Auch die Stabilität sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entwickelte sich positiv. Außerdem führte das Projekt in großem Umfang zu einer Beendigung des Leistungsbezugs und zu einer geringeren Nutzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die positiven Effekte werden dabei nicht mit schlechteren Ergebnissen bei den marktfernen Berliner Kunden erkauft; im Gegenteil deutet die Evaluation auch hier auf einen leicht positiven Effekt hin (Fertig 2015).

Nach der Kosten-Nutzen-Rechnung der Evaluation belaufen sich allein die Einsparungen an SGB-II-Leistungen durch den höheren Vermittlereinsatz auf mehr als 100 Millionen Euro im Verlauf von 19 Monaten. Rechnet man die Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge hinzu, die durch zusätzliche Beschäftigung entstanden sein könnten, ergibt sich ein positiver fiskalischer Effekt von 150 Millionen Euro. Allerdings ist eine Übertragung des Modells auf andere Regionen wegen der besonderen Situation in Berlin nur bedingt möglich.

Die Implementationsstudie der BJO (Egenolf et al. 2014) verweist darüber hinaus auf weitere Vorteile. Die Befunde der Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass das Projekt zu einer intensiveren und individuelleren Betreuung der Klientel geführt hat. Wichtige Elemente lassen sich an individuellen Stärken- und Schwächenanalysen, an der Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses zwischen Integrationsfachkräften und Kundinnen und Kunden, am Aufbau eines stärkeren Vertrauensverhältnisses, an der Erarbeitung und Umsetzung adäquater individueller Integrationsstrategien sowie an der regelmäßigen Nachhaltung von Vereinbarungen und Bewerbungsbemühungen festmachen. Die Autoren der Studie schreiben die Wirkungen zwei wesentlichen Faktoren zu: Einerseits einem „Mentalitätswandel“ in den Berliner Jobcentern hin zu einer „Vermittlungsmentalität“ (bei einer geringeren Konzentration auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen), andererseits Spezialisierungseffekten durch die getrennte Betreuung von marktnahen und marktfernen Kundinnen und Kunden.

Das IAB unterstützt die Erhöhung des Personalschlüssels beziehungsweise die Reduktion des Betreuungsschlüssels, weil damit zum einen die gesetzliche Forderung nach einer festen Ansprechperson besser erfüllt werden könnte und zum anderen die Beratungsqualität erhöht werden könnte.

### 4.3 Vermittlungsvorrang

Im SGB III wurde der Vermittlungsvorrang bereits relativiert. Eine Qualifizierung wurde für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss einer Vermittlung gleichgestellt. Eine Qualifizierung wurde für diese spezifische Konstellation von einer Ermessens- in eine Pflichtleistung umgewandelt und damit der Vermittlungsvorrang gänzlich aufgehoben. In Verbindung mit § 16 Absatz 1 Satz 4 ist dies auch im SGB II durchsetzbar. Beides ist aufgrund der hohen Bedeutung von Berufsabschlüssen gerade auch in Bezug auf eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit beziehungsweise ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden, grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Einschätzung, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen angestrebten Beruf geeignet sind und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie die Ausbildung erfolgreich abschließen, liegt weiterhin im Ermessen der Vermittlungs- beziehungsweise Integrationsfachkräfte. Inwieweit sich deshalb die Rechtsposition der Kundinnen und Kunden faktisch geändert hat und wie sich dies auf die Inanspruchnahme der Weiterbildungsförderung auswirken könnte, bleibt zu untersuchen.

Eine Relativierung des Vermittlungsvorrangs unmittelbar im SGB II durch Gleichstellung einer arbeitsmarktbezogenen Qualifizierung (und somit eine Angleichung an das SGB III) würde der gestiegenen Bedeutung von Weiterbildung Rechnung tragen.

Die Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme von ungeförderter Beschäftigung ist ein maßgebliches Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese herausgehobene Bedeutung der Arbeitsaufnahme von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten übersetzt der sogenannte Vermittlungsvorrang in die praktische Arbeit der Jobcenter und hält sie dazu an, die Leistungsberechtigten vorrangig in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln, anstatt sie zunächst mit anderen – in der Regel mit (hohen) finanziellen Zusatzaufwänden verbundenen – Leistungen zu fördern. Grundsätzlich ist dieses Vorgehen unter fiskalischen Gesichtspunkten und mit Blick auf die zentrale Rolle von Erwerbsarbeit in einer Arbeitsgesellschaft nachvollziehbar. Allerdings ist die Realisierung von fiskalischen Effekten des Vermittlungsvorrangs ebenso wie die von individuellen Wohlfahrtseffekten an Voraussetzungen gebunden, die angesichts der strukturellen Zusammensetzung der Leistungsberechtigten des SGB II einerseits und der (In-)Stabilität ihrer Arbeitsaufnahmen andererseits nicht durchgängig gewährleistet sind.

(1) Hinsichtlich ihrer Aussichten, den Leistungsbezug verlassen zu können, weist die Population der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine starke Polarisierung auf: So stehen jenen Leistungsberechtigten, die nach relativ kurzer Bezugsdauer den Leistungsbezug durch die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit verlassen können, eine zweite Gruppe gegenüber, die lange Leistungsbezugsdauern und (dadurch mitbedingt) ungünstige Arbeitsmarktchancen aufweisen (Bruckmeier et al. 2020b). Zu der zweiten Gruppe von Leistungsberechtigten gehört auch die überwiegende Mehrheit der Langzeitarbeitslosen. Sie weisen im Vergleich zu allen Arbeitslosen einen erhöhten Anteil an Geringqualifizierten, Personen mit Migrationshintergrund sowie an über 50-Jährigen und an Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen auf (Lietzmann 2016a). Es gibt somit Personengruppen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die spezifischen Unterstützungsbedarf haben und für die eine Erwerbsintegration eher mittel- bis langfristiges Ziel sein kann (Lietzmann et al. 2018). Anstelle einer umgehenden Vermittlung in Erwerbsarbeit müssen in ihrem Fall vor allem der gezielte Abbau von arbeitsmarktbezogenen Hemmnissen sowie die Verbesserung sozialer Teilhabemöglichkeiten stehen.



(2) Bisherige Analysen des IAB haben gezeigt, dass Arbeitsaufnahmen von (ehemaligen) Arbeitslosengeld-II-Beziehenden oft von kurzer Dauer sind (Bruckmeier und Hohmeyer 2018; Koller und Rudolph 2011) und/oder nicht mit einer Beendigung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs einhergehen. Knapp die Hälfte (45 %) der Arbeitsaufnahmen von (ehemaligen) Arbeitslosengeld-II-Beziehenden im Jahr 2013 endeten innerhalb von sechs Monaten. Gut die Hälfte (53 %) der Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden im Jahr 2013 ging mit der Beendigung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs von mindestens einem Monat einher. Es gibt Hinweise darauf, dass sich die kurzen Beschäftigungsverhältnisse auf bestimmte Personen konzentrieren: Bei 45 Prozent war die untersuchte Arbeitsaufnahme mindestens die fünfte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den vergangenen fünf Jahren.

Zudem zeigen die Ergebnisse, dass Beschäftigungsaufnahmen, die bedarfsdeckend sind, die mit einem höheren Einkommen einhergehen oder ein höheres Anforderungsniveau aufweisen, häufiger stabil sind, das heißt zwölf Monate oder länger dauern. Daher könnte die Aufhebung des Vermittlungsvorrangs bei einigen Gruppen eine sinnvolle Strategie sein und über Qualifikations- oder verlängerte Suchphasen zu stabileren und gegebenenfalls zu besser entlohnten Beschäftigungsverhältnissen führen. Umgekehrt zeigen Forschungsergebnisse des IAB auch, dass sich andauernde Arbeitslosigkeit negativ auf die Beschäftigungschancen auswirkt (Hohmeyer und Lietzmann 2020). Eine pauschale Aufhebung des Vermittlungsvorrangs kann daher auch im Widerspruch zum Ziel einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration stehen. Alternativ könnte der verstärkte Einsatz von begleitender Betreuung und Unterstützung von Leistungsbeziehenden sinnvoll sein, die ein Beschäftigungsverhältnis begonnen haben und mit besonderen Problemen belastet sind. Hier wurden im Rahmen der geförderten Beschäftigung positive Erfahrungen gesammelt (Bauer et al. 2016). Dies wird bereits heute durch die Regelungen in § 16 g SGB II ermöglicht. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Weitersuche nach einem Job in einem anderen Betrieb zu unterstützen, da sich Brückeneffekte in eine bessere Beschäftigung häufig nur durch einen Betriebswechsel ergeben (für Leiharbeit siehe hierzu Crimmann et al. 2009).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass einige Ergebnisse für eine flexiblere Auslegung des Vermittlungsvorrangs in der praktischen Beratungs- und Unterstützungsarbeit der Jobcenter sprechen. Das gilt insbesondere mit Blick auf jene Leistungsbeziehenden, die keine realistischen Arbeitsmarktchancen haben. In ihrem Fall darf der Vermittlungsvorrang nicht dazu führen, dass alternative Förder- und Integrationsstrategien nicht oder nur stark verzögert angegangen werden. Eine solche Flexibilisierung könnte aber auch im Falle jener Leistungsberechtigten zielführend sein, denen eine Arbeitsaufnahme gelingt. Darauf deuten nicht zuletzt die Befunde zu den Stabilitätsfaktoren von aufgenommenen Beschäftigungsverhältnissen hin. So könnte es sich als sinnvolle Strategie erweisen, durch eine Investition in die berufliche Qualifikation der Leistungsberechtigten einen nachhaltigeren Ausstieg aus dem Leistungsbezug zu ermöglichen. Allerdings gilt zu beachten, dass sich eine längere Arbeitslosigkeitsdauer negativ auf spätere Beschäftigungschancen auswirken kann und somit zumindest bei arbeitsmarktnahen Leistungsbeziehenden eine Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung prioritäres Ziel bleiben sollte.

#### 4.4 Rechtsansprüche auf Weiterbildung

Seit 2020 handelt es sich bei der Übernahme der Weiterbildungskosten nach § 81 SGB III für eine berufsabschlussbezogene Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufs-

abschluss bereits um eine Pflichtleistung. Damit wurde ein gesetzlicher Rechtsanspruch auf die Förderung einer Weiterbildung, die auf einen Berufsabschluss zielt, eingeführt. Voraussetzung ist, dass bestimmte Förderkriterien eingehalten werden: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen für den angestrebten Beruf geeignet sein; die Berufsausbildung wird mit einer hohen Wahrscheinlichkeit erfolgreich abgeschlossen; der Berufsabschluss verbessert die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, werden nur gefördert, wenn eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wird. Die Einschätzung, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen angestrebten Beruf geeignet sind und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie die Ausbildung erfolgreich abschließen, liegt allerdings weiterhin im Ermessen der Vermittlungs- beziehungsweise Integrationsfachkräfte. Inwieweit sich deshalb die Rechtsposition der Kunden faktisch geändert hat und wie sich dies auf die Inanspruchnahme der Weiterbildungsförderung auswirken könnte, bleibt zu untersuchen.

Rechtsansprüche auf Weiterbildung gibt es darüber hinaus bereits in verschiedenen Formen. So führen Kocher et al. (2013, S. 222–228) verschiedene gesetzliche Regelungen zur Ermöglichung von Weiterbildung auf. Diese erstrecken sich von Regelungen im Kündigungsschutzgesetz über Ansprüche auf Bildungsurlaub bis zu tariflichen oder in Betriebsvereinbarungen festgelegten Freistellungsansprüchen. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt so zu gestalten, dass 1) möglichst viele Personen den Zugang zu Beschäftigung zu erhalten, 2) sie während Phasen der Erwerbslosigkeit finanziell und sozial abgesichert sind und 3) sie Möglichkeiten haben, durch Weiterbildung ihre zukünftigen Beschäftigungs- und Verdienstchancen zu erhöhen.

Das soziale Risikomanagement durch Arbeitsmarktpolitik von einer Arbeitslosen- zu einer Arbeitsversicherung zu erweitern, geht auf den Ansatz riskanter Übergänge am Arbeitsmarkt zurück (Schmid 2008 2011). Ein Arbeitsmarktrisiko stellt dabei eine verringerte Beschäftigungsfähigkeit durch fehlende oder nicht mehr verwertbare Qualifikation dar und geht damit weit über das Arbeitslosigkeitsrisiko hinaus. Dieses Risiko ist auch mit Blick auf die Digitalisierung gestiegen (Weber 2017). Gleichzeitig ist die Aufnahme einer Weiterbildung selbst ein riskanter Übergang am Arbeitsmarkt. Auch aufgrund von Unsicherheit über den Ertrag sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ohne weiteres bereit, sich weiterzubilden (vgl. Osiander und Dietz 2016; Osiander und Stephan 2018). Durch die Unterstützung von Beschäftigten und die Absicherung eines Risikos während des gesamten Erwerbslebens im Rahmen einer Arbeitsversicherung könnte dem entgegengewirkt werden.

Weiterbildung würde im Kontext einer Arbeitsversicherung in der Sozialversicherung deutlich an Bedeutung gewinnen. Die Finanzierung einer solchen Arbeitsversicherung – bezogen auf die zusätzliche Finanzierung von und erhöhter Teilnahme an Weiterbildung – untersuchen Hans et al. (2017). Ziel war es, zu ermitteln, welche Kosten und welcher Nutzen mit einer Arbeitsversicherung verbunden wären und ob die Umsetzung aus einer finanziellen Perspektive sinnvoll und machbar ist. Das in die Modelle einbezogene Finanzierungskonzept basiert auf paritätischen Beiträgen und einem Steuerzuschuss. Im Ergebnis zeigen die Simulationsrechnungen unter den im Modell getroffenen Annahmen, dass diese zusätzlich aufgebrauchten finanziellen Mittel für Weiterbildung und für den Lebensunterhalt während der Weiterbildung zu einem positiven Saldo führen würde. Sie führten sowohl zu höheren Löhnen, zu stabilerer und besserer Beschäftigung für die Menschen als auch zu

steigenden Einnahmen für die Sozialversicherung und den Staat. Auch Simulationsrechnungen des IAB (Weber et al. 2019) zeigen, dass sich Investitionen in Form öffentlich geförderter Weiterbildung im Falle positiver Lohn-, Beschäftigungs- und Produktivitätseffekte aus fiskalischer Perspektive rentieren können.

## 4.5 Weiterbildungsgeld

Die Ergebnisse einer IAB-Befragung von Arbeitslosen deuten darauf hin, dass neben Weiterbildungsprämien auch Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen zum Arbeitslosengeld (ALG oder ALG II) ab einer gewissen Höhe die Motivation erhöhen könnte, an einer Weiterbildung teilzunehmen (Osiander und Dietz 2015, 2016). Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen ließe sich auch aus Gerechtigkeitsaspekten heraus begründen. Vor dem Hintergrund, dass eine Teilnahme an einer Weiterbildung nicht nur Anwesenheit, sondern auch die Vor- und Nachbereitung der Inhalte voraussetzt, ist ein (zeitlicher) Mehraufwand durch die Teilnahme gegeben. Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten im SGB II (Ein-Euro-Jobs) allerdings, bei denen Teilnehmende bis zu zwei Euro zusätzlich zum Regelsatz für jede in der Maßnahme absolvierte Arbeitsstunde erhalten, bleibt der Mehraufwand durch die Teilnahme an einer Weiterbildung bislang unberücksichtigt.

Um valide Aussagen über die Effekte von Weiterbildungsgeld auf Motivation und Durchhaltevermögen beziehungsweise zu einer wirkungsvollen Höhe der Zahlungen treffen zu können, wäre es sinnvoll, Weiterbildungsgeld in einer Form einzuführen beziehungsweise zu erproben, die eine kausale Wirkungsanalyse ermöglicht. Dabei wäre auch zu untersuchen, ob ein Weiterbildungsgeld einen Anreiz zu einer Verlängerung des Verbleibs in Weiterbildungsmaßnahmen setzt (sogenannter Lock-in Effekt), selbst wenn diese Maßnahmen die längerfristigen Beschäftigungschancen nicht nachhaltig erhöhen.

# 5 Arbeitslosengeld (Drucksache 19/29439)

Die Fraktion DIE LINKE (Drucksache [19/29439](#)) beantragt, die Anwartschaftszeit für das Arbeitslosengeld auf vier Monate zu verkürzen und die Rahmenfrist auf drei Jahre zu erweitern. Die Leistungen sollen auf 68 Prozent erhöht und die Bezugsdauer verlängert werden. Sperrzeiten sollen abgeschafft werden. Ein Arbeitslosengeld Plus in Höhe von 58 Prozent des pauschalierten Nettoentgelts soll im Anschluss an das Arbeitslosengeld für dieselbe Zeit wie das Arbeitslosengeld gezahlt werden, und ab 30 Versicherungsjahren unbefristet gewährt werden.

## 5.1 Anspruchsvoraussetzungen

Aus einer Gerechtigkeitsperspektive würden insbesondere kürzere Anwartschaftszeiten auch solchen Personen den Zugang zum Arbeitslosengeld eröffnen, die sonst nie eine Gegenleistung für ihre Beitragszahlungen erhalten. Auf der anderen Seite würden Personen, die nur ab und zu kurz beschäftigt sind und dann regelmäßig erworbene Ansprüche einlösen, überproportional von der Arbeitslosenversicherung profitieren. Aus ökonomischer Sicht kann ein erleichterter Zugang das Verhalten von Arbeitslosen wie Betrieben beeinflussen: So könnten kurze Beschäftigungsverhält-

nisse für Arbeitslose „attraktiver“ werden. Jedoch können erleichterte Zugangsbedingungen zur Arbeitslosenversicherung höhere Anspruchslöhne und damit eine Verlängerung von Arbeitslosigkeitsepisoden bewirken. Zudem kann die Hemmschwelle für arbeitgeberseitige Entlassungen bei einer besseren Absicherung bei Arbeitslosigkeit sinken. Zu solchen Verhaltenseffekten veränderter Regelungen liegen für Deutschland noch keine Befunde vor.

Abgesehen von Verhaltenseffekten haben geänderte Regelungen mechanische Erstrundeneffekte, die sich rein rechnerisch ergeben. Ungefähre Größenordnungen lassen sich retrospektiv abschätzen. So hat Stephan (2019a) Personen untersucht, die im Jahr 2017 ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat keinen neuen Job annahmen. Längere Rahmenfristen haben demnach insgesamt einen geringen Effekt auf die Zahl der zusätzlich Anspruchsberechtigten. Kürzere Anwartschaftszeiten würden die Zahl derjenigen, die zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld hätten, hingegen deutlich stärker erhöhen. Eine Verkürzung der Anwartschaftsfrist auf vier Monate im Jahr 2017 hätte den Ergebnissen nach bedeutet, dass in diesem Jahr knapp 600.000 Personen mehr einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hätten. Den zusätzlichen Anspruch hätten aber vermutlich nicht mehr als 220.000 Personen in Anspruch genommen. Zudem hätten knapp 300.000 Personen mit einem Restanspruch auf Arbeitslosengeld bei kürzeren Anwartschaftszeiten im Mittel um drei Monate länger Arbeitslosengeld beziehen könnten. Die knapp 600.000 zusätzlich Anspruchsberechtigten hätten im Mittel einen Anspruch auf maximal fünf Monate Arbeitslosengeld erworben. Unter ihnen hätten sich 150.000 bisherige Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen und Empfänger befunden. Von diesen hätten etwa 85.000 einen Monat vor Beschäftigungsende noch keine Leistungen der Grundsicherung erhalten. Sie hätten – je nach Situation ihrer Bedarfsgemeinschaft – also eventuell den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden können. Der potenzielle Beitrag verkürzter Anwartschaftszeiten dazu, dass Menschen dauerhaft den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden können, ist damit als überschaubar einzuschätzen. Gleichzeitig dürften bei kürzeren Anwartschaftszeiten die administrativen Kosten aufgrund von Wechseln zwischen den Rechtssystemen steigen.

Bei einer auf vier Monate verkürzten Anwartschaftszeit hätten – im Vergleich zu den tatsächlichen Leistungsbeziehenden im Jahr 2017 – dabei mehr jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Teilzeitbeschäftigte, Personen ohne Ausbildungsabschluss, Personen mit relativ niedrigem Einkommen sowie Ausländerinnen und Ausländer einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben (ergänzende Auswertungen zu Stephan 2019a). In den letzten Jahren kamen insbesondere aus den osteuropäischen EU-Staaten mehr Personen für kurze Beschäftigungsverhältnisse nach Deutschland. Den Daten nach haben Ausländerinnen und Ausländer das Arbeitslosengeld in Deutschland aber bisher stark unterproportional in Anspruch genommen – möglicherweise, weil sie nach ihrer Beschäftigung wieder im Ausland lebten.<sup>4</sup>

## 5.2 Bezugsdauern

Aus einer Gerechtigkeitsperspektive liegt die Überlegung nahe, dass Personen, die lange gearbeitet und folglich lange Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben, auch länger Arbeits-

---

<sup>4</sup> Im Jahr 2017 hätten bei einer auf 4 Monate verkürzten Rahmenfrist 55 Prozent der zusätzlich Anspruchsberechtigten die deutsche Staatsbürgerschaft gehabt. Von den damals unter den bisherigen Regeln Anspruchsberechtigten waren zwei Drittel Deutsche. Unter den Personen, die den Anspruch in Deutschland tatsächlich einlösten, hatten mehr als 80 Prozent die deutsche Staatsbürgerschaft. Informationen zum Bezug von Arbeitslosengeld in Ausland finden sich bei Stephan (2019a).

losengeld beziehen sollten. Dies soll sie davor schützen, dass sie nach Auslaufen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bald auf das bedarfsorientierte, also vom vormaligen Einkommensniveau unabhängige Arbeitslosengeld II angewiesen sind – aber auch davor, dass sie gegebenenfalls Rücklagen für den Ruhestand auflösen und Wohnvermögen veräußern müssen. Aus ökonomischer Sicht haben längere Anspruchsdauern jedoch auch Verhaltenseffekte. So sinkt der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine großzügigere Regelung gibt Arbeitslosen zwar mehr Zeit, nach einem gut passenden Arbeitsplatz zu suchen. Sie kann aber auch bewirken, dass Arbeitslose nach längerer Arbeitslosigkeitsdauer weniger attraktive Jobangebote erhalten.

Die Studien von Schmieder et al. (2012, 2016) sowie Schmieder und Trenkle (2020) nutzen, dass sich die maximale Bezugsdauer mit dem Alter ändert. Genau an den untersuchten Altersgrenzen zeigen sich abrupte Änderungen bei den Arbeitsmarktergebnissen. Mögliche Effekte unterschiedlicher persönlicher oder arbeitsmarktbezogener Merkmale sind dabei herausgerechnet. An Altersgrenzen, bei denen die Anspruchsdauer nicht ansteigt, finden sich hingegen keine solchen Veränderungen der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Als Faustregel lässt sich aus diesen Studien für Deutschland ableiten: Mit einer um einen Monat längeren potenziellen Bezugsdauer

- a) verlängert sich die Zeit bis zum neuen Job je nach Altersgruppe um zwei bis fünf Tage,
- b) steigt die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs um etwa 10 Tage,
- c) sinken die Wiedereinstiegsverdienste geringfügig um etwa 0,1 Prozent,
- d) lassen sich keine Unterschiede bei den Vermittlungsaktivitäten feststellen.

Dies sind die mittleren Effekte über alle Arbeitslosen der untersuchten Altersgruppen. Dabei spiegelt a) einen reinen Verhaltenseffekt infolge einer längeren potenziellen Bezugsdauer wider. Der Effekt in b) ist größer, weil manche Arbeitslose auch ohne Verhaltenseffekt länger als die maximale Bezugsdauer arbeitslos sind und dadurch mechanisch länger Leistungen beziehen.

### 5.3 Arbeitslosengeld PLUS

Die möglichen Verhaltenseffekte längerer Bezugsdauern diskutiert bereits der vorangegangene Abschnitt. Aus einer Prinzipal-Agenten-Perspektive, die vor allem Anreize zur Arbeitsaufnahme im Blick hat, wären mit der Bezugsdauer sinkende Lohnersatzquoten durchaus erwägenswert (Hopenhayn und Nicolini 1997) – hier kommt es allerdings auf die genaue Ausgestaltung an.

Für Arbeitslose mit langen Versicherungsdauern von mindestens 30 Jahren erinnert das vorgeschlagene Arbeitslosengeld Plus an die frühere Arbeitslosenhilfe, die allerdings bedürftigkeitsgeprüft und steuerfinanziert war. Stephan (2019b) hat für das Jahr 2014 empirisch ausgewertet, a) wie viele der Personen, die ins Arbeitslosengeld zugegangen sind, zuvor mehr als 20 Jahre gearbeitet hatten, b) wie viele von diesen die aktuelle maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ausgeschöpft hatten, und c) wie viele von den letzteren im Anschluss den Bezug von Arbeitslosengeld II aufgenommen haben. Ergänzende Auswertungen für die Gruppe derjenigen, die mehr als 30 Jahre versicherungspflichtig tätig waren, zeigen: Zwischen 126.000 und 168.000 Personen (Unter- und Obergrenze aufgrund der für Ostdeutschland erst seit 1992 verfügbaren Daten), die im Jahr 2014 den Bezug von Arbeitslosengeld aufnahmen, waren mehr als 30 Jahre beschäftigt. Gut 50.000 von ihnen schöpften die maximalen Bezugsdauern aus. 7.000 Personen wechselten im Zeitraum von 30 Tagen vor bis zu 360 Tagen nach der maximalen Bezugsdauer in Arbeitslosengeld II.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass die Schnittstelle zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Personen mit langen Vorbeschäftigungszeiten schmal ist. Dies schließt nicht aus, dass Personen mit langen Vorbeschäftigungszeiten nach Auslaufen der Bezugsdauern in deutlich größerem Umfang einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung haben könnten, den sie aber nicht in Anspruch nehmen. Eventuell müssen sie auch in größerem Umfang Ersparnisse für ihr Alter auflösen oder aber frühzeitig in Rente gehen. Diese Fragen lassen sich auf Basis der vorliegenden Daten nicht untersuchen. Schließlich ist zu bedenken, dass das vorgeschlagene Arbeitslosengeld Plus durch entsprechend höhere Beiträge zur Sozialversicherung zu finanzieren wäre. Höhere Beiträge zur Sozialversicherung haben aber auch negative Effekte auf das verfügbare Einkommen der Beschäftigten und auf die Arbeitsnachfrage von Unternehmen.

## 5.4 Lohnersatzquote

In Europa liegt Deutschland bei der Netto-Lohnersatzquote aktuell im Mittelfeld; in den meisten EU-Staaten liegt die Quote um die 60 Prozent (Esser et al. 2013). In Deutschland ist die Regelung seit dem Jahr 1994 unverändert (zuvor: 68 beziehungsweise 63 Prozent). In der Schweiz stieg das Arbeitslosengeld durch eine Reform im Jahr 2003 für eine Teilgruppe der Beschäftigten um bis zu 6 Prozentpunkte an. Eugster (2015) zeigt, dass hierdurch die Arbeitslosigkeitsdauern der entsprechenden Gruppe um etwa eine Woche (beziehungsweise gut drei Prozent) stieg. Sie findet ansonsten keinerlei Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten und die Verdienste im neuen Job.

## 5.5 Sperrzeiten

In der Arbeitsuchtheorie werden Ex-post-Effekte von Ex-ante-Effekten von Sperrzeiten unterschieden: Ex-post-Effekte entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sperrzeit. Sie beziehen sich auf das Verhalten von betroffenen Personen nach der Sperrzeit. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass es prinzipiell möglich ist, Sperrzeiten zu verhängen. Theoretisch lässt sich herleiten, dass in einem Arbeitslosenversicherungssystem mit Sperrzeiten im Durchschnitt die Arbeitsuchanstrengungen höher und die Anspruchslöhne geringer ausfallen sollten. Kürzere Arbeitslosigkeitsepisoden und niedrigere Arbeitslosigkeit sind die Folge.

Empirische Studien weisen darauf hin, dass tatsächlich verhängte Sperrzeiten die Arbeitslosigkeitsdauern der betroffenen Personen verkürzen und zu höheren Übergangsraten in Beschäftigung führen (Hofmann 2012; van den Berg et al. 2019). Gleichzeitig scheint dies jedoch mit geringerer Beschäftigungsstabilität, niedrigeren Einkommen oder einem Rückzug vom Arbeitsmarkt einherzugehen.

# 6 Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Drucksachen 19/25706 und 19/29439)

Die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ([19/25706](#)) und DIE LINKE ([19/29439](#)) sehen eine Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse vor. Dies wird im Folgenden so interpretiert, dass sowohl Mini-<sup>5</sup> als auch Midijobs<sup>6</sup> effektiv abgeschafft werden sollen, sodass alle Beschäftigungsverhältnisse unabhängig von der Höhe des Bruttoeinkommens sozialversicherungs- und steuerrechtlich einheitlich behandelt werden.

## 6.1 Motive für geringfügige Beschäftigung, Situation geringfügig Beschäftigter und Übergänge in reguläre Beschäftigung

Geringfügige Beschäftigung wurde bei der letzten großen Reform im Jahr 2003 als ein Instrument gesehen, flexiblere Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und die Anreize für eine Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich zu erhöhen (Jacobi und Kluge 2007). Die Steuer- und Abgabefreiheit stellt für Beschäftigte einen Anreiz zur Ausübung einer gering entlohnten Beschäftigung dar. Der ermäßigte Sozialversicherungsbeitrag in der Midijob-Gleitzone sollte die Arbeitszeitausdehnung für geringfügig Beschäftigte attraktiver machen und Arbeitgebern die Anpassung von Arbeitszeiten erleichtern (Rudolph 2003). Mitunter wird aber auch kritisiert, dass Minijobs für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Übergänge in (voll) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erschweren können („Minijob-Falle“) und Minijobs eine geringere Beschäftigungsqualität haben.

Die Beitragsfreiheit führt dazu, dass keine eigenständige Krankenversicherung besteht, keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung und nur niedrige Rentenanwartschaften erworben werden. Ein Einkommen von 450 Euro ist zudem für den Einzelnen nicht bedarfsdeckend oder per se armutsvermeidend und muss über weitere Einkommen im Haushalt oder Transferleistungen aufgestockt werden. Es ist zudem anzumerken, dass geringfügig Beschäftigte häufiger in einer informelleren Beschäftigungssituation tätig sind, die mitunter spezielle Belastungen und Nachteile mit sich bringt: Beschäftigte in Minijobs haben häufiger befristete Arbeitsverträge, seltener einen schriftlichen Arbeitsvertrag, öfter keine vertraglich vereinbarte Arbeitszeit und üben Arbeit auf Abruf aus (Fischer et al. 2015; Hank und Stegmaier 2018). Weitere Forschungsergebnisse haben zudem erge-

---

<sup>5</sup> Minijobs sind Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen von bis zu 450 Euro. In einem Minijob fallen keine Lohnsteuer und lediglich ein Beitrag zur Rentenversicherung in Höhe von 3,6 Prozent an, von dem allerdings eine Befreiung möglich ist. Dabei ist es unerheblich, ob der Minijob als einzige Beschäftigung oder als Hinzuverdienst neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt wird. Für Arbeitgeber im gewerblichen Bereich fällt aktuell eine Pauschalabgabe von ca. 31 Prozent an. Die Pauschalabgabe liegt für den Arbeitgeber anteilig somit höher als bei einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit Abgaben in Höhe von knapp 20 Prozent.

<sup>6</sup> Midijobs sind Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen von 451 Euro bis 1.300 Euro. Innerhalb dieser „Gleitzone“ werden die Sozialversicherungsabgaben der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von knapp 10 Prozent linear auf den vollen Beitragssatz von knapp 20 Prozent erhöht. Für Arbeitgeber gilt in der gesamten Gleitzone der volle Beitragssatz von knapp 20 Prozent. Im Gegensatz zu Minijobs sind Midijobs lohnsteuerpflichtig.

ben, dass geringfügig Beschäftigten häufiger arbeitsrechtliche Ansprüche wie Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahlter Urlaub nicht gewährt werden (Stegmaier et al. 2015).

Diese Nachteile von geringfügiger Beschäftigung fallen umso mehr ins Gewicht, je geringer die Chancen sind, aus einem Minijob in reguläre Beschäftigung überzugehen. Geringfügig Beschäftigte suchen häufiger als andere Beschäftigte nach einer anderen oder weiteren Tätigkeit (Himsel und Walwei 2014) und möchten öfter ihre Arbeitszeit ausweiten (Fischer et al. 2015).

Empirische Untersuchungen zeigen, dass für geringfügig Beschäftigte im Vergleich zu Beschäftigten in anderen Formen atypischer Beschäftigung (Teilzeit, befristete Beschäftigung und Leiharbeit) die geringsten Chancen bestehen, in reguläre Vollzeitbeschäftigung überzugehen (Brülle 2013). Dabei ist allerdings zu beachten, dass nicht alle geringfügig Beschäftigten einen solchen Übergang anstreben oder erwarten. Schülerinnen und Schüler sowie Studierende verdienen sich während der Ausbildung etwas dazu und bei Rentnerinnen und Rentnern stehen entweder ein Zuverdienst oder auch soziale Gründe im Vordergrund (Körner et al. 2013).

Bei Frauen in Paar- beziehungsweise Familienhaushalten ist die Situation ambivalent: Einerseits ist eine geringfügige Beschäftigung steuerlich günstig, insbesondere bei verheirateten Paaren mit einem Hauptverdienenden, welche steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorteile wie zum Beispiel das Ehegattensplitting nutzen können. Zudem bieten Minijobs – ebenso wie sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse – eine Möglichkeit, Beruf und Familie zu vereinbaren. Andererseits kann geringfügige Beschäftigung im weiteren Erwerbsverlauf mit Nachteilen verbunden sein, wie beispielsweise eingeschränkten beruflichen Aufstiegschancen, geringer Altersrente und geringem Haushaltseinkommen bei Trennung oder Scheidung. Geringfügige Beschäftigung wird deshalb von betroffenen Frauen im Nachhinein kritisch bewertet (Wippermann 2012).

Bei Arbeitslosen ist außer dem Hinzuverdienst der Kontakt zur Berufswelt und das Ziel eines beruflichen Einstiegs wichtig (Körner et al. 2013). Dabei liegen für einzelne Gruppen von Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose, alleinstehende Arbeitslose) durchaus Brückeneffekte vor (Caliendo et al. 2016; Lietzmann et al. 2017). Dies bedeutet, dass die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung im Vergleich zu einem weiteren Verbleib in Arbeitslosigkeit mit höheren Chancen auf eine zukünftige reguläre Beschäftigung einhergeht. Für den Bereich der Grundsicherung konnte festgestellt werden, dass bei den besonders von Grundsicherungsbezug betroffenen Gruppe der Alleinerziehenden wie auch für Mütter in Paarhaushalten Beschäftigungsaufnahmen am ehesten in geringfügiger Beschäftigung stattfinden. Diese tragen allerdings kaum dazu bei, dass der Leistungsbezug verlassen werden kann (Lietzmann 2016b). Dabei kann ein Minijob auch in diesem Bereich als eine Möglichkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesehen werden, welche bei höheren Arbeitszeiten nicht möglich wäre. Die betroffenen Frauen suchen aber häufig parallel zum Leistungsbezug mit geringfügiger Beschäftigung eine andere Beschäftigung (Achatz et al. 2013).

Auf Basis dieser Befunde kann aus der Perspektive der Beschäftigten festgestellt werden, dass geringfügige Beschäftigung zwar mit kurzfristigen Vorteilen der Steuer- und Abgabefreiheit einhergeht, da ein höheres Einkommen erzielt wird und ein niedrigschwelliger Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Sie ist allerdings auch mit potenziellen Nachteilen wie der Vorenthaltung von Arbeitnehmerrechten und fehlenden Ansprüchen in der Sozialversicherung verbunden. Nicht alle geringfügig Beschäftigten streben einen Übergang in reguläre Beschäftigung an. Zwar gelingt ein solcher für einzelne Gruppen von Arbeitslosen, aber insgesamt haben geringfügig Beschäftigte schlechtere Übergangschancen in reguläre Beschäftigung als andere atypisch Beschäftigte. Dies



gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, ob die Beschäftigten eine Erhöhung der Arbeitszeit überhaupt anstreben (Brülle 2013).

## 6.2 Zu erwartende Arbeitsangebotswirkungen einer Umwandlung von Mini- und Midijobs in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten

Für die zu erwartenden Arbeitsangebotswirkungen einer Umwandlung von Mini- und Midijobs in voll sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten ist entscheidend, in welchem Ausmaß eine solche Reform die verfügbaren Haushaltseinkommen bei unterschiedlichen Erwerbsumfängen beeinflusst. Dabei spielt der Haushaltskontext eine wesentliche Rolle: Für Personen in Mini- und Midijobs, deren Bedarfsgemeinschaft aktuell aufstockend SGB-II-Leistungen erhält, entstehen durch die Umwandlung in voll sozialversicherungs- und lohnsteuerpflichtige Tätigkeiten nahezu keine Anreize, den Erwerbsumfang zu verändern, da die höheren Beiträge beziehungsweise Lohnsteuern zu einer Erhöhung der SGB-II-Leistungen in gleicher Höhe führen. Quantitativ relevante Arbeitsangebotseffekte sind lediglich zu erwarten, wenn es sich bei der Person im Mini- beziehungsweise Midijob um einen zweitverdienenden Ehepartner beziehungsweise -partnerin handelt und das Haushaltseinkommen oberhalb der SGB-II-Bedürftigkeitsschwelle liegt. Insbesondere für verheiratete zweitverdienende Minijob-Beschäftigte ist zu erwarten, dass sie sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen (negativer Partizipationseffekt), da ihr Einkommen nach der Reform voll lohnsteuerpflichtig wäre und das Nettoeinkommen des Haushalts im Vergleich zum Status quo sinken würde. Gleichzeitig entstehen für Zweitverdienerinnen und -verdiener, insbesondere für Personen im oberen Bereich der Midijob-Gleitzone, aber auch Anreize, ihren Erwerbsumfang von Teil- auf Vollzeit zu erhöhen, da nach der Reform Beschäftigungen mit Einkommen oberhalb der Midijob-Gleitzone relativ vorteilhafter erscheinen.

Insgesamt ist also zu erwarten, dass durch die Abschaffung der Mini- und Midijobs Arbeitsanreize in einem relevanten Ausmaß lediglich für Haushalte mit Einkommen oberhalb der SGB-II-Bedürftigkeitsschwelle entstehen. Für solche Haushalte ist mit negativen Partizipationseffekten für den Zweitverdiener/die Zweitverdienerin zu rechnen. Der Effekt einer Abschaffung von Mini- und Midijobs auf das Arbeitsangebotsvolumen dürfte allerdings aufgrund der beschriebenen gegenläufigen Effekte insgesamt gering sein.

## 7 Anhebung des Mindestlohns auf 12 Euro (Drucksache 19/25706) beziehungsweise auf ein armutsfestes Niveau (Drucksache 19/29439)

Im Mindestlohngesetz ist festgelegt, dass die Mindestlohnkommission, bestehend aus jeweils drei stimmberechtigten Vertreterinnen und Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie einem oder einer unabhängigen Vorsitzenden, im zweijährigen Rhythmus Empfehlungen über die weitere Entwicklung des Mindestlohns abgibt, die dann von der Bundesregierung per Ver-

ordnung in geltendes Recht umgesetzt werden. Die Kriterien, die von der Mindestlohnkommission berücksichtigt werden sollen, sind (1.) ein angemessener Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, (2.) die Entwicklung der Beschäftigung, (3.) die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und (4.) die Entwicklung der Tariflöhne. Die letzte Entscheidung der Mindestlohnkommission vom Juni 2020 sieht vor, dass der Mindestlohn von aktuell 9,50 Euro bis Juli 2022 auf 10,45 Euro ansteigen wird.

Ausgehend vom Einführungslevel des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro im Jahr 2015 ist die Lohnuntergrenze bis zum ersten Halbjahr 2021 auf 9,50 Euro angestiegen. Die Entwicklung ist – gemessen an der allgemeinen Lohnentwicklung und der Tariflohnentwicklung – in den Anfangsjahren verhalten ausgefallen (Börschlein et al. 2021). Mit der Entscheidung aus dem Jahr 2020 sollte der Rückstand zur Tariflohnentwicklung bis Mitte 2022 aufgeholt sein und gleichzeitig wurde der größte Anhebungsschritt im Juli 2022 so terminiert, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit erst nach der pandemiebedingten Krise in Kraft tritt, und die Unternehmen aktuell nicht zusätzlich belastet werden.

Wissenschaftliche Evaluationsstudien zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 zeigen positive Effekte auf die Löhne im Niedriglohnbereich, während kaum nennenswerte Beschäftigungseffekte eingetreten sind (siehe Zusammenfassung in Börschlein und Bossler 2019). Damit kann die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns positiv bewertet werden. Aus diesen Ergebnissen lässt sich jedoch noch nicht unmittelbar ableiten, dass der Mindestlohn auch sehr deutlich angehoben werden kann. So berichteten die Betriebe im Rahmen der IAB-Stellenerhebung 2017 über eine äußerst skeptische Einschätzung hinsichtlich der erwarteten Beschäftigungsentwicklung in ihrem Betrieb bei einer deutlichen Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro (Bossler et al. 2020). Eine negative Auswirkung wird insbesondere von den nicht tarifgebundenen Betrieben in Ostdeutschland erwartet. Letztlich ist – a priori – jedoch nicht klar, wie ein höherer Mindestlohn auf die Beschäftigung wirken würde und eine Abschätzung der Effekte ist im Vorhinein nur unter strikten Annahmen möglich.

Ob eine Mindestlohnerhöhung armutsreduzierend wirkt, ist umstritten. Zwar zeigen die Ergebnisse zur Mindestlohneinführung deutliche positive Effekte auf die Monatslöhne in besonders betroffenen Regionen (Bossler und Schank 2020). Andererseits hat sich der Sozialleistungsbezug nicht signifikant reduziert, was mit relativ niedrigen Arbeitsstunden von Mindestlohnbeschäftigten und der Struktur der betroffenen Bedarfsgemeinschaften begründet werden kann. So zeigen Simulationen, dass auch ein Mindestlohn in Höhe von 12 Euro die Armutsquote nicht in nennenswertem Ausmaß reduzieren würde (Backhaus und Müller 2019).

In der Diskussion um den Mindestlohn sollte zudem beachtet werden, dass aktuell noch wichtige Fragen unbeantwortet sind. So ist zum Beispiel das Ausmaß an Non-Compliance trotz des positiven Einflusses auf die Löhne der Beschäftigten noch weitestgehend unbekannt (Bossler 2019). Befragungsdaten legen zwar ein hohes Ausmaß an Non-Compliance nahe, dieses Ergebnis kann aber in wesentlichem Umfang durch Messfehler begründet sein.

Eine maßvolle und wissenschaftlich fundierte Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns, wie sie aktuell von den Sozialpartnern in der Mindestlohnkommission vorgenommen wird, ist sachgerecht, weil sie unabhängig von politischen Mehrheitsverhältnissen den Mindestlohn unter Berücksichtigung der allgemeinen tarifvertraglichen Lohnentwicklung anpasst und dabei auch die aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt sowie Forschungsergebnisse zum Mindestlohn mitberücksichtigt.

gen kann. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass eine rein politische Auseinandersetzung zu einer sehr unregelmäßigen Anpassung des Mindestlohns führen kann (siehe USA).

# Literatur

- Achatz, Juliane; Hirseland, Andreas; Lietzmann, Torsten; Zabel, Cordula (2013): Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung. [IAB-Forschungsbericht 8/2013](#).
- Bach, Stefan; Buslei, Hermann; Fischer, Björn; Harnisch, Michell (2018): Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbeitrag). Politikberatung kompakt 128, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2018.
- Backhaus, Teresa; Müller, Kai-Uwe (2019): Does the German Minimum Wage Help Low Income Households?: Evidence from Observed Outcomes and the Simulation of Potential Effects. DIW Discussion Papers, No. 1805, Berlin.
- Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): "Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung" in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. [IAB-Kurzbericht 10/2016](#).
- Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung, Januar 2015.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021a): Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Politikberatung kompakt 161.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021b): Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. DIW aktuell Nr. 58 – 12. Februar 2021.
- Bernhard, Sarah; Freier, Carolin; Ramos Lobato, Philipp; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine (2019): Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern. [IAB-Forschungsbericht 2/2019](#).
- Beste, Jonas; Bruckmeier, Kerstin; Klingert, Isabell; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Osiander, Christopher; Vom Berge, Philipp; Wolff, Joachim (2017): Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. [IAB-Stellungnahme 2/2017](#).
- Beste, Jonas; Trappmann, Mark (2021): Die materielle Versorgung von Hartz-IV-Haushalten hat sich in den letzten Jahren etwas verbessert, deren relative Einkommenssituation nicht. <https://www.iab-forum.de/die-materielle-versorgung-von-hartz-iv-haushalten-hat-sich-in-den-letzten-jahren-verbessert-deren-relative-einkommenssituation-nicht/>.
- Beste, Jonas.; Trappmann, Mark (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. [IAB-Kurzbericht 21/2016](#).
- Bieback, Karl-Jürgen (2009): Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung. Zeitschrift für Rechtssoziologie 30 (2), S. 185–213.
- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario (2019): Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn: Positive Lohneffekte, kaum Beschäftigungseffekte. [IAB-Kurzbericht 24/2019](#).

- Börschlein, Erik-Benjamin; Bossler, Mario; Wiemann, Jan Simon (2021): Gesetzlicher Mindestlohn: 2022 dürfte der Rückstand gegenüber der Tariflohnentwicklung aufgeholt sein. <https://www.iab-forum.de/gesetzlicher-mindestlohn-2022-duerfte-der-rueckstand-gegenueber-der-tariflohnentwicklung-aufgeholt-sein/>.
- Bossler, Mario (2019): Der gesetzliche Mindestlohn: Zur Einhaltung und zu den Beschäftigungseffekten in einer Rezession. Stellungnahme des IAB zur Anhörung beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am 9. Oktober 2019. [IAB-Stellungnahme 18/2019](#).
- Bossler, Mario; Oberfichtner, Michael; Schnabel, Claus (2020): Employment adjustments following rises and reductions in minimum wages: New insights from a survey experiment. In: Labour, Vol. 34, No. 3, S. 323–346.
- Bossler, Mario; Schank, Thorsten (2020): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. LASER Discussion Papers, 117, Erlangen.
- Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt. [IAB-Kurzbericht 24/2010](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Globisch, Claudia; Gottwald, Markus; Hirsland, Andreas; Hohmeyer, Katrin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Lietzmann, Torsten; Ramos Lobato, Philipp; Rauch, Angela; Reims, Nancy; Schreyer, Franziska; Senghaas, Monika; Unger, Stefanie; Wolff, Joachim (2020a): Zur Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern. Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 4. Mai 2020. [IAB-Stellungnahme 6/2020](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. [IAB-Kurzbericht 2/2018](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018a): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. [IAB-Stellungnahme 5/2018](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Saile, Anna-Theresa (2020b): Welfare dynamics and employment: Heterogeneous paths through means-tested basic income in Germany. Journal of Social Policy, Vol. 49, No. 2, S. 271–297.
- Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Peichl, Andreas (2018b): Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen. <https://www.iab-forum.de/mehr-arbeitsanreize-fuer-einkommensschwache-familien-schaffen/>.
- Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen (2021): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Grundsicherungsbeziehende und Wechselwirkungen mit vorrangigen Leistungen: Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Empfängerzahlen. Zeitschrift für Sozialreform, 67 (1): 29–58.
- Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen (2018c): Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken – Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag. [IAB-Forschungsbericht 9/2018](#).
- Brülle, Jan (2013): Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten. Zeitschrift für Soziologie 42, S. 157–179.
- Bundesagentur für Arbeit (2019a): Fachliche Weisungen SGB II §§ 31, 31a, 31b.

- Bundesagentur für Arbeit (2019b): Fachliche Weisungen § 32 SGB II Meldeversäumnisse.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 --, Rn. (1–225).
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Uhlendorff, Arne (2016): Earnings Exemptions for Unemployed Workers: The Relationship between Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Quality. *Labour Economics* 42, S. 177–193.
- Christoph, Bernhard; Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia (2016): Materielle Lebensbedingungen von SGB-II-Leistungsempfängern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. [Aktuelle Berichte 21/2016](#).
- Crimmann, Andreas; Ziegler, Kerstin; Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne; Lehmer, Florian (2009): Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Endbericht zum 29. Mai 2009. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt 397.
- Dietz, Martin; Koch, Susanne; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2011): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II – fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen. *Sozialer Fortschritt* 60: 4–15.
- Egenolf, Dennis; Fertig, Michael; Puxi, Marco; Rosemann, Martin; Weimann, Marian (2014): Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 31. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. [IAB-Forschungsbericht 1/2014](#).
- Esser, Ingrid; Ferrarini, Tommy; Nelson, Kenneth; Palme, Joakim; Sjöberg, Ola (2013): Unemployment benefits in EU member states, European Commission Report.
- Eugster, Beatrix (2015): Effects of a higher replacement rate on unemployment durations, employment, and earnings. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 151, S. 1–25.
- Feil, Michael; Wiemers, Jürgen (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung: Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen. [IAB-Kurzbericht 11/2008](#).
- Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 5. Mai 2015. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. [IAB-Forschungsbericht 6/2015](#).
- Fischer, Gabriele; Gundert, Stefanie; Kawalec, Sandra; Sowa, Frank; Stegmaier, Jens; Tesching, Karin; Theuer, Stefan (2015): Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten – Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg: IAB.
- Hainmueller, Jens; Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Wolf, Katja (2016): Do lower case-loads improve the performance of public employment services? Evidence from German employment offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, S. 941–974.
- Hank, Eva; Stegmaier, Jens (2018): Arbeit auf Abruf, Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienst: Wenn die Arbeit ruft. [IAB-Kurzbericht 14/2018](#).
- Hans, Jan Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

- Henger, Ralph, Niehues, Judit (2018): Der Drehtüreffekt zwischen Wohngeld und Grundversicherung. Präsentation Schnittstellentagung, 21.6.2018, Duisburg. Institut der deutschen Wirtschaft.
- Himsel, Carina; Walwei, Ulrich (2014): Atypisch Beschäftigte auf Jobsuche: Zeit für einen Wechsel. IAB-Forum Nr. 2, S. 18–25.
- Hofmann, Barbara (2012): Short- and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions – Evidence from West Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 232, S. 31–60.
- Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2020): Persistence of welfare receipt and unemployment in Germany. Determinants and duration dependence. Journal of Social Policy, Vol. 49, No. 2, S. 299–322.
- Hopenhayn, Hugo A.; Nicolini, Juan Pablo (1997): Optimal unemployment insurance. Journal of political economy, 105, S. 412–438.
- Jacobi, Lena; Kluge, Jochen (2007): Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 1, S. 45–64.
- Knabe, Andreas (2006): Warum Hinzuverdienstregelungen und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen. ifo Dresden berichtet 2/2006, S. 10–15.
- Kocher, Eva; Groskreutz, Henning; Nassibi, Ghazaleh; Paschke, Christian; Schulz, Susanne; Welti, Felix; Wenckebach, Johanna; Zimmer, Barbara (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie: arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf. Ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit. Baden-Baden (Nomos).
- Körner, Thomas; Meinken, Holger; Puch, Katharina (2013): Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage, Wirtschaft und Statistik. Januar 2013, S. 42–62.
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. [IAB-Kurzbericht 14/2011](#).
- Lietzmann, Torsten (2016a): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen. WSI-Mitteilungen, Jg. 69, H. 5, S. 334–343.
- Lietzmann, Torsten (2016b): Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit im Bereich prekärer Einkommen. Bielefeld: Bertelsmann.
- Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. [IAB-Kurzbericht 20/2018](#).
- Lietzmann, Torsten; Schmelzer, Paul; Wiemers, Jürgen (2017): Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? Labour, Vol. 31, No. 4, S. 394–414.
- Lietzmann, Torsten; Wenzig, Claudia (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: Bertelsmann.
- Meister, Wolfgang (2009): „Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelungen: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen“. ifo Schnelldienst 62: 19–31.

- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. *Journal for Labour Market Research*, 49, S. 59–76.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? – Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungenscheidungen. [IAB-Discussion Paper 4/2015](#).
- Osiander, Christopher; Stephan, Gesine (2018): Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys. [IAB-Discussion Paper 4/2018](#).
- Peichl, Andreas; Buhlmann, Florian; Löffler, Max (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Peichl, A.; Schneider, Hilmar; Siegloch, Sebastian (2010): Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung: Kein Entkommen aus der Transferfalle. IZA Standpunkte, No. 26, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- Rudolph, Helmut (2003): Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. [IAB-Kurzbericht 6/2003](#).
- Schmid, Günther (2011): Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Edition Sigma, Berlin.
- Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. WISO Diskurs, Bonn.
- Schmieder, Johannes F.; Trenkle, Simon (2020): Disincentive effects of unemployment benefits and the role of caseworkers. *Journal of Public Economic*, 182, 1–14.
- Schmieder, Johannes; Von Wachter, Till; Bender, Stefan (2016): The causal effect of unemployment duration on wages: Evidence from unemployment insurance extensions. *American Economic Review*, 106, S. 739–777.
- Schmieder, Johannes; Von Wachter, Till; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics*, 127, S. 701–752.
- Schneider, Julia (2010): Impacts of Individual Action Plans on Reservation Wages, Search Efforts and Re-employment. In: *Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health*. Dissertationschrift. Berlin.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. [IAB-Kurzbericht 18/2011](#).
- Senghaas, Monika (2021): Street-level judgements about welfare deservingness. How jobcentre advisors decide about the individual mix of 'support' and 'demand' in the delivery of activation policies. *Social Policy and Society*, online first.
- Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah (2021): Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle. Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. [Sozialer Fortschritt, online first](#).



- Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah; Freier, Carolin (2020): Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. [IAB-Kurzbericht 5/2020](#).
- Sinn, Hans-Werner; Holzner, Christian; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo Schnelldienst, 9/2002, 55. Jahrgang, Mai 2002, Sonderausgabe, S. 3–52.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Bedarfe, Zahlungen und Einkommen (Monatszahlen), Dezember 2020.
- Stegmaier, Jens; Gundert, Stefanie; Tesching, Karin; Theuer, Stefan (2015): Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern. [IAB-Kurzbericht 18/2015](#).
- Stephan, Gesine (2019a): Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld: Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen. [IAB-Kurzbericht 9/2019](#).
- Stephan, Gesine (2019b): Arbeitslosenversicherung: Aktuelle Reformvorschläge würden die Grundsicherung in begrenztem Ausmaß entlasten. <https://www.iab-forum.de/arbeitslosenversicherung-aktuelle-reformvorschlaege-wuerden-die-grundsicherung-in-begrenztem-ausmass-entlasten/>.
- SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/2020, Wiesbaden, Dezember 2019.
- van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Uhlendorff, Arne (2019): Evaluating Vacancy Referrals and the Roles of Sanctions and Sickness Absence. *The Economic Journal*, 129, S. 3292–3322.
- Weber, Enzo (2017): Zentrale Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*. IAB-Bibliothek, 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 18–19.
- Weber, Enzo; Kruppe, Thomas; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen (2019): Gesamtfiskalische Wirkungen von Weiterbildungsförderung: Öffentliche Ausgaben generieren hohe Rückflüsse. [IAB-Kurzbericht 8/2019](#).
- Wiemers, Jürgen (2015): Endogenizing take-up of social assistance in a microsimulation model – a case study for Germany. *The International Journal of Microsimulation* 8: 4–27.
- Wippermann, Carsten (2012): Frauen im Minijob. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Berlin.

# Impressum

## IAB-Stellungnahme 5|2021

### Veröffentlichungsdatum

16. Juli 2021

### Weitere Informationen

Bundestag Drucksache [19/25706](#) (Antrag „Garantiesicherung statt Hartz IV – Mehr soziale Sicherheit während und nach der Corona-Krise“)

Bundestag Drucksache [19/29439](#) (Antrag „Hartz IV überwinden – Sanktionsfreie Mindestsicherung einführen“)

Ausschussdrucksache [19\(11\)1176](#) (Stellungnahme des IAB)

### 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/2021/sn0521.pdf>

### Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

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

### Webseite

<http://www.iab.de>

### ISSN

2195-5980