

Von Hartz IV zum Bürgergeld – mehr als ein neuer Name?

Die Ampelkoalition plant eine Reform von Hartz IV hin zu einem Bürgergeld. Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass es ein Sanktionsmoratorium geben wird, die Regelsätze nicht gesondert erhöht werden, die Anrechnung des Zuverdienstes reduziert wird und der Vermittlungsvorrang abgeschafft wird. Damit würden sich die Bedingungen der Grundsicherung an mehreren Stellen ändern. Die Autor:innen fragen, wie sich diese Veränderungen auf die Arbeitssuche und den Arbeitsmarkt auswirken. Bestehen für Arbeitssuchende noch genug Anreize, eine Arbeit anzunehmen? Welche weiteren Anpassungen sollte es im Zuge der Reform geben?

Aus Hartz IV wird Bürgergeld – nur alter Wein in neuen Schläuchen?

Maximilian Blömer, Humboldt-Universität zu Berlin; ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Clemens Fuest, ifo Institut; Ludwig-Maximilians-Universität München.

Andreas Peichl, ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen; Ludwig-Maximilians-Universität München.

Bürgergeld statt Hartz IV

Holger Schäfer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., Berlin.

Perspektiven zum Bürgergeld

Christian Merkl, Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe

Kerstin Bruckmeier, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Jürgen Wiemers, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats

Michael Opielka, ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH, Siegburg; Ernst-Abbe-Hochschule Jena.

Wolfgang Strengmann-Kuhn, ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH, Siegburg, und Obmann der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Ausschuss für Arbeit und Soziales.

Beim Übergang zum Bürgergeld mutig große Veränderungen wagen

Alexander Herzog-Stein, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf; Universität Koblenz-Landau.

Title: *From Hartz IV to Citizen's Income ("Bürgergeld") – more than a new name?*

Abstract: *The new German government coalition is planning a reform of the social welfare programme Hartz IV towards a Citizen's Income. The coalition agreement provides that there will be a moratorium on sanctions on job seekers, that the regular rates of welfare will not be increased separately, that the crediting of additional earnings will be reduced and that the priority for placement in a job will be abolished. This would change the conditions of basic income in several places. The authors ask how these changes will affect job searches and the labour market. Are there still enough incentives for jobseekers to take a job? What other adjustments should there be in the course of the reform?*

Maximilian Blömer, Clemens Fuest, Andreas Peichl

Aus Hartz IV wird Bürgergeld – nur alter Wein in neuen Schläuchen?

Zu Hartz IV wurde in den vergangenen Jahren schon viel gesagt: sowohl seitens der Wissenschaft (siehe z. B. Walwei et al., 2019 oder Blömer, Fuest und Peichl, 2019c) als auch seitens der Politik, zuletzt im Koalitionsvertrag (SPD et al., 2021). Wie soll es mit Hartz IV, also dem Arbeitslosengeld II und letztlich dem gesamten Transfersystem in Deutschland weitergehen? Laut Koalitionsvertrag steht zumindest fest, dass es einen neuen Namen geben soll – aus Hartz IV wird jetzt das Bürgergeld. Darüber hinaus sollen, weniger konkret festgelegt, die Hinzuverdienstregeln verbessert werden und ein Sanktionsmoratorium eingeführt werden. Die Regelsätze sollen aber nicht gesondert erhöht werden.

Die Bedingungen der Grundsicherung sollen sich also an mehreren Stellen ändern. Doch rechtfertigt dies auch einen neuen Namen? Oder ist es alles nur Marketing? Einerseits sollte der Name eines Sozialtransfers eigentlich unwichtig sein. Wichtig ist, was bei den betroffenen Menschen ankommt, wie ein Transfer ausgestaltet ist und wie er mit Wegfall der Bedürftigkeit entzogen wird. Dies gilt auch für bereits bestehende, mit dem Arbeitslosengeld II

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Maximilian Blömer ist Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin und Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

konkurrierende Transfers wie Wohngeld oder Kinderzuschlag, die Teil des Transfersystems und dieser Diskussion sind. Für betroffene Haushalte ist es rein ökonomisch betrachtet letztlich unerheblich, ob Sie einen Transfer mit einem neuen, wohlklingenden Namen beziehen können, wenn es nur wenige Euro mehr sind und der bürokratische Aufwand der gleiche ist oder er sogar größer ausfällt. Andererseits kann ein Name doch eine gewisse Rolle spielen, denn die Bezeichnung „Hartz IV“ ist mit einem Stigma belastet. Dieses Stigma lässt sich jedoch nicht allein dadurch beseitigen, dass die Sozialleistung umbenannt (und gegebenenfalls nur leicht geändert) wird.

Notwendige Reformelemente

Welche Reformelemente sind zwingend notwendig und wann ist ein neuer Name für einen Sozialtransfer gerechtfertigt? Unserer Auffassung nach dann, wenn bei einer Reform des gegenwärtigen Systems mindestens folgende Elemente umgesetzt werden:

1. Das Zusammenlegen der Leistungen Arbeitslosengeld II mit dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag.
2. Die Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten, indem die effektive Grenzbelastung beim Transferentzug verringert wird sowie gleichzeitig ein Abbau der Bevorzugung von Kleinstjobs für Personen, die uneingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.
3. Die Vereinfachung der Anspruchsprüfung und der Voraussetzungen.

Unsere Forderungen setzen an der Hartz-IV-Reformdebatte der letzten Jahre an, die wir in Blömer, Fuest und Peichl (2019a, 2019c) schon ausführlich diskutiert haben.¹ In Blömer, Litsche, und Peichl (2019) haben wir darüber hinaus unterschiedliche Parameterkonstellationen ver-

¹ In dieser Debatte werden verschiedene Aspekte des bestehenden Systems kontrovers diskutiert. Dazu zählen: die Leistungshöhe, die Unabhängigkeit der gewährten Leistungen von der bisherigen Erwerbsbiografie der Empfangenden, mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferentzugsraten, geringes „Schonvermögen“, die Angemessenheit von Sanktionen bzw. Leistungskürzungen in bestimmten Fällen, Stigmatisierung durch Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie die Komplexität des Sozialsystems insgesamt. Über jeden dieser Punkte kann man unterschiedlicher Auffassung sein. In Blömer, Fuest und Peichl (2019a, 2019c) geben wir einen Überblick über diese Reformdiskussion.

schiedener möglicher Reformelemente systematisch analysiert und in Blömer et al. (2021) einen systematischen Überblick über die Literatur und die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte gegeben. Aufgrund dieser Ergebnisse sind wir der Auffassung, dass eine Reform von Hartz IV und weiteren Elementen des deutschen Sozialsystems dringend erforderlich ist.

Bereits im Februar 2019 haben wir daher einen eigenen Reformvorschlag für das deutsche Sozialsystem unterbreitet, der sich darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern (Blömer, Fuest und Peichl, 2019b, 2019a). Ziel des Vorschlags ist es, Fehlanreize abzubauen, die Empfänger:innen von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren.² Eine solche Reduktion der Transferentzugsraten und damit eine Erhöhung der Beschäftigungsanreize für Transferempfänger:innen ist auch aus wohlfahrtsökonomischer und politökonomischer Sicht erstrebenswert (siehe hierzu Bierbrauer et al., 2021).

Als ein Kritikpunkt an einer solchen Reform von Hartz IV und insbesondere der von uns vorgeschlagenen Senkung der Transferentzugsraten wird immer wieder die Ausweitung der Zahl der Transferempfangenden angeführt. Es ist richtig, dass im bestehenden System ein Anstieg der Transferempfangenden ein Problem steigender Armut bedeuten kann, wenn mehr Personen in die Bedürftigkeit „abrutschen“. Gleichzeitig könnte es aber auch einen Erfolg des Sozialstaats signalisieren, wenn der Anstieg der Transferempfänger:innen durch eine Reduktion der Nichtinanspruchnahmequote erfolgt und dadurch „verdeckte Armut“ zurückgeht. Bei einer Reform des Systems kann ebenfalls der Empfängerkreis steigen (oder sinken). So führen beispielsweise sowohl eine Erhöhung der Transferleistung als auch eine Reduktion der Transferentzugsraten zu einer Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem man Hartz IV erhalten kann. Dies wäre ein gewünschter Effekt einer solchen Reform und für sich genommen nicht problematisch. Die Zahl der Transfer-

² Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen. Aus unserer Sicht liegt genau hier das Hauptproblem: Die bestehenden Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen bevorzugen Kleinstjobs bis 100 Euro, während es darüber hinaus selten lohnenswert ist, die Arbeitszeit auszuweiten (Peichl, Buhlmann und Löffler, 2017; Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers, 2018). Ein solches System ist schädlich, denn es bestraft Leistung dort, wo sie sich besonders lohnt: Wenn man durch eigene Anstrengung der Abhängigkeit von Transfers entkommen will. Obwohl gerade die Hartz-Reformen das Ziel hatten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu verbessern, ist das Problem hoher impliziter Grenzsteuerbelastung von niedrigen Einkommen nach wie vor nicht befriedigend gelöst.

empfangenden ist deshalb bei einer Reform des Systems keine ökonomisch sinnvolle Zielgröße. Dies sieht man an folgendem (nicht ernst gemeinten) Extrembeispiel: Wenn man die Zahl der Transferempfänger:innen minimieren wollte, müsste man nur die Regelsätze auf Null setzen – niemand hat Anspruch und damit haben wir keine Transferempfänger:innen mehr, aber das kann offensichtlich nicht beabsichtigt sein.

Auch wenn dieses Beispiel überspitzt ist, so ist es doch Realität, dass im deutschen Sozialsystem verschiedene Transferleistungen (wie z. B. Kinderzuschlag und Wohngeld) auch die Wirkung haben, die Zahl an Hartz-IV-Empfangenden in den Statistiken zu reduzieren, während sich die tatsächliche Einkommenssituation der betroffenen Haushalte kaum verbessert und die empfangsberechtigten Personen weiterhin zu einem (anderen) Amt gehen müssen. Der einzige einleuchtende Grund hierfür ist das Stigma von Hartz IV und der daraus resultierende politische Wunsch, die Zahl der Arbeitslosengeld-II-Beziehenden zu minimieren. Wenn dies jedoch nur dadurch geschieht, dass die betroffenen Haushalte statt Hartz IV eine andere Transferleistung wie Wohngeld und den Kinderzuschlag beziehen, dann lässt das die Statistik freundlicher aussehen, aber den betroffenen Haushalten ist nicht geholfen. Denn diese vorgelagerten Leistungen sind geradezu redundant (und nicht wirklich besser) im Vergleich zum Arbeitslosengeld II und der Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU). Dennoch wird häufig als Argument für den Beibehalt der teilweise sehr komplexen Leistungen Kinderzuschlag und Wohngeld angebracht, dass sie gerade Familien „aus dem Arbeitslosengeld II herausholen“ würden.

Einen überzeugenden Grund, den Kinderzuschlag und das Wohngeld als separate Leistung beizubehalten gibt es jedoch nicht. Ein Bürgergeld könnte so ausgestaltet werden, dass die Haushalte, die derzeit Kinderzuschlag und Wohngeld statt ALG II und KdU beziehen, zudem nicht schlechter, sondern bessergestellt werden. Im geltenden System stützen Kinderzuschlag und Wohngeld einen Einkommensbereich, in dem Arbeitslosengeld II durch die hundertprozentige Anrechnung von Einkommen besonders unattraktiv ist. Wird die Anrechnung von Einkommen milder ausgestaltet, relativiert sich diese Eigenschaft, und in vielen Fällen wären diese Leistungen gar nicht mehr vorrangig, selbst wenn Sie beibehalten blieben. Dann kann man diese auch gleich abschaffen bzw. in das Bürgergeld integrieren.

Ein Zusammenlegen von Leistungen wäre auch deshalb sinnvoll, weil das aktuelle System insgesamt unnötig kompliziert und teilweise inkonsistent ist. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Behörden, die mehr

als 150 steuer- und beitragsfinanzierte Sozialleistungen verwalten. Grundsätzlich sollten die Leistungen administrativ so gestaltet werden, dass eine Stigmatisierung möglichst vermieden wird. Wünschenswert in diesem Zusammenhang ist auch eine weitere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Verknüpfung der Daten aus unterschiedlichen Ämtern und Registern (Nationaler Normenkontrollrat, 2017). Dies würde eine automatische Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigten und eine erhebliche Vereinfachung des gesamten bürokratischen Prozesses ermöglichen (siehe z. B. Blömer und Peichl, 2018) mit der Folge einer Reduktion der unvollständigen Inanspruchnahme von Leistungen durch berechnete Haushalte.

Alle Transferzahlungen und insbesondere Arbeitslosengeld II sowie auch Kinderzuschlag und Wohngeld haben eine unvollständige Inanspruchnahme.³ Insbesondere bei Aufstockenden ist die Inanspruchnahme gering, wenn eine Leistung nur wenig monetären Mehrwert bietet und etwa ein Stigma oder bürokratischer Aufwand die Leistung unattraktiv machen. Dies mindert erheblich die Kosten der Transferzahlung im Status quo und bei unverändertem Verhalten auch die Kosten einer Ausweitung des Kreises der Empfangsberechtigten. Wenn jedoch eine Erhöhung der Inanspruchnahme eines berechtigten Transfers angestrebt wird bzw. wenn man eine höhere Inanspruchnahme eines attraktiveren Bürgergelds unterstellt oder gar durch automatische Auszahlung garantiert – empirische Befunde oder Erfahrungswerte liegen nicht vor –, fallen die Kosten für die Transferleistung entsprechend höher aus (Blömer und Peichl, 2018; Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers, 2021). Dies wäre zwar sozialpolitisch und mit dem Ziel der Bekämpfung verdeckter Armut erstrebenswert, muss allerdings bei der Finanzierung der Reform berücksichtigt werden.

Hinzu kommt, dass viele der neu entstehenden Ansprüche, die grundsätzlich im mittleren Bruttoeinkommensbereich sowie im mittleren Vermögensbereich zu finden sind, nach den Regeln der bestehenden Vermögens- und Bedürftigkeitsprüfung gar keinen Anspruch hätten. Reformiert man im Rahmen eines Bürgergelds auch diese Anspruchsvoraussetzungen, dürften der Kreis der empfangsberechtigten Personen und damit die Kosten entsprechend weiter steigen.

3 Zahlreiche Studien weisen teilweise eine recht hohe Quote der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) bei ALG II aus. So simulieren Bruckmeier et al. (2013) eine QNI der Haushalte von 33,8 % (das entspricht 1,75 Mio. Haushalten) und Bruckmeier und Wiemers (2012) für die Jahre 2005 bis 2007 eine QNI von 41 % bis 49 %.

Ausblick auf die kommende Reformdiskussion

Bei der Reform in Richtung eines Bürgergelds mit den hier skizzierten Elementen wird die Zahl an transferempfangenden Haushalten deutlich höher ausfallen als gegenwärtig beim Arbeitslosengeld II. Dies ist zum einen auf den Wegfall der vorrangigen Leistungen zurückzuführen und zum anderen durch einen milderen Transferentzug bedingt. Diese Ausweitung der Zahl der Transferempfänger:innen ist kein Hinderungsgrund, sondern im Gegenteil ein gewünschtes Element dieser Reform.

Wie teuer eine hier skizzierte neu gestaltete Transferleistung namens Bürgergeld wird, hängt stark von verschiedenen Faktoren ab: von der Zahl und Höhe der zusätzlichen Ansprüche, von der Quote der Inanspruchnahme der Leistung und von den Arbeitsmarktreaktionen. Laut Simulationsrechnungen liegen positive Arbeitsangebotseffekte insbesondere dann vor, wenn Kleinstjobs weniger bevorzugt werden und eine geringere Anrechnung von eigenem Arbeitseinkommen als bisher im niedrig-mittleren Bruttoeinkommensbereich geschieht, das heißt die Arbeitsausweitung jenseits der Kleinstjobs dadurch gefördert wird. Hierbei muss jedoch darauf geachtet werden, dass keine Anreize entstehen, von noch höheren Bruttoeinkommensregionen ausgehend die Arbeitszeit wiederum zu reduzieren. Wie stark diese Effekte bei einem Bürgergeld ausfallen können, hängt vom Gesamtpaket der Reform und insbesondere den gewählten Parameterkonstellationen ab – siehe dazu auch Blömer, Litsche und Peichl (2019).

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass Simulationsrechnungen häufig genutzt werden, um Reformvarianten zu vergleichen. Besonders gut geeignet sind solche Methoden, um verschiedene Reformvarianten mit dem gleichen Status quo innerhalb des gleichen Modells zu vergleichen. Hierbei ist zu beachten, dass der Vergleich von Simulationsergebnissen über verschiedene Modelle, sowie Daten- und Rechtsstände hinweg nicht trivial ist. Es kann im direkten Vergleich einzelner Varianten mit unterschiedlichen Modellen durchaus zu unterschiedlichen Aussagen bezüglich der Ergebnisse und der Beurteilung kommen. Ein systematischer Vergleich möglicher Unterschiede über Modelle hinweg unterbleibt jedoch in der Regel. Aus diesem Grund ist es sehr zu begrüßen, dass laut Koalitionsvertrag eine Kommission aus mehreren Instituten mit der Entwicklung eines Reformkonzepts beauftragt werden soll. Wir begrüßen den Ansatz der evidenzbasierten Entwicklung einer Reform sehr. Die Idee einer Konsenslösung ähnlich dem Vorbild der Gemeinschaftsdiagnose halten wir für sehr vielversprechend, um die dringend notwendige Reform des deutschen Sozialsystems vorzubereiten.

Literatur

- Bierbrauer, F., A. Peichl, D. Sachs und D. Weishaar (2021), Mehrheitsfähige und wohlfahrtssteigernde Reformen des deutschen Steuer- und Transfersystems: Von Entzugsraten, Mittelstands- und Wohlstandsbäuchen, *Perspektiven Der Wirtschaftspolitik*, 22(3), 191-202.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019a), Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 243-247, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der Ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *Ifo Schnelldienst*, 72(4), 34-43, <https://www.ifo.de/publikationen/2019/aufsatz-zeitschrift/raus-aus-der-niedrigeinkommensfalle-der-ifo-vorschlag-zur> (2. Februar 2022).
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019c), Die Hartz-IV-Reformdebatte, *Ifo Schnelldienst*, 72(6), 21-25.
- Blömer, M., S. Link, A. Peichl und M. Stöckli (2021), Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick, *Ifo Forschungsberichte*, 120, Ifo Institut, <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/die-auswirkungen-der-bedarfsorientierten> (2. Februar 2022).
- Blömer, M., S. Litsche und A. Peichl (2019), Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen, *Arbeitspapier*, 09/2019, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_09_2019.pdf (2. Februar 2022).
- Blömer, M. und A. Peichl (2018), Ein „Garantieeinkommen Für Alle“, *Ifo Forschungsberichte*, 97, Ifo Institut, <https://www.ifo.de/en/publikationen/2019/monograph-authorship/ein-garantieeinkommen-fur-alle> (2. Februar 2022).
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, *Forschungsbericht*, 9/2018, IAB.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2021), Reform der Hinzuerdienstmöglichkeiten für Grundsicherungsbeziehende und Wechselwirkungen mit vorrangigen Leistungen: Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Empfängerzahlen, *Zeitschrift Für Sozialreform*, 67(1), 29-58.
- Bruckmeier, K., J. Pauser, U. Walwei und J. Wiemers (2013), Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung: Studie Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, *Forschungsbericht*, 5/2013, IAB.
- Bruckmeier, K. und J. Wiemers (2012), A new Targeting: A new Take-up?, *Empirical Economics*, 43(2), 565-580, <https://EconPapers.repec.org/RPEc:spr:empeco:v:43:y:2012:i:2:p:565-580> (2. Februar 2022).
- Nationaler Normenkontrollrat (2017), Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, Gutachten, Nationaler Normenkontrollrat.
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Gutachten, Bertelsmann Stiftung.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit Und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschland (SPD), Bündnis 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (2. Februar 2022).
- Walwei, U., W. Eichhorst, U. Rinne, M. Blömer, C. Fuest, A. Peichl, J. Schupp und G. Bäcker (2019), Hartz IV – Reform Einer Umstrittenen Politischen Maßnahme?, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 235-255, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).

Title: From “Hartz IV” to “Bürgergeld” – Merely Old Wine in New Bottles?

Abstract: In this article, we discuss reform elements of “Hartz IV”. This includes, on the one hand, merging unemployment benefits with housing benefits and the additional child benefits (Kinderzuschlag) and, on the other hand, reducing disincentives which prevent the recipients from earning higher incomes. Employment incentives can be improved if the effective marginal transfer withdrawal rate is reduced and, at the same time, the preferential treatment of “mini jobs” is reduced. In addition, the eligibility criteria should be simplified. This could reduce the rate of non-takeup and thus hidden poverty. One criticism of such a reform of Hartz IV is that it would increase the number of transfer recipients. However, this is not an economically sensible outcome in a reform effort. What is important is the disposable income of transfer recipients affected and that the design of the transfer withdrawal does not create lock-in effects.

Holger Schäfer

Bürgergeld statt Hartz IV

Mit dem „Bürgergeld“ unternimmt die Ampelkoalition einen erneuten Versuch, die Grundsicherung für Arbeitsuchende vom ungeliebten inoffiziellen Namen „Hartz IV“ zu lösen. Angesichts des negativen Images erscheint dies nachvollziehbar. Aber die Grundsicherung soll nicht nur einen neuen Namen bekommen. Im Koalitionsvertrag werden auch inhaltliche Änderungen in Aussicht gestellt – wenngleich vieles noch im Ungefähren bleibt.

Schonvermögen

Eine dieser Änderungen betrifft die Anrechnung vorhandenen Vermögens und die Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft. Grundsätzlich ist im SGB II vorhandenes Vermögen für die Bemessung der Bedürftigkeit zu berücksichtigen. Dies soll verhindern, dass gegebenenfalls Menschen ohne laufendes Einkommen, aber mit großem Vermögen einen Anspruch auf Fürsorgeleistungen erhalten und reflektiert somit das Subsidiaritätsprinzip (Blömer et al., 2019a, 22): Hilfe sollen nur diejenigen erhalten, die sich nicht selbst helfen können.

Im Koalitionsvertrag wird in Aussicht gestellt, *erstens* in den ersten beiden Jahren des Bezugs von Bürgergeld keine Anrechnung des Vermögens und der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft vorzunehmen und *zweitens* das Schonvermögen dauerhaft zu erhöhen. Die erste Maßnahme knüpft an eine Regelung an, die zu Beginn der Coronapandemie eingeführt wurde und die nach derzeitigem Stand noch bis zum 31. März 2022 gilt. Demnach wird für die Bewilligung der Grundsicherung Vermögen nicht berücksichtigt, sofern es nicht „erheblich“ ist, d. h. über einer Grenze von 60.000 Euro für das erste Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft zuzüglich weiterer 30.000 Euro je zusätzlichem Mitglied liegt. Dabei erfolgt keine Prü-

fung, sondern es wird vermutet, dass kein erhebliches Vermögen vorliegt, wenn es Antragstellende so erklären (§ 67 SGB II). Diesem erleichterten Zugang zu Grundsicherungsleistungen lag die Idee zugrunde, dass im Zuge der Pandemie viele Menschen – insbesondere Kleinunternehmen und Soloselbstständige – erstmals und ausschließlich pandemiebedingt auf die Grundsicherung zurückgreifen müssen. Diesen wollte man „schnell und unbürokratisch“ helfen. Eine wesentliche Rolle spielte zudem der Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Job-Center, da man mit einer erheblichen Steigerung der Zahl der Neuanträge rechnete (Deutscher Bundestag, 2020). Der gleiche Hintergrund besteht für die derzeit ebenfalls bis 31. März 2022 begrenzte Aussetzung der Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft.

Schon für die mehrfache Verlängerung der ursprünglich nur auf drei Monate begrenzten Erleichterungen erwies sich die Begründung nach kurzer Zeit als nicht mehr tragfähig. So stieg zwar im April 2020 die Zahl der Zugänge von erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden in den Regelleistungsbezug sprunghaft von 105.000 auf 230.000. Doch war bereits im Juli 2020 wieder das Vorkrisenniveau erreicht. Im Winter 2020/2021 stiegen im Zuge der zweiten und dritten Pandemiewelle die Zugangszahlen zwar erneut stark an, verebten aber ebenso schnell wieder und unterschritten im Mai 2021 das Niveau vom Mai 2019. Die Zahl der Neuanträge war mithin nur für einen sehr begrenzten Zeitraum erhöht. In den Bestandszahlen schlug sich die Pandemie kaum nieder. Im Dezember 2021 lag die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden auf einem historischen Tiefstand (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022a).

Somit kann die Entlastung der Job-Center allenfalls in struktureller Hinsicht als Begründung für die avisierte zweijährige Aussetzung der Vermögensprüfung bzw. Prüfung der Kosten der Unterkunft herangezogen werden. Eine grundsätzliche Entlastung von derart aufwendigen und konfliktträchtigen Prüfungen kann vertretbar erscheinen, wenn die freiwerdenden Ressourcen für die individuelle Betreuung der Hilfebedürftigen eingesetzt werden. Es muss allerdings gegen die Frage abgewogen werden, ob die Grundsicherung ihren Charakter als nachrangige Leistung behält. Der Akzeptanz des Bürgergeldes würde es wenig helfen, wenn die Begünstigten im Zweifel über ein höheres Vermögen verfügen als diejenigen, die diese Leistung mit ihren Steuern finanzieren. Gleichsam wäre es der Akzeptanz abträglich, wenn Transferempfangenden Kos-

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Holger Schäfer ist Senior Economist am Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. in Berlin.

ten der Unterkunft erstattet werden, die sich die Steuerzahlenden nicht leisten könnten. Im Falle der Unterkunftskosten erscheint – wenn es um eine Entlastung der Job-Center geht – die Pauschalierung von Leistungen als eine bessere Lösung gegenüber der temporären Abschaffung jeglicher Zugangsvoraussetzungen.

Die temporäre Aussetzung der Vermögensprüfung könnte für 9 % der Neuanträge eine andernfalls versagte Bewilligung eines Antrags auf Grundsicherung bedeuten. Hinzu kämen gegebenenfalls Personen, die wegen vorhandenen Vermögens erst gar keinen Antrag stellen. Profitieren würden vorrangig ältere Menschen mit beruflicher Qualifikation und langer Erwerbserfahrung (Beste et al., 2021). Somit könnte die Aussetzung der Vermögensanrechnung in Kombination mit der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf der einen Seite einen neuen Pfad zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eröffnen. Andererseits könnte durch die Maßnahme der Anreiz gestärkt werden, privat Vermögen zur Altersvorsorge zu bilden.

Die im Koalitionsvertrag darüber hinaus vorgesehene dauerhafte Erhöhung des Schonvermögens wird nicht dezidiert begründet. Offenbar liegt dem Vorschlag die Vorstellung zugrunde, es sei derzeit zu niedrig. Das nicht anzurechnende Vermögen setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen: Grundfreibeträge und Freibeträge zur Altersvorsorge sind nach Geburtsjahr gestaffelt und sehen Mindest- und Höchstwerte vor. Hinzu kommt ein Freibetrag für Anschaffungen. Geförderte Altersvorsorge wie eine Riester-Rente bleibt komplett anrechnungsfrei. Ebenso werden eine selbst genutzte Immobilie und ein Kraftfahrzeug nicht angerechnet, wobei beide „angemessen“ sein müssen. Die Rechtsprechung veranschlagt im Regelfall dafür beim Kfz einen Verkehrswert von 7.500 Euro und bei der Immobilie eine Wohnfläche, die von der Haushaltsgröße abhängt und z.B. 80 qm für einen Einpersonenhaushalt oder 130 qm für einen Vierpersonenhaushalt beträgt. Daraus ergeben sich für verschiedene exemplarische Haushaltstypen die in Tabelle 1 dargestellten Schonvermögen. Inwieweit diese als „zu niedrig“ erscheinen, ist eine normative Frage. Das mittlere Nettovermögen einschließlich Immobilien beträgt für Haushalte, in denen der oder die Haupteinkommensbeziehende 50 bis 54 Jahre alt ist, 115.000 Euro (Niehues und Stockhausen, 2020). Mithin liegt das Schonvermögen zumindest für Mehrpersonenhaushalte in höherem Alter durchaus im Bereich mittlerer Vermögen.

Sanktionen

Eine weitere Änderung betrifft die Sanktionen. Der Koalitionsvertrag betont, dass an Mitwirkungspflichten von Hilfebedürftigen festgehalten werden solle. Eine gesetzli-

Tabelle 1
Nicht anzurechnendes Vermögen für verschiedene Haushaltstypen im SGB II

in Euro

	Alleinstehend, 40 Jahre	Paar ohne Kinder, jeweils 50 Jahre	Paar mit 2 Kindern, jeweils 35 Jahre
Grundfreibetrag	6.000	15.000	16.700
Altersvorsorgevermögen	30.000	75.000	52.500
Freibetrag für Anschaffungen	750	1.500	1.500
Summe	36.750	91.500	70.700
Zuzüglich geförderte Altersvorsorge in unbegrenzter Höhe			
Zuzüglich angemessenes Kfz und selbstgenutzte angemessene Immobilie			

Quelle: eigene Darstellung.

che Neuregelung der Sanktionen, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 erforderlich wurde, wird für dieses Jahr in Aussicht gestellt. Bis dahin solle ein einjähriges „Moratorium“ für Sanktionen gelten, wobei die genauen Umstände unklar bleiben. Derzeit werden Sanktionen im Vergleich zu den gesetzlichen Formulierungen in einer abgeschwächten Form verhängt. Im Hinblick auf das Urteil werden Meldeversäumnisse mit einer Kürzung des Regelsatzes um 10 % und darüber hinaus gehende Pflichtverletzungen mit einer Kürzung von 30 % des Regelsatzes sanktioniert. Selbst Fälle, in denen eine Mitwirkung vom Hilfebedürftigen in jeglicher Hinsicht verweigert wird, können somit derzeit mit einer Kürzung in Höhe von maximal 135 Euro sanktioniert werden – das entspricht einem Anteil von rund 15 % an der gesamten Transferleistung inklusive Kosten der Unterkunft eines Alleinstehenden.

Verschiedene Evaluationsstudien konnten Indizien für die Wirksamkeit von Sanktionen hinsichtlich des Übergangs in Beschäftigung finden. Bernhard et al. (2021, 11) fassen den Forschungsstand folgendermaßen zusammen: „Sanktionen entfalten bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit intendierte Wirkungen.“ Allerdings ergeben sich auch Nebenwirkungen. So finden van den Berg et al. (2022) für junge Männer neben einer erhöhten Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeit auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt sowie einen Lohnabschlag. Wolf (2021) kann zudem zeigen, dass Sanktionen in der kurzen und mittleren Frist zwar einen positiven Effekt auf die Eingliederung in Beschäftigung haben, dieser sich aber in der längeren Frist ab etwa 30 Monaten umkehrt. Insofern ergebe sich ein Ziel-

konflikt zwischen schneller und nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt.

Aus den Befunden der Wirkungsforschung kann eine Forderung nach Abschaffung der Sanktionen nicht abgeleitet werden. Sie sind ein Instrument, mit dem die unmittelbare Integration in Beschäftigung erleichtert wird. Darüber hinaus sind sie ein wichtiger Ausdruck des Prinzips der Reziprozität in der Grundsicherung: Die Gesellschaft hilft denen, die sich nicht selbst helfen können. Im Gegenzug schulden Hilfeempfangende im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Bemühen, künftig ohne diese Hilfe auszukommen. Sollte das im Koalitionsvertrag avisierte Moratorium also eine vollständige vorübergehende Aussetzung der Sanktionen bedeuten, müsste mit einer Verringerung der Übergänge aus dem Transferbezug in Arbeit gerechnet werden. Gegebenenfalls leidet auch die gesellschaftliche Akzeptanz. Es spricht wenig dagegen, die gegenwärtige, ohnehin sehr begrenzte Sanktionspraxis mindestens beizubehalten. Überlegenswert wäre, den Spielraum des Verfassungsgerichtsurteils in der Hinsicht zu nutzen, als dass es eine Totalsanktion für die Verweigerung einer Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund durchaus ermöglichen würde, da es in diesem Fall an den Voraussetzungen für Hilfebedürftigkeit fehle (Bundesverfassungsgericht, 2019, Rz 209). Für die gesetzliche Neuregelung der Sanktionen wäre zu berücksichtigen, dass die integrationsfördernde Wirkung der Sanktionen erhalten bleibt. Der negativen Nebenwirkung einer geringeren Beschäftigungsstabilität könnte mit einem erweiterten Coaching entgegengewirkt werden.

Erwerbsfreibetrag

Eine dritte Änderung betrifft den Erwerbsfreibetrag, der bestimmt, inwieweit Erwerbseinkommen auf Transferleistungen angerechnet werden. Die Ampelkoalition beabsichtigt, die Zuverdienstmöglichkeiten zu „verbessern“ und dabei Anreize für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu steigern, indem Grenzbelastungen von 100 % ausgeschlossen werden. Die genauen Parameter einer neuen Regelung bleiben vorerst offen.

Die geltende Regelung sieht einen Grundfreibetrag von 100 Euro vor. Für Bruttoeinkommen über 100 bis 1.000 Euro werden 20 % nicht angerechnet, für darüber hinausgehende Einkommen gilt ein Freibetrag von 10 %. Der Freibetrag wird bei 1.200 Euro bei Hilfebedürftigen ohne Kinder bzw. 1.500 Euro bei solchen mit Kindern gedeckelt. Die Regelung begünstigt in starkem Maße die Kombination von Transferbezug und einer Beschäftigung mit geringer Stundenzahl und entsprechend geringem Erwerbseinkommen auf Kosten von Beschäftigungsverhältnissen mit höherer Stundenzahl. In der Folge liegt das

zusätzliche verfügbare Einkommen je zusätzlicher Stunde Arbeit bei einer Ausweitung der Arbeitszeit von Teilzeit zu Vollzeit bei rund einem Euro, teilweise noch darunter (Schäfer, 2019). Dies ist von erheblicher Bedeutung, da für das verfügbare Einkommen der Aufstockenden nicht erheblich ist, wie viel Nettoeinkommen aus einem gegebenen Bruttoeinkommen resultiert. Ausschlaggebend ist allein der Erwerbsfreibetrag.

Es bestehen mithin nur schwache finanzielle Anreize für Hilfebedürftige, mehr als eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben, obgleich das Ziel der Sozialpolitik darin bestehen sollte, dass der eigene Bedarf zu einem möglichst großen Teil aus eigener Kraft erwirtschaftet wird. Die Anreizstruktur bleibt nicht ohne Wirkung. Im Juni 2021 waren nur 12 % der Aufstockenden sozialversicherungspflichtig vollzeitbeschäftigt, dagegen übten 30 % lediglich eine geringfügige Beschäftigung aus (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022b). Der Reformbedarf ist vor diesem Hintergrund offenkundig.

Eine simple Erhöhung der Freibeträge löst zwar das Problem der geringen Anreize, ruft dafür aber neue Probleme hervor. *Erstens* gehen höhere Freibeträge mit fiskalischen Kosten einher. *Zweitens* vergrößert sich der Kreis der Anspruchsberechtigten, weil sich die Einkommensgrenze, bis zu der ein Anspruch auf ergänzende Leistungen besteht, nach oben verschiebt. Im Ergebnis könnte eine solche Reform zu mehr Leistungsempfangenden führen. *Drittens* erhalten Erwerbstätige mit einem Einkommen knapp oberhalb der zur Aufstockung berechtigenden Grenze einen Anreiz zur Reduzierung ihres Arbeitsangebots. Denn ein Teil des mit der Arbeitszeitreduzierung einhergehenden Einkommensverlustes wird durch die Aufstockung kompensiert. Je mehr die Grenze an mittlere Einkommen heranreicht, desto größer ist die Zahl der betroffenen Beschäftigten. Statt einer Erhöhung erscheint daher eine Umgestaltung des Freibetrags sinnvoller.

Die Problematik ist keineswegs neu. Bereits 2010 untersuchte der Sachverständigenrat die fiskalischen und die Beschäftigungswirkungen von insgesamt 972 Reformszenarien mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells. Dabei können die Modelle kaum alle drei Zielvariablen Partizipation, Arbeitsvolumen und fiskalische Belastung gleichzeitig optimieren. Es zeigte sich indes, dass eine Beschneidung des Freibetrags für geringe Einkommen unter Ausweitung des Freibetrags für höhere Einkommen die Ziele am besten miteinander vereinbaren kann (SVR 2010, 306 ff.). Operationalisiert ist diese Erkenntnis unter anderem in mehreren aktuellen Reformvorschlägen (Bruckmeier et al., 2018; Blömer et al., 2019b; Schäfer, 2019). Ihnen gemeinsam ist, dass der Grundfreibetrag stark vermindert wird oder ganz wegfällt, sich danach ein Einkommensbereich

mit einer Vollarbeitung anschließt, um schließlich für höhere Einkommen den Freibetrag ausweiten zu können. Im Ergebnis wird der bisher konkave Einkommensverlauf zu einem konvexen. Kleine Einkommen, wie sie aus Minijobs resultieren, werden stärker angerechnet. Höhere Einkommen, wie sie aus Vollzeitstätigkeiten resultieren, werden weniger stark angerechnet als im Status quo.

Angesichts der offenkundigen Fehlanreize des bestehenden Erwerbsfreibetrages könnte eine solche Reform das Volumen des Arbeitskräfteangebots stärken. Die Befunde diverser Mikrosimulationen legen allerdings nahe, dass der Effekt eher überschaubar bleibt. Daher wird eine Verbesserung der Anreizstruktur das Problem allein nicht lösen können. Erforderlich bleiben auch weiterhin aktivierende Ansätze der Arbeitsmarktpolitik durch die Job-Center.

Literatur

- Bernhard, S., M. Bossler, T. Kruppe, T. Lietzmann, M. Senghaas, G. Stephan, S. Trenkle, J. Wiemers und J. Wolff (2021), Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung, *IAB-Stellungnahme*, 5/2021.
- Beste, J., M. Trappmann und J. Wiederspohn (2021), Vereinfachter Zugang zur Grundsicherung: Wer von einer Schonfrist bei Vermögensanrechnung und Aufwendungen für die Unterkunft profitieren würde, *IAB-Forum*, 13. Dezember, <https://www.iab-forum.de/vereinfachter-zugang-zur-grundsicherung-wer-von-einer-schonfrist-bei-vermoegensanrechnung-und-aufwendungen-fuer-die-unterkunft-profitieren-wuerde/> (18. Januar 2022).
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019a), Die Hartz 4-Reformdebatte, *ifo-Schnelldienst*, 72(6), 21-25.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo-Schnelldienst*, 72(4), 34-43.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, *IAB-Forschungsbericht*, 9/2018.
- Bundesverfassungsgericht (2019), Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – (Sanktionen im Sozialrecht), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/1s20191105_1bvl000716.html (20. Januar 2022).
- Deutscher Bundestag (2020), Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), Drucksache 19/18107.
- Niehues, J. und M. Stockhausen (2020), Vermögensgrenzen: große gruppenspezifische Unterschiede, *IW-Kurzbericht*, 105/2020.
- Schäfer, H. (2019), Einkommen aus Erwerbstätigkeit und SGB II-Leistungen, Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022a), Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Dezember.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022b), Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Januar.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung, *Jahresgutachten 2010/11*.
- Van den Berg, G. J., A. Uhlendorff und J. Wolff (2022), The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out, *Economica*, 89, Januar, 1-28.
- Wolf, M. (2021), Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken, *IAB-Forum*, 24. Juni, <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/> (20. Januar 2022).

Title: *Citizen's Income ("Bürgergeld") or Social Welfare ("Hartz IV")?*

Abstract: *Germany's new government attempts once again to get rid of the infamous "Hartz IV" name for the country's basic income support. The new "Bürgergeld" not only sports a new name, it also formulates new rules for sanctions and for considering income and property.*

Christian Merkl*

Perspektiven zum Bürgergeld

Die Hartz IV-Arbeitsmarktreform führte aus makroökonomischer Perspektive zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die niedrigere Arbeitslosigkeit wurde allerdings durch eine schlechtere soziale Absicherung für Langzeitarbeitslose und höhere Unsicherheit erkaufte. Die Ampelkoalition will durch das Bürgergeld einerseits Konstruktionsfehler in der Hartz-IV-Architektur beseitigen. Andererseits wird die soziale Absicherung gegenüber dem Prinzip des Forderns wieder etwas stärker gewichtet. Wenn die daraus resultierenden negativen Beschäftigungseffekte klein gehalten werden sollen, ist zu empfehlen, *erstens* Mitwirkungspflichten nicht zu stark aufzuweichen und *zweitens* keine neuen Türen für Frühverrentungen zu öffnen. Der vorliegende Artikel macht Vorschläge, wie hohe Beschäftigung und sozialer Ausgleich noch besser in Einklang gebracht werden können. Arbeitslosenunterstützungssysteme sind mit einem grundsätzlichen Zielkonflikt verbunden. Bei eintretender Arbeitslosigkeit wird der Einkommens- und Konsumverlust durch eine Transferleistung reduziert und somit bessere soziale Absicherung gewährleistet. Allerdings entstehen durch „Moral Hazard“ negative Anreize für das Suchverhalten von Arbeitslosen. Dadurch erhöht sich die Arbeitslosigkeit. Dieser Zielkonflikt ist im Rahmen der Baily-Chetty-Formel zur optimalen Arbeitslosenversicherung dargestellt (Baily, 1978; Chetty, 2006). Empirisch wird durch zahlreiche mikroökonomische Studien dokumentiert, dass längere Bezugsdauern bei der Arbeitslosenunterstützung die Übergangswahrscheinlichkeiten in die Beschäftigung reduzieren (siehe z. B. Schmieder et al., 2012, für Deutschland).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Autor bedankt sich bei Hermann Gartner, Brigitte Hochmuth, Britta Kohlbrecher und Jens Südekum für kritische Anmerkungen.

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit beschloss die rot-grüne Mehrheit im Bundestag in den Jahren 2002 und 2003 die Einführung der Hartz-Arbeitsmarktreformen. Im Rahmen der Hartz-IV-Reform wurde die soziale Absicherung für Langzeitarbeitslose reduziert, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Im Jahr 2005 wurde die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II verschmolzen. Im Jahr 2006 wurden die Bezugsdauern für das Arbeitslosengeld (ALG) I für ältere Arbeitskräfte verkürzt. Abbildung 1 stellt stilisiert (in Anlehnung an Hochmuth et al., 2021) die institutionellen Veränderungen durch die Hartz-IV-Reform dar. Anders als die Arbeitslosenhilfe unterliegt das Arbeitslosengeld II einer strikten Bedarfsprüfung (Auszahlung nur bei Bedürftigkeit). Folglich implizierte die Hartz-IV-Reform eine besonders starke Kürzung der Transferleistungen für Langzeitarbeitslose mit Vermögen (aufgrund der Bedarfsprüfung für das ALG II) oder mit zuvor hohem Arbeitseinkommen (einheitlicher Regelsatz für ALG II anstelle einer am vorherigen Nettoeinkommen orientierten Leistung bei der Arbeitslosenhilfe). Hinzu kamen Mitwirkungspflichten im Rahmen des Prinzips Fördern und Fordern.

Die Arbeitslosenquote in Deutschland sank von 12 % im Jahr 2005 auf 5 % im Jahr 2019, also um rund 7 Prozentpunkte. Welchen Anteil daran hatte die Hartz-IV-Reform? Price (2019) zeigte kürzlich mittels eines innovativen mikroökonomischen Ansatzes, dass die Hartz-IV-Reform bei den betroffenen Arbeitslosen die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung stark erhöhte. Dieser Effekt alleine führte zu einem Rückgang der aggregierten Arbeitslosigkeit von knapp einem Prozentpunkt. Die Studie von Price (2019) kann aber keine Aussagen zu den makroökonomischen Effekten der Hartz-IV-Reform treffen, da nur die Effekte auf die direkt von der Reform betroffenen Arbeitslosen geschätzt werden. Entsprechend der Logik der mit dem Nobelpreis ausgezeichneten Modellklasse von Diamond-Mortensen-Pissarides¹ erhöht eine Absenkung der Lohnersatzleistungen aufgrund niedriger Löhne die Anreize für Arbeitgeber:innen, zusätzliche Stellen zu schaffen. Hochmuth et al. (2021) zeigen durch die Kombination von Daten der IAB-Stellenerhebung mit einer makroökonomischen Modellsimulation, dass der gesamtwirtschaftliche Effekt etwa doppelt so groß ist wie der mikroökonomische Effekt (also insgesamt Rückgang der Arbeitslosigkeit um rund 2

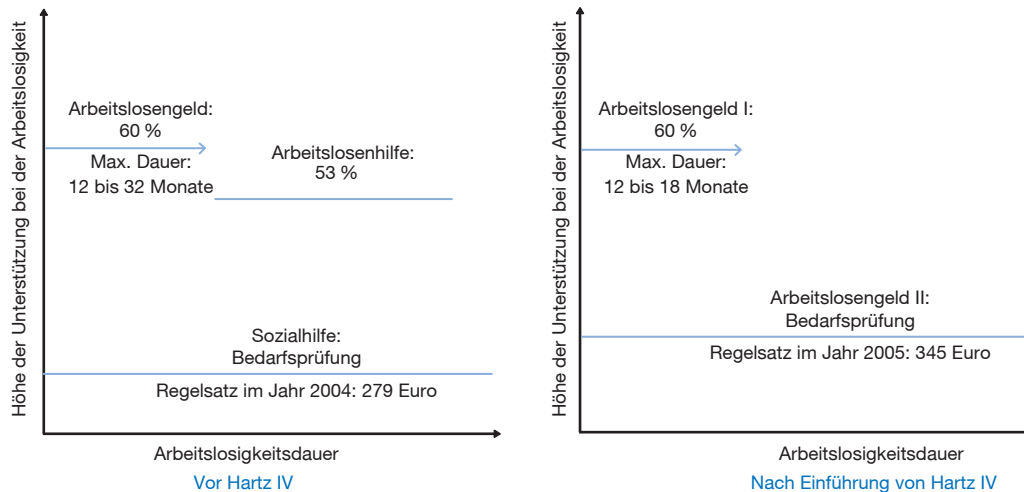
1 Siehe insbesondere Mortensen und Pissarides (1994).

Prof. Dr. Christian Merkl ist Professor für Makroökonomik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Forschungsprofessor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Abbildung 1

Stilisierte Darstellung des Arbeitslosenunterstützungssystems vor und nach Einführung der Hartz-IV-Reform für eine/n ledige/n Arbeitnehmer:in ohne Kinder

Prozentsätze beziehen sich auf das vorherige Nettoeinkommen



Quelle: Die Abbildung wurde in Anlehnung an Hochmuth et al. (2021) reproduziert.

Prozentpunkte).² Klein und Schiman (2022) quantifizieren mittels zeitreihenökonomischer Schätzungen sogar einen Rückgang der Arbeitslosigkeit in Höhe von 3,5 Prozentpunkten durch strukturelle Lohnschocks im Anschluss an die Hartz-Reformen. Deren geschätzter makroökonomischer Effekt ist auch möglicherweise deswegen größer als bei Hochmuth et al. (2021), da letztere den Effekt von Hartz IV auf die Stabilität existierender Jobs nicht modellieren. Da sich durch die Hartz-IV-Reformen insbesondere für gut verdienende Beschäftigte die Lage im Fall von Arbeitslosigkeit verschlechtert hat, ändert dies auch bei existierenden Jobs die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen. Nach den Hartz-Reformen zeigt sich in den Daten in der Tat eine viel höhere Jobstabilität als vorher. Hartung et al. (2020) führen dies in einem strukturellen makroökonomischen Modell auf die Hartz-IV-Arbeitsmarktreform zurück, insbesondere bei den älteren Arbeitskräften, die besonders negativ von der Reform betroffen waren (vgl. Abbildung 1). Dies vergrößert den gesamtwirtschaftlichen Effekt der Hartz-IV-Reform noch einmal. Wengleich der direkte Effekt von Hartz IV auf die Stabilität existierender Jobs nicht leicht zu messen ist, so ist unbestritten, dass in Deutschland die größ-

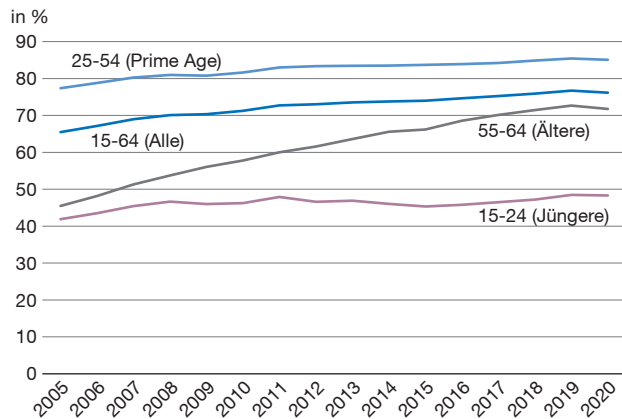
2 Die ursprünglich sehr unterschiedlichen simulierten makroökonomischen Beschäftigungseffekte (Launov und Wälde 2013; Krause und Uhlig, 2012; Krebs und Scheffel 2013) sind im Wesentlichen auf einen unterschiedlichen angenommenen Rückgang der durchschnittlichen Lohnersatzleistungen für Langzeitarbeitslose zurückzuführen. Hochmuth et al. (2021) schlagen eine neue Strategie vor, um diesen Dissens zu lösen. Deren quantitative Ergebnisse sind im Einklang mit Price (2019). Für eine ausführliche allgemeinverständliche Diskussion zu diesen Punkten, siehe Hochmuth et al. (2019).

ten Beschäftigungserfolge bei den älteren Arbeitskräften erzielt wurden. Abbildung 2 zeigt, dass die Erwerbstätigenquote für ältere Personen (55 bis 64 Jahre) stark gestiegen ist. Im „Prime Age“-Segment (25 bis 54 Jahre) ist dagegen ein wesentlich moderaterer Anstieg sichtbar. Beim Anstieg der Erwerbstätigenquoten für Ältere gab es sicherlich eine nennenswerte Interaktion zwischen Hartz IV und der Rentenreform im Jahr 2006 (zu den Wirkungen der Rentenreform siehe Riphahn und Schrader, 2021). Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sowie die Verkürzung der Bezugsdauern für Ältere in Kombination mit der Erhöhung des Vorruhestandsalters erschwerten den frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben deutlich.

Die makroökonomische Forschung ist sich also weitgehend einig, dass Hartz IV die Arbeitslosigkeit deutlich reduziert hat, auch wenn es bei der genauen Quantifizierung immer Unsicherheiten geben wird. Vor dem Hintergrund der zitierten Studien halte ich es für realistisch, dass etwa ein Drittel bis die Hälfte des Rückgangs der Arbeitslosigkeit auf die Hartz-IV-Reform zurückzuführen ist.³ Die Hartz-IV-Reform hat damit erfolgreich das Ziel erreicht, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Allerdings musste der Preis bezahlt werden, dass die Absicherung für Langzeitarbeitslose verschlechtert und damit die Unsicherheit für alle Beschäftigten erhöht wurde.

3 Hinzu kommen konjunkturelle Effekte und die Effekte der anderen Hartz-Reformpakete. Siehe Klein und Schiman (2022) für eine Dekomposition.

Abbildung 2
**Anteil der Erwerbstätigen im Verhältnis zur
 Bevölkerungsgruppe im jeweiligen Alterssegment**



Quelle: OECD.

Wie sind vor diesem Hintergrund die Bestrebungen der Ampelkoalition zur Transformation von Hartz IV in ein Bürgergeld zu bewerten? Die Reformvorschläge lassen sich in drei Kategorien unterteilen. *Erstens* macht die Ampelkoalition Vorschläge, relativ offensichtliche Konstruktionsfehler von Hartz IV zu beseitigen. Dazu zählt die vorgeschlagene Entbürokratisierung und die damit verbundene Pauschalisierung bestimmter Leistungen. Außerdem wird das Problem hoher Transferentzugsraten erkannt. Eine unabhängige Kommission soll entsprechende Lösungen anbieten. Des Weiteren will die neue Bundesregierung Sonderregelungen bei den Sanktionen für unter 25-Jährige abschaffen. Dies steht im Einklang mit der IAB-Stellungnahme (2015), die darauf verweist, dass mit übermäßigen Sanktionen nachteilige Auswirkungen verbunden sein können, wie z. B. ein Abbruch des Kontaktes zum Jobcenter.

Zweitens sollen die Prioritäten etwas stärker in Richtung sozialversicherungspflichtiger und qualifizierter Arbeit verschoben werden. Durch die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs soll die Weiterbildung und Qualifikation gestärkt werden. Ebenso soll durch die bereits erwähnte Reform der Transferentzugsraten sozialversicherungspflichtige Beschäftigung attraktiver werden. Gegeben ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial und niedrige Arbeitslosigkeit macht diese neue Prioritätensetzung bei adäquater Umsetzung durchaus Sinn (siehe dazu auch Empfehlungen in Hochmuth et al., 2019).

Drittens soll vor dem Hintergrund des eingangs besprochenen Zielkonflikts eine Neujustierung im Sinne höherer sozialer Absicherung erfolgen. Meine Lesart des Koalitionsvertrags ist jedoch, dass nicht das Kind mit dem Bade ausgeschüttet werden soll, sondern lediglich die größten

sozialen Härten der Hartz-IV-Reform abgemildert werden sollen. Dazu zählt, dass während der ersten zwei Jahre des Bürgergeldes auf eine Vermögensprüfung verzichtet und das Schonvermögen erhöht werden soll. Im Sinne von Abbildung 1 ist der Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit für Personengruppen mit Vermögen also etwas besser abgesichert. Es ist zu betonen, dass es sich dabei nicht um eine Rückkehr zum System vor Hartz IV handelt (z. B. keine Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe). Im Idealfall bedeutet dies, dass die positiven Beschäftigungseffekte von Hartz IV nur in kleinen Teilen zurückgedreht werden. An dieser Stelle liegt der Teufel allerdings im Detail. Will die Bundesregierung die negativen Beschäftigungseffekte klein halten, so sollten zwei Prinzipien eingehalten werden. *Erstens* dürfen die Türen zur Frühverrentung dann institutionell nicht wieder schleichend geöffnet werden (siehe Beschäftigungserfolge bei älterer Erwerbsbevölkerung in Abbildung 2). Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der Rente mit 63. *Zweitens* haben wohldosierte Mitwirkungspflichten weiterhin eine wichtige Funktion bei der Aktivierung von Beschäftigten (siehe dazu IAB-Stellungnahme, 2015). Laut Koalitionsvertrag sollen die Mitwirkungspflichten neu geordnet werden. Bei einer zu starken Aufweichung von Sanktionen würde eine Art Grundeinkommen entstehen, mit entsprechend negativen Beschäftigungsanreizen. Merkl und Sauerbier (2022) zeigen z. B. im Rahmen einer makroökonomischen Analyse der Reform der Bundesagentur für Arbeit (Hartz III), dass gerade das Prinzip des Förderns und Forderns nennenswerte positive Beschäftigungseffekte mit sich brachte.

Als Zwischenresultat lässt sich festhalten, dass die Ampelkoalition versucht, die Kinderkrankheiten von Hartz IV abzuschaffen und gleichzeitig das System etwas mehr in Richtung sozialer Absicherung zu justieren. Gegeben die großen Beschäftigungserfolge durch Hartz IV und aufgrund der Ampel-Arithmetik handelt es sich bei letzterem aber meiner Einschätzung nach um eine moderate Neujustierung. Dies gilt zumindest dann, wenn Sanktionen weiterhin dort eingesetzt werden, wo sie sich in entsprechenden Evaluierungen als effektiv und sinnvoll herausgestellt haben.

Könnte die Ampelkoalition den zugrunde liegenden Zielkonflikt zwischen sozialer Absicherung und Anreizen zur Aufnahme von Arbeit noch besser lösen? Wenn eine bessere Absicherung für langjährig Beschäftigte politisch erwünscht ist, könnte der Zielkonflikt über ein System von Beschäftigungskonten reduziert werden. Beschäftigte könnten einen Teil der Beiträge der Arbeitslosenversicherung in ein Beschäftigungskonto einzahlen (für eine Diskussion entsprechender Konten siehe Snower et al., 2009). Langjährig Beschäftigte hätten dann ein volles Konto. Sobald das ALG I ausläuft, könnten diese auf ihr

zweckgebundenes Guthaben zurückgreifen statt sich nur auf das pauschalisierte Bürgergeld verlassen zu müssen. Im Unterschied zu einem großzügigeren ALG bekämen Beschäftigte ihr verbleibendes Guthaben bei Renteneintritt erstattet. Da bei Arbeitslosigkeit das Guthaben aufgebraucht wird, bliebe der Anreiz, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, weitestgehend erhalten. Als weitere Maßnahme könnte ein noch stärkerer Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit und damit des Bürgergeldbezuges reduzieren. Hierzu zählen z. B. regelgebundene Eingliederungszuschüsse für Langzeitarbeitslose, wobei die Höhe der Zuschüsse mit der Dauer der Arbeitslosigkeit steigen sollte. Lohnkostenzuschüsse erweisen sich sowohl in entsprechenden Makro-Simulationsstudien (z. B. Brown et al., 2011) als auch in mikroökonomischen Evaluierungen als sehr kosteneffektive Instrumente (siehe z. B. Bernhard et al., 2008 und Jirjahn et al., 2009, für Deutschland und Cahuc et al., 2018, für Frankreich).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hartz-IV-Reform ein wesentlicher Grund für den Beschäftigungsaufschwung seit dem Jahr 2005 war. Auf der negativen Seite steht eine schlechtere Absicherung für Langzeitarbeitslose und höhere Unsicherheit bei allen Beschäftigten. Vor dem Hintergrund des (auch durch Hartz IV verursachten) robusteren Arbeitsmarkts justiert die Ampelkoalition das Bürgergeld etwas mehr in Richtung sozialer Absicherung. Dies scheint aber im Bewusstsein zu geschehen, dass ein zu weitgehendes Rückdrehen der Reform Deutschland durchaus wieder zum Teil in die Zeiten des „kranken Manns Europas“ (Economist, 2004) zurückbringen könnte. Viele der Vorschläge im Koalitionsvertrag lassen noch Interpretationsspielräume zu. Eine finale Beurteilung kann also erst bei konkret bekannten Umsetzungsvorschlägen erfolgen. Mein Beitrag argumentiert, dass es Politikmaßnahmen wie Beschäftigungskonten oder Lohnsubventionen gibt, die einem weniger starken Zielkonflikt zwischen aggregierter Beschäftigung und sozialer Absicherung unterliegen. Es könnte sich also für die Ampelkoalition lohnen, über den Koalitionsvertrag hinaus zu denken. Die Konstruktion des Bürgergelds bietet gute Möglichkeiten, die postulierten Prinzipien Freiheit und Gerechtigkeit noch besser in Einklang zu bringen.

Literatur

- Baily, M. N. (1978), Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Public Economics*, 10(3), 379-402.
- Bernhard, S., M. Brüssig, H. Gartner und G. Stephan (2008), Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, *IAB Kurzbericht*, 12/2008.
- Brown, A., C. Merkl und D. Snower (2011), Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, *Labour Economics*, 18(2), 168-179.
- Cahuc, P., S. Carcillo und T. Le Barbanchon (2018), The Effectiveness of Hiring Credits, *Review of Economic Studies*, 86, 593-626.
- Chetty, R. (2006), A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance, *Journal of Public Economics*, 90(10-11), 1879-1901.
- Economist (2004), Germany on the Mend, 17. November.
- Hartung, B., P. Jung, und M. Kuhn (2020), What Hides Behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics, Universität Bonn, September, mimeo.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl und H. Gartner (2021), Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 127, 104114.
- Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, C. Merkl und H. Gartner (2019), Hartz IV wirkt – aber wie können die Nebenwirkungen reduziert werden, 21. März, *Makronom*, <https://makronom.de/hartz-iv-wirkt-aber-wie-koennen-die-nebenwirkungen-reduziert-werden-30207> (24. Januar 2022).
- IAB-Stellungnahme (2015), Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen, 2/2015.
- Jirjahn, U., C. Pfeifer und G. Tsertsvadze (2009), Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Kombilohnmodells, *Journal of Applied Social Science Studies*, 129(1), 1-46.
- Klein, M. und S. Schiman (2022), What accounts for the German Labor Market Miracle? A Structural VAR Approach, *Macroeconomic Dynamics*, im Erscheinen.
- Krause, M. und H. Uhlig (2012), Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis, *Journal of Monetary Economics*, 59, 64-79.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2013), Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany, *IMF Economic Review*, 61, 664-701.
- Launov, A. und K. Wälde (2013), Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonstationary Unemployment Benefits, *International Economic Review*, 54, 1159-1198.
- Merkl, C. und T. Sauerbier (2022), Reform of Public Employment Agency, Matching Efficiency, and German Unemployment, *FAU Discussion Papers*, Nr. 1/2022.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (1994), Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment, *Review of Economic Studies*, 61(3), 397-415.
- Price, B. (2019), *The Duration and Wage Effects of Long-Term Unemployment Benefits: Evidence from Germany's Hartz IV Reform*, UC Davis, mimeo.
- Riphahn, R. und R. Schrader (2021), Reforms of an Early Retirement Pathway in Germany and their Labor Market Effects, *Journal of Pension Economics and Finance*, im Erscheinen.
- Schmieder, J., T. von Wachter und S. Bender (2012), The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over 20 Years, *Quarterly Journal of Economics*, 127, 701-752.
- Snower, D., A. Brown und C. Merkl (2009), Globalization and the Welfare State: A Review of Hans-Werner Sinn's Can Germany be Saved?, *Journal of Economic Literature*, 41, 136-158.

Title: *Perspectives on Germany's Welfare Reform ("Bürgergeld")*

Abstract: *The Hartz IV labour market reform in 2005 triggered a substantial reduction in unemployment in Germany. At the same time, it reduced social welfare for the long-term unemployed and increased uncertainty for the employed. The proposed reform by the new government ("Bürgergeld") will adjust the German welfare system moderately towards more social insurance. This article argues that the associated negative employment effects can be minimised by requiring appropriate participation from unemployed and by preventing new paths to early retirement. In addition, the article further discusses potential reforms to better reconcile employment incentives and social insurance.*

Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers

Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe

Die Bundesregierung stellt in ihrem Koalitionsvertrag unter anderem eine Neuregelung der Anrechnung von Erwerbseinkommen für Beziehende des neuen Bürgergeldes in Aussicht. Damit greift sie einen häufig geäußerten Kritikpunkt an der Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II auf. So wurde von wissenschaftlicher Seite in den vergangenen Jahren eine Stärkung der (monetären) Arbeitsanreize insbesondere zur Aufnahme einer Beschäftigung mit höherer Wochenarbeitszeit gefordert. Zudem sollte eine Neuregelung der Anrechnungsvorschriften mit einer Neuordnung des Systems von bedarfsgeprüften Leistungen verbunden werden, um die durch das Nebeneinander der verschiedenen Leistungen Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung entstehende Komplexität zu reduzieren (Bruckmeier et al., 2018; Blömer et al. (2019); SVR, 2019; Schöb, 2020). Verbesserte Hinzuverdienstregelungen forderten auch Vertreter:innen verschiedener Parteien vor der Wahl, darunter auch aus der Ampelkoalition (Habeck, 2018; Whitaker, o.J.; Freie Demokraten, o.J.). Dass der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung dieses Thema nun adressiert, ist zu begrüßen. Die konkrete Ausgestaltung der Reform wird jedoch keine leichte Aufgabe sein.

Ausgangslage: Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Sozialleistungsbezug

Erwerbstätige Grundsicherungsbeziehende können von ihrem Erwerbseinkommen einen Betrag absetzen, der

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Kerstin Bruckmeier ist Forschungsgruppenleiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Jürgen Wiemers ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

den Leistungsanspruch nicht mindert. Der Absetzbetrag bemisst sich am Bruttoeinkommen und seine Berechnung ist relativ einfach: Ein Grundfreibetrag von 100 Euro kann vollständig vom anzurechnenden Einkommen abgezogen werden. Vom Bruttoeinkommen zwischen 100 und 1.000 Euro können 20 %, und vom Einkommen zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro (1.500 Euro für Leistungsbeziehende mit Kindern) können 10 % abgezogen werden. Höhere Einkommen werden vollständig angerechnet.¹

Die Grenzbelastung eines hinzuverdienten Euros im Leistungsbezug lässt sich direkt aus den geltenden Regelungen ablesen: Mit Ausnahme der ersten 100 Euro beträgt die Grenzbelastung im Leistungsbezug 80 % bis 100 %. Sobald Haushalte den SGB-II-Leistungsbezug verlassen und keine anderen bedarfsgeprüften Sozialleistungen mehr beziehen, ist die Grenzbelastung hingegen deutlich niedriger, weil sie dann durch die Einkommensteuer und die Sozialversicherung bestimmt wird. Insbesondere für Haushalte mit hohen Bedarfen, z. B. Familien mit Kindern, ist es schwer, den Bereich der niedrigeren Grenzbelastung zu erreichen, da dazu entsprechend hohe Erwerbsumfänge notwendig sind. Zwar können diese Haushalte bereits vorher in das Wohngeld und den Kinderzuschlag wechseln, allerdings fällt die effektive Grenzbelastung dort ebenfalls sehr hoch aus, wenn die letzteren beiden Leistungen gleichzeitig bezogen und abgeschmolzen werden.

Reduzierung der Grenzbelastung und Arbeitsangebotswirkungen

Durch eine Reduzierung der Grenzbelastung soll das Arbeitsangebot der Leistungsbeziehenden erhöht werden. Dabei sollen Beschäftigungsverhältnisse mit einem höheren Erwerbsumfang gefördert werden. Dieses Ziel verfolgt auch der Koalitionsvertrag, wonach eine Neuregelung das Ziel hat, die „... Anreize für sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit zu erhöhen.“ Aus den vergangenen Jahren liegen mehrere Studien zu den Auswirkungen einer reduzierten Grenzbelastung für Transferbeziehende vor. Die Studien beruhen auf mikrodatenbasierten Steuer-Transfer-Simulationsmodellen, die mit einem mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodell kombiniert werden. Letzteres baut auf der klassischen mikroökonomischen Theorie des Arbeitsangebots auf und modelliert

¹ Der maximale Freibetrag je Erwerbstätigen beträgt 300 Euro pro Monat für Kinderlose und 330 Euro für Leistungsbeziehende mit Kindern.

Tabelle 1

Arbeitsangebotseffekte alternativer Hinzuverdienstregelungen im Sozialleistungsbezug

Studie	Simuliertes Reformszenario und Grenzbelastung im Transferbezug	Arbeitsangebots-/Beschäftigungseffekte in 1.000 Vollzeitäquivalenten
Peichl et al. (2017)	Integration von SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag in einer Transferleistung Anrechnung von Erwerbseinkommen: • > 0 Euro: 60 % bis 80 % • Abschaffung der Vollarrechnung	Beschäftigungseffekte: +42 (80 %) +67 (70 %) +138 (60 %)
Bruckmeier et al. (2018)	Integration von SGB II und Kinderzuschlag Veränderte Leistungsanspruchnahme von Erwerbstätigen Anrechnung von Erwerbseinkommen: • 0 Euro bis 50 Euro: 0 % • > 50 Euro und < = 450 Euro: 90 % • > 450 Euro: 60 % • Abschaffung der Vollarrechnung	+83 (erhöhte Inanspruchnahme) bis +142 (unveränderte Inanspruchnahme)
Blömer et al. (2019)	Integration von SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag in einer Transferleistung Anrechnung von Erwerbseinkommen: • 0 Euro bis 100 Euro: 0 % (Erwerbstätige mit Kind), 100 % (Kinderlose Erwerbstätige) • > 100 Euro und < = 630 Euro: 100 % (Kinderlose Erwerbstätige) • > 100 Euro und < = 630 Euro: 80 % (Erwerbstätige mit Kind) • > 630 Euro: 60 % • Abschaffung der Vollarrechnung	+216
Schöb (2020)	Überführung von SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag in eine Regel-, Wohnbedarfs- und Kindergrundsicherung • Einkommen > 1 Euro und < = 450 Euro: 100 % • Einkommen > 450 Euro und < = 532 Euro: 0 % • Einkommen > 532 Euro: ca. 70 % • Abschaffung der Vollarrechnung	0
Bruckmeier et al. (2021)	Anpassung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II • Anrechnungsfreies Einkommen: 1 Euro bis 100 Euro • Einkommen > 100 Euro: 70 % • Abschaffung der Vollarrechnung	-59/+35

Anmerkung: Prozentsätze geben die effektive Grenzbelastung des Einkommens in den genannten Einkommensintervallen für Transferbeziehende an.

Quelle: eigene Darstellung.

die angebotenen Arbeitsstunden im Haushaltskontext. Die Studienergebnisse sind aufgrund von Unterschieden in den Steuer-Transfer-Simulationsmodellen, verschiedener Datengrundlagen sowie in der Modellierung des Arbeitsangebots nur eingeschränkt vergleichbar, allerdings geben sie Hinweise auf die Größenordnung der Effekte und grundlegende Zusammenhänge.

Tendenziell ermitteln die Studien positive Arbeitsangebotseffekte (vgl. Tabelle 1). Für eine Reform, die die effektive Grenzbelastung für höhere Erwerbseinkommen auf 60 % reduziert und für geringe Erwerbseinkommen erhöht, ermitteln Bruckmeier et al. (2018) einen positiven Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot von maximal 142.000 und Blömer et al. (2019) von 219.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten². Dabei muss berücksichtigt werden,

2 Ein Vollzeitäquivalent entspricht einer erwerbstätigen Person mit 40 Wochenarbeitsstunden.

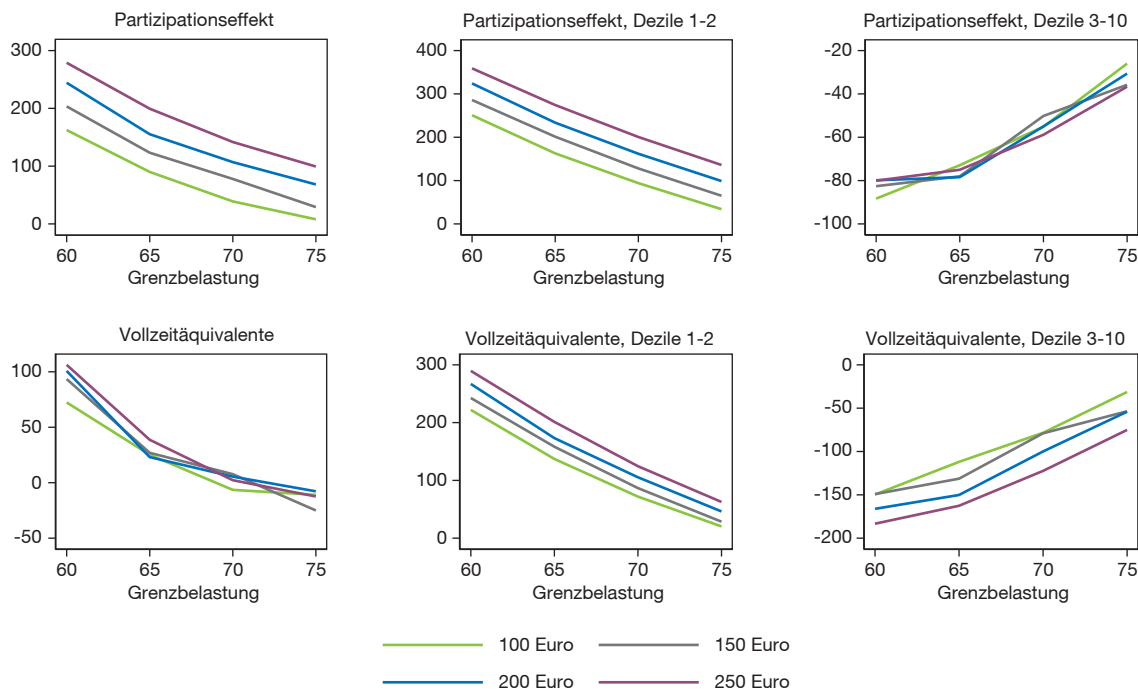
dass die simulierten Reformen nur auf die Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich abzielen. Auch wenn die Größenordnung des Effekts moderat erscheint, trägt eine Reform der Hinzuverdienstregelungen zur Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials bei.

Die Simulationsstudien weisen auch auf einen wichtigen Zusammenhang hin: Hinter dem Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot verbergen sich gegenläufige Effekte. Positive Arbeitsangebotsreaktionen werden überwiegend bei Niedrigeinkommenshaushalten aus den unteren beiden Dezilen der Einkommensverteilung simuliert, wie Abbildung 1 exemplarisch für einige mögliche Reformalternativen zeigt. Die Abbildung verdeutlicht, dass eine Senkung der Grenzbelastung und/oder eine Erhöhung des Grundfreibetrags sowohl zu mehr Eintritten in den Arbeitsmarkt (Partizipationseffekt) als auch zu einem höheren Beschäftigungsvolumen (gemessen in Vollzeitäquivalenten) führen/führt (mittlerer Teil von Abbildung 1).

Abbildung 1

Arbeitsangebotseffekt einer Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II

insgesamt und nach Einkommensdezilen



Anmerkungen: Arbeitsangebotseffekte für verschiedene Kombinationen aus Grundfreibetrag (100 Euro, 150 Euro, 200 Euro und 250 Euro) und Grenzbelastung (60 %, 65 %, 70 % und 75 %) im SGB II im Vergleich zum Status quo. Es wird eine konstante Grenzbelastung ab dem jeweiligen Grundfreibetrag bis zum Verlassen des Leistungsbezugs angenommen. Der Kinderzuschlag wird abgeschafft. Einkommensdezile beziehen sich auf das Äquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) der Haushalte im Status quo. Der Partizipationseffekt misst die Zahl der Personen (in 1.000), die aufgrund der Reform eine Beschäftigung aufnehmen (positive Werte) bzw. sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen (negative Werte). Vollzeitäquivalente bemessen die Änderung des Arbeitsvolumens gemessen in 1.000 Personen mit 40 Wochenarbeitsstunden.

Quelle: IAB-MSM Version 2022.

Für Haushalte ab etwa dem dritten Einkommensdezil (rechter Teil von Abbildung 1) werden jedoch negative Arbeitsangebotsreaktionen simuliert. Besonders häufig wird bei Frauen in Paarhaushalten eine Reduzierung der angebotenen Arbeitszeit simuliert. Dieser unerwünschte Effekt steigt tendenziell, je mehr Haushalte aus mittleren Einkommensschichten anspruchsberechtigt werden. Die relativ geringen Gesamteffekte auf das Arbeitsangebot (linker Teil von Abbildung 1) sind somit ein Ergebnis der beschriebenen gegenläufigen Effekte.

Großzügigere Anrechnungsregeln führen zu mehr Transferbeziehenden

Neben dem unerwünschten Rückgang des Arbeitsangebots in höheren Einkommensgruppen gibt es noch weitere Reformwirkungen, die die politische Umsetzbarkeit erschweren. So ist klar, dass eine Reduzierung der Grenzbelastung ceteris paribus (im Vergleich zum Status quo) die Gruppe der anspruchsberechtigten Haushalte zunächst erhöht. Der Ausstieg aus dem Transferbezug

wird erst bei höheren Einkommen erreicht, und die Zahl der (erwerbstätigen) Leistungsbeziehenden würde zunehmen. Bliebe es bei der in der Wissenschaft und Öffentlichkeit häufig vorherrschenden Auffassung des Grundsicherungsbezugs als Armutsindikator, würde damit die Armut in Deutschland steigen.

Weitergehende Reform ohne Berücksichtigung des Gesamtsystems kaum möglich

Ziel der Politik war es bisher jedoch, Erwerbstätigen ein Verlassen der Grundsicherung zu ermöglichen. Dazu wurden unter anderem in den vergangenen Jahren die vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag gestärkt, welche eng mit der Grundsicherung verbunden sind. Würde man bei der Grenzbelastung im Transferbezug alleine bei der Grundsicherung ansetzen, würde in den untersten Einkommensdezilen der Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag zu Gunsten der Grundsicherung verdrängt, wie die Studie von Bruckmeier et al. (2021) zeigt. Gleichzeitig würde der Kinderzuschlag in mittle-

re Einkommensbereiche hinein ausgeweitet und kaum Effekte auf das Arbeitsangebot erzielt werden.³ Für größere Anpassungen der Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung alleine bestünde also wenig Spielraum, ohne die bisherigen Bestrebungen zur Stärkung der vorrangigen Leistungen zu konterkarieren.

Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen

Bei der Beurteilung einer Reform spielt auch eine Rolle, ob Leistungen in Anspruch genommen werden. Unterstellt man, dass eine Ausweitung des Transferbezugsbereichs durch reduzierte Anrechnungsregeln zu keinen Änderungen beim Inanspruchnahmeverhalten führt, lassen sich die Kosten der Reform begrenzen und die Effekte auf das Arbeitsangebot erhöhen. Dies zeigt etwa die Studie von Bruckmeier et al. (2018), die eine Variation der Inanspruchnahmekosten einer reformierten Leistung mit großzügigeren Hinzuverdienstregelungen für höhere Einkommen beinhaltet. Die simulierten Arbeitsangebotseffekte reichen von 142.000 Vollzeitäquivalenten bei keiner Änderung der Inanspruchnahmekosten bis hin zu 82.000 Vollzeitäquivalenten bei einer vollständigen Inanspruchnahme von Leistungen. Die Kosten der Reform unter Berücksichtigung von Effekten auf das Sozialsystem und die Einkommensteuer liegen zwischen Kostenneutralität (keine Änderung der Inanspruchnahme) und Mehrausgaben in Höhe von 11 Mrd. Euro pro Jahr (vollständige Inanspruchnahme).

Die Inanspruchnahme von Leistungen kann also die Reformergebnisse stark beeinflussen, wobei eine unvollständige Inanspruchnahme tendenziell zu einem höheren Arbeitsangebot und geringeren Kosten führt. Auch dies ist aus politischer Sicht ein problematisches Ergebnis. Ob eine Nicht-Inanspruchnahme einer reformierten Leistung von Haushalten im mittleren Einkommensbereich mit geringen Ansprüchen vermieden werden soll, müsste zunächst politisch geklärt werden.

Ohnehin ist es kaum möglich, durch verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten alle Leistungsbeziehenden finanziell erheblich besser zu stellen, ohne zumindest kurzfristig Mehrkosten zu erzeugen. Eine unerwünschte Ausweitung des Transferbezugsbereichs in mittlere Einkommensschichten kann bei einer deutlichen Reduzierung der Grenzbelastung im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nur erreicht werden, wenn die Grenzbelastung für geringfügige Einkommen erhöht und/oder der anrechnungsfreie Betrag für die ersten 100 Euro reduziert wird.

3 Das liegt daran, dass sich das anrechenbare Einkommen im Kinderzuschlag am anrechenbaren Einkommen im SGB II orientiert und letzteres bei höheren Erwerbseinkommen geringer ausfällt.

Die Reformszenarien in den Studien von Bruckmeier et al. (2018), Blömer et al. (2019) und Schöb (2020) sehen eine solche stärkere Anrechnung geringfügiger Einkommen vor. Dadurch werden Leistungsbeziehende mit geringen Erwerbseinkommen im Vergleich zum Status quo zunächst finanziell schlechter gestellt, was einer Reform ebenfalls politisch entgegenstehen kann. Eine Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten, die durch eine Belastung von geringen Erwerbseinkommen insbesondere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung begünstigt, benötigt eine Vorstellung darüber, welche Erwerbstätigkeit Leistungsbeziehenden zugemutet werden kann. Dazu gehört etwa die Frage, ob spezifische Hinzuverdienstregelungen für Alleinerziehende angemessen sind, oder ob restriktive Hinzuverdienstregelungen für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen eine Heranführung an den Arbeitsmarkt behindern.

Politische Hürden: Ist eine weitreichende Reform der Hinzuverdienstregelungen realistisch?

Insgesamt betrachtet erscheint eine Reform der Hinzuverdienstregelungen für Transferbeziehende als ein sehr komplexes Unterfangen. Dies dürfte der Grund sein, warum die letzte im Jahr 2011 in Kraft getretene Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung letztlich nur geringe Anpassungen umfasste, denen im Hinblick auf das Arbeitsangebot keine spürbaren Effekte vorhergesagt wurden (Bruckmeier et al., 2010).

Der Koalitionsvertrag lässt erwarten, dass die angekündigte Reform diesmal über eine geringfügige Anpassung der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung hinausgehen könnte. Demnach strebt die neue Bundesregierung an, „... eine Reform auf den Weg [zu] bringen, die Bürgergeld (ehemals Arbeitslosengeld II), Wohngeld und gegebenenfalls weitere steuerfinanzierte Sozialleistungen so aufeinander abstimmt, beziehungsweise wo möglich zusammenfasst, dass die Transferentzugsraten die günstigsten Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungseffekten und Arbeitsmarktpartizipation in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erzielen...“. Die angedachte Integration und Abstimmung verschiedener bedarfsgeprüfter Leistungen könnten den Spielraum für umfassendere Reformkonzepte ausweiten. Dazu tragen auch andere Vorhaben der Regierung bei, wie die Erhöhung des Mindestlohns und die Einführung einer Kindergrundsicherung. Reformen an diesen Stellen berühren unmittelbar die zu erwartenden Effekte einer Reform der Hinzuverdienstregelungen. So wird etwa durch einen höheren Mindestlohn der Bezugsbereich von Sozialleistungen und damit hoher Grenzbelastungen begrenzt werden.

Eine Umsetzung der im Koalitionsvertrag angedachten weitgehenden Reform ist angesichts der beschriebenen

Zielkonflikte jedoch eine große politische Herausforderung. Dass der Koalitionsvertrag keine konkreteren Angaben zu einer geplanten Reform macht, sondern eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen einsetzen möchte, ist angesichts der Komplexität der Aufgabe keine Schwäche, sondern als Vorteil zu sehen.

Literatur

- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!), Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo Schnelldienst*, 72, 34-43.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2021), Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Grundsicherungsbeziehende und Wechselwirkungen mit vorrangigen Leistungen: Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Empfängerzahlen, *Zeitschrift für Sozialreform*, 67(1), 29-58.
- Bruckmeier, K., J. Mühlhan und J. Wiemers (2018), Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken * Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, *IAB-Forschungsbericht*, 09/2018.
- Bruckmeier, K., M. Dietz, M. Feil, K. Hohmeyer, M. König, P. Kupka, B. Schels, U. Walwei und J. Wiemers (2010), Arbeitsmarktwirkungen sind gering – Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende * Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 22. November 2010, *IAB-Stellungnahme*, 07/2010.
- Freie Demokraten (o. J.), Hartz-IV reformieren: Aufstiegsversprechen erneuern: Mit dem liberalen Bürgergeld, <https://www.fdp.de/mit-dem-liberalen-buergergeld> (10. Januar 2022).
- Habeck, R. (2018), Anreiz statt Sanktionen, bedarfsgerecht und bedingungslos, 14. November, Bündnis 90/Die Grünen, <https://www.gruene.de/artikel/anreiz-statt-sanktionen-bedarfsgerecht-und-bedingungslos> (10. Januar 2022).
- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann Stiftung.
- SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/2020*, Dezember.
- Schöb, R. (2020), Eine neue solidarische Grundsicherung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(2), 162-184.
- Whittaker, K. (o.J.), Mitglied des Deutschen Bundestages, CDU/CSU Fraktion: Chancenstaat JETZT. 5-Punkte-Plan zur Reform der Grundsicherung, http://docs.dpaq.de/14528-5-punkte-plan_hartz_iv.pdf (10. Januar 2022).

Title: *New Regulations on Supplementary Income for Transfer Recipients: a Great Challenge*

Abstract: *In its coalition agreement, the German government proposes a reorganisation of the rules of earned income to be considered as a means test of basic income. In doing so, it takes up a frequently voiced criticism of the design of the basic income support for job-seekers under Book II of the Social Code. In recent years, researchers have called for a strengthening of (monetary) incentives to work, especially to take up employment with higher weekly working hours. In this paper, we summarise potential effects of such a reform on labour supply, the income distribution and the government budget in the context of a complex welfare system characterised by a high level of benefit non-take-up.*

Michael Opielka, Wolfgang Strengmann-Kuhn

Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats

Die Ende 2021 neu gewählte deutsche Bundesregierung plant eine Reform von Hartz IV hin zu einem Bürgergeld. Der Koalitionsvertrag der Ampel sieht dabei vor, dass es ein Sanktionsmoratorium geben wird, die Anrechnung des Zuverdienstes reduziert und auf die Überprüfung von Vermögen sowie Angemessenheit der Wohnung in den ersten zwei Jahren verzichtet wird. Hervorheben lässt sich zudem, dass zwar auf Sanktionen nicht grundsätzlich verzichtet, aber der Vermittlungsvorrang abgeschafft werden soll. Kompetenzen und Entwicklungsbedarfe der Erwerbsfähigen sollen besser ermittelt und Weiterbildung wie Qualifizierung verbessert sowie durch ein Weiterbildungsgeld auch finanziell unterstützt werden. Die Jobcenter sollen mehr Gestaltungsspielraum bekommen. Darin wird das Bemühen deutlich, die Arbeitsförderung bei erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger:innen in nachhaltige und bessere Jobs zu stärken. Damit würden sich die Bedingungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) an wesentlichen Stellen ändern.

Wie ist diese Reform systematisch einzuordnen? Handelt es sich dabei um ein „Grundeinkommen light“ oder nur um eine bessere Sozialhilfe? Welche Perspektiven für die Zukunft des Sozialstaats bildet diese Reform und welche Fragen bleiben kurzfristig noch offen? Welche weiteren Anpassungen sollte es im Zuge der Reform geben, beispielsweise bei der Grundsicherung für Erwerbsminderung oder im Alter (SGB XII) (- wobei die Grundsicherung im Alter für langjährig Versicherte mit der neuen Grundrente bzw. präziser dem Grundrentenzuschlag ohnehin überflüssig werden könnte)? Ist die derzeitige Höhe der Regelsätze angemessen und sind die im Koalitionsvertrag angelegten Reformen weitreichend genug? Wie soll das Ziel einer geringeren Grenzbelastung erreicht werden? Zur Konkretisierung sieht der Koalitionsvertrag vor, eine unabhängige Kommission mit der Entwicklung eines Reformmodells zu beauftragen.

Wir wollen diesen Fragen vor dem Hintergrund einer seit Jahrzehnten geführten wissenschaftlichen und politischen Diskussion um die Zukunft des Sozialstaats (Strengmann-Kuhn, 2005; Opielka, 2008) nachgehen und dabei auf veröffentlichte Befunde aus einem für diese Diskussion einschlägigen Projekt der Zukunftsforschung

Bezug nehmen, auf das von der sogenannten Jamaika-Koalition in Kiel mit dem Koalitionsvertrag in 2017 initiierte „Zukunftslabor Schleswig-Holstein“, dessen Ergebnisse ursprünglich im Frühjahr 2021 vorgelegt werden sollten.¹ Das Projekt soll in einem wissenschaftlich angeleiteten öffentlichen Diskurs eine Vision für die Zukunft und Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung entwickeln und dabei vor allem auch die Rolle eines Grundeinkommens bzw. Bürgergelds prüfen: Durch eine Bestandsanalyse bestehender sozialer Sicherungssysteme vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der fortschreitenden Digitalisierung sowie einer Prognose zu den Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, durch die Darstellung verschiedener alternativer Modelle sowie der Entwicklungsmöglichkeit bestehender sozialer Sicherungssysteme und durch die Aufbereitung und Auswertung der Erfahrungen auf Bundes- und EU-Ebene (Opielka, 2019).

Im Kontext des Zukunftslabors wurde ein differenziertes Modell aus vier Reformszenarien entwickelt, die durch das DIW auf ihre Auswirkungen auf die Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik simuliert werden sollten (Opielka und Peter, 2020). Alle vier Reformszenarien beinhalten ein mehr oder weniger weitreichendes Grundeinkommen sowie damit systematisch korrespondierende Reformideen zur Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung: 1) Bürgergeld 2) Grundeinkommen 3) Sozialversicherung

1 Sie hätten dadurch in die Pläne der Ampel- oder jeder anderen Regierungskoalition einbezogen werden können. Die Autoren waren als Projektleiter und Berater in das Projekt einbezogen: www.zlabsh.de Das Schicksal des Zukunftslabors wird derzeit vor dem Landgericht Flensburg verhandelt. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass das Projekt nach der Landtagswahl Schleswig-Holstein im Mai 2022, möglicherweise in einer anderen Regierungskoalition, fortgeführt wird.

Prof. Dr. habil. Michael Opielka ist Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH in Siegburg und Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena.

Dr. habil. Wolfgang Strengmann-Kuhn ist Senior Fellow im ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH und Obmann der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Ausschuss für Arbeit und Soziales.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Tabelle 1

Vier Reformszenarien zur Zukunft des Sozialstaats

Bürgergeld (mit Bürgerpauschale)	Grundeinkommen (mit steuerfinanziertem Gesundheits- und Pflegesystem)	Sozialversicherung (mit Grundsicherung bzw. Garantiesicherung)	Bürgerversicherung (mit Grundeinkommensversicherung)
Das Bürgergeld in Form einer „Negativen Einkommensteuer“ dient vor allem der Unterstützung der Arbeitsmarkt- und Leistungsmotivation in den unteren Arbeitsmarktsegmenten. Die Bürgerpauschale (Kopfpauschale) für Gesundheit und Pflege dient der Förderung des Wettbewerbs zwischen gesetzlichen und privaten Kranken-/Pflegekassen.	Das Grundeinkommen in Form einer „Sozialdividende“ steht jeder/m legalen Einwohner:in monatlich zu und unterliegt (analog zum „Primäreinkommen“) der Einkommensteuer- und Sozialversicherungsbeitragspflicht. Das Gesundheits-/Pflegesystem wird vollständig aus Steuermitteln finanziert.	Beitragsfinanzierte, lebensstandardsichernde („Bismarcksche“) Sozialversicherung mit „Sockelung“ durch bedarfsorientierte Grundsicherung („Garantiesicherung“). Gesundheits-/Pflegeversicherung wie bisher im gegliederten System (GKV, PKV, Beihilfe).	Grundeinkommensversicherung nach dem Modell der Schweizer AHV in allen Risikolagen für Geldleistungen (Alter, Arbeitslosigkeit, Elternschaft, Krankheit, Behinderung, Kindheit, Ausbildung) und für den Risikobereich Gesundheit/Pflege.

Quellen: <https://www.isoe.org/aktuelles/news/delphi-befragung-im-zukunftslabor-gestartet-ihr-expertinnen-wissen-ist-gefragt-beteiligen-sie-sich/> (1. Februar 2022); Hutflesz und Opielka (2020, 63 ff.).

(mit Grundsicherung oder Garantiesicherung) 4) Bürgerversicherung (vgl. Tabelle 1, detailliert Hutflesz und Opielka, 2020, 63 ff.).² Die vier Reformszenarien lassen sich mit den aus der politischen Soziologie bekannten vier Typen des Wohlfahrtsregimes in Verbindung bringen, die erstmals von Gøsta Esping-Andersen formuliert wurden: liberal, sozialdemokratisch (sozialistisch), konservativ und garantistisch (Opielka, 2008, 2017). Im Folgenden werden wir uns auf die vier Szenarien zur Reform der Einkommenssicherung konzentrieren, die Reformoptionen für die Kranken- und Pflegeversicherung können hier nur kurz berührt werden.

Es fällt auf, dass der Begriff „Bürgergeld“ im Szenariomodell anders verwendet wird als im Koalitionsvertrag der Ampel. Dahinter steht ein bemerkenswerter, historisch interessanter semantischer Wandel. Der Begriff „Bürgergeld“ wurde erstmals von den liberalen Ökonomen Wolfram Engels und Joachim Mitschke in den 1970er Jahren als Synonym für die Umsetzung eines Grundeinkommens als „Negative Einkommensteuer“ verwendet. Er setzte sich in der deutschen Diskussion weitgehend durch, beispielsweise mit der „Kommission Bürgergeld/Negative Einkommensteuer KoBüNE“ der FDP, die 2004-5 von Andreas Pinkwart geleitet wurde (KoBüNE und Pinkwart, 2005). Stärker beachtet wurde das Grundeinkommensmodell „Solidarisches Bürgergeld“ des damaligen Thüringer Ministerpräsidenten Dieter Althaus, das Mitte der 2000er Jahre vorgestellt, auf seine Finanzierbarkeit berechnet wurde (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2007) und ebenso zu einer Kommission bei einem Parteivorstand führte, diesmal der CDU. Überraschend nutzte die damalige SPD-Parteivorsitzende Andrea Nahles den bislang

liberal-konservativ verorteten Begriff „Bürgergeld“ im Jahr 2019 für eine parteiprogrammatische Revision der von Bundeskanzler Gerhard Schröder und seinem Chef des Bundeskanzleramts, Frank-Walter Steinmeier, in den Jahren 2003-4 initiierten „Agenda 2010“ mit der folgenreichen Reform „Hartz IV“.

Noch vor der SPD haben Bündnis 90/Die Grünen, das Ziel einer Überwindung von Hartz IV propagiert. Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Diskussion der Grünen zum Grundeinkommen (Opielka und Strengmann-Kuhn, 2021) versuchte Robert Habeck im Jahr 2018 die Kontroverse um das Grundeinkommen mit dem Vorschlag einer „Garantiesicherung“ zu befrieden (Habeck, 2018).³ Dieser Vorschlag wurde anschließend von der grünen Bundestagsfraktion (Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2020) konkretisiert, weiterentwickelt und schließlich von der Partei ins Wahlprogramm übernommen. Die Garantiesicherung ist dabei kein Grundeinkommen, sondern hat wie der Nahles/SPD-Vorschlag „Bürgergeld“ das Ziel, innerhalb der strukturell zunächst unveränderten, korporatistisch gegliederten und insoweit konservativen deutschen Sozialstaatsarchitektur inkrementalistisch, Schritt für Schritt, die bedarfsorientierten Fürsorgerleistungen des Typus Sozialhilfe bürgerrechtlich zu modernisieren, gehört also nach der obigen Systematik in die Kategorie „Grundsicherung“. Die FDP suchte über ihre Friedrich-Naumann-Stiftung mit einem ifo-Gutachten 2019 ein Update ihrer Bürgergeldkonzeption, weg von der Negativsteuer hin zu einer Grundsicherung (Blömer und Peichl, 2019). Dass die drei Ampelparteien SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen zur Überraschung der politischen

² Die Simulation von Reformszenario 1 liegt für den Einkommensteil „Bürgergeld“ in einer ersten Fassung vor (Bach et al., 2020).

³ Siehe dazu auch den Kommentar von Michael Opielka zum Vorschlag von Robert Habeck: <https://www.isoe.org/aktuelles/blog/grundeinkommen-light-zu-robert-habecks-garantiesicherung/> (1. Februar 2022).

und wissenschaftlichen Öffentlichkeit in den Koalitionsverhandlungen ein Bürgergeld lancierten, erscheint daher durchaus naheliegend, obwohl es sich eigentlich nicht um ein Bürgergeld im Sinne einer Negativen Einkommensteuer handelt. Sowohl bei FDP als auch Grünen ist aber in den Partei- bzw. Wahlprogrammen vorgesehen, das Bürgergeld bzw. die Garantiesicherung schrittweise in das Steuersystem zu integrieren.

Das „Bürgergeld“ der Ampel gehört also in das konservative Wohlfahrtsstaatsregime der oben dargestellten Systematik, hat aber nach unserem Dafürhalten das Potenzial für eine Weiterentwicklung in Richtung der anderen Typen einer Mindestsicherung bzw. eines Grundeinkommens. Wir wollen anhand von vier Problemstellungen noch offene Probleme sowie die Chancen und Perspektiven dieses sozialpolitischen Pragmatismus diskutieren: a) die Niveaufrage der Grundsicherung, b) das Anrechnungsproblem sonstiger Einkommen, c) die Bezüge zu Grundrente und Bürgerversicherung und d) die Kindergrundsicherung.

Niveaufrage

Alle relevanten sozialpolitischen Akteur:innen fordern seit Jahren eine wirksame und strukturell abgesicherte Anhebung des Grundsicherungsniveaus der Regelsätze, um die Verfestigung materieller Armut zu verhindern. Hier ist nicht der Raum, um die vielfältigen Implikationen dieser Diskussion zu würdigen, vom Bemessungsmodus (Statistikmodell vs. Warenkorb) über die Bezugseinheit (Haushalt, Alleinerziehendenstatus), dem Verhältnis zu anderen Minima (Pfändungsfreigrenze, Steuerfreibetrag), der Einbettung in andere Transferleistungen (Wohngeld, Kostenfreiheit öffentlicher Dienstleistungen und so weiter) bis hin zur nachhaltigkeitspolitischen Frage, was und wieviel „der Mensch“ eigentlich braucht. Irene Becker hat ein durchaus plausibles Modell entwickelt, das zu einem 46 % höheren Regelsatz führt (Becker, 2022). Der Koalitionsvertrag hält sich in Sachen Niveau zurück. Lediglich für Kinder ist eine Anhebung der Leistungen vorgesehen. Wir gehen davon aus, dass die Niveaufrage erst in der nächsten Legislaturperiode seriös behandelt werden kann.⁴ Möglicherweise erleichtern die mit dem Bürgergeld verbundenen Strukturreformen auch eine großzügigere Antwort auf die Niveaufrage.

Kurzfristig wirkt sich die überinflationäre Verteuerung der Energiekosten, vor allem der fossilen Energien, gerade in den untersten und erheblich von Transferleistungen lebenden Einkommensgruppen dramatisch aus. Nicht

⁴ Die nächste reguläre Neuberechnung zur Anhebung der Regelsätze 2026 durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) steht im Jahr 2025 an.

genug damit, auch die überinflationäre Steigerung der (Kalt-)Mieten und Immobilienpreise führt vor allem in Ballungsräumen zu einer Strapazierung sozialstaatlicher Instrumente wie Wohngeld oder Wohnungsbauförderung für Schwellenhaushalte. Einmalzahlungen helfen den Betroffenen über erste Notlagen, reichen aber häufig schon von der Höhe nicht aus, den Kaufkraftverlust auszugleichen. Deswegen braucht es systematische Lösungen, zumal mittelfristig durch die wünschenswerte Internalisierung ökologischer Kosten mit weiteren Preissteigerungen zu rechnen ist, die Menschen mit geringen Einkommen stark belasten. Ohne sozialpolitische Flankierung könnte die Beschleunigung der Klimapolitik das Abkoppeln armutsnaher Haushalte von der Wohlstandsentwicklung gravierend zuspitzen und damit zur Delegitimierung der Klimapolitik wesentlich beitragen („Gelbwesten“). Das geplante Klimageld im Koalitionsvertrag kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, eine Konkretisierung steht allerdings aus und sollte nicht auf die lange Bank geschoben werden. Ein als jährliche (oder monatliche) Pro-Kopf-Pauschale an alle Bürger:innen ausgezahltes Klimageld bzw. Energiegeld als Bestandteil eines in Richtung Grundeinkommen erweiterten Bürgergelds könnte dabei auf Erfahrungen der Schweiz zurückgreifen. Dort wird es über die Krankenversicherung ausgezahlt.⁵ Solange es in Deutschland keine Bürgerversicherung gibt, ist das aber nicht eins zu eins übertragbar. Eine Alternative wäre eine Auszahlung über die Finanzämter, wenn das Bürgergeld in das Steuersystem integriert würde. Ein um ein Klimageld ergänztes Bürgergeld dürfte die Akzeptanz sowohl für den Klimaschutz wie für ein Grundeinkommen steigern.

Anrechnungsproblem

Die Ampelkoalition erhofft sich durch niedrigere Anrechnungsraten für Erwerbseinkommen mit der Bürgergeld-Reform eine Reduzierung der „Armutsfalle“ und eine Dynamisierung der Arbeitsmärkte. Sie hat das Ziel, dass Erwerbsarbeit auch im unteren Einkommenssegment nicht prohibitiv belastet werden soll. Zu dieser Frage soll eine unabhängige Kommission eingerichtet werden, die Vorschläge zur Reduzierung der Grenzbelastung auch im Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen vorlegen soll. Eine deutliche Erhöhung der Leistungen sowie die Senkung der Transferentzugsraten würden die Zahl der Berechtigten deutlich erhöhen und hohe fiskalische Kosten auslösen. Außerdem gibt es unterschiedliche Effekte für das Arbeitsangebot: Einerseits ergeben sich

⁵ Seit 2008 erhebt in der Schweiz der Bund auf fossile Brennstoffe wie Heizöl oder Erdgas eine CO₂-Abgabe. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) sorgt für die Verteilung der Umweltabgaben an alle Versicherten, und zwar via Krankenversicherer. Im Jahr 2021 wurden 87 Franken aus den Erträgen der Umweltabgaben (CO₂-Abgabe und VOC-Abgabe) zurückgezahlt.

durch die geringere Grenzbelastung gerade für bisher Erwerbslose oder geringfügig Beschäftigte positive Arbeitsangebotseffekte, andererseits kann die Leistungsausweitung negative Arbeitsanreize auslösen, die wiederum durch die Mindestlohnerhöhung und generell steigende Löhne zumindest abgeschwächt werden könnten. Neben den fiskalischen Wirkungen und den komplexen Arbeitsangebotswirkungen sollte aber auch berücksichtigt werden, dass durch eine Verringerung der Transferentzugsraten zunehmend Erwerbstätige Anspruch auf Bürgergeld erhalten würden. Eine Abwicklung über die Jobcenter erscheint für diese Gruppe nicht angebracht. Außerdem zahlt diese Gruppe in der Regel Einkommensteuern. Die Konsequenz könnte eine stärkere Integration von Steuer- und Transfersystem sein, also eine Entwicklung in Richtung Negative Einkommensteuer und damit dem „Bürgergeld“ in der Zukunftslabor-Systematik. Das ist nicht unmöglich und wurde in vielen Varianten vorgedacht (Blömer und Peichl, 2018; Buhlmann, Kolb und Siegloch, 2020).

Grundrente und Bürgerversicherung

Würde das Ampel-Bürgergeld in Richtung Bürgerversicherung, beispielsweise in Form einer „Grundeinkommensversicherung“ (Opielka, 2008) entwickelt, kämen die großen programmatischen Linien von SPD und Bündnis 90/Die Grünen stärker zur Geltung. Die „Grundrente“ der letzten Großen Koalition, faktisch ein „Grundrentenzuschlag“⁶, hat die Grundsicherung für Rentner:innen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) für lange gesetzlich Versicherte zunehmend, allerdings nicht vollständig ersetzt. Nicht oder nicht ausreichend lang Versicherte sind aber auch weiterhin auf Grundsicherung im Alter angewiesen. Insoweit sollte auch bei der Bürgergeld-Reform der Blick auf die Statik der Alterssicherungssysteme gelegt werden, sowohl in Bezug auf die Grundsicherung im SGB XII als auch die Weiterentwicklung der GRV zu einer Bürgerversicherung, die idealerweise allen Versicherten eine Grundrente garantiert. Für das Ziel Bürgerversicherung spricht empirisch, dass in den letzten Jahrzehnten und durch die Coronapandemie erneut beschleunigt der Anteil der Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt an die Sozialversicherung gewaltig stieg.⁷ Die enormen Steuerleistungen an die Sozialversicherungen zeigen: Sie wandeln sich zuneh-

mend in Bürgerversicherungen, doch halten am Mythos der Erwerbsbezogenheit fest. Eine Bürgergeld-Reform, die auch die Finanzierung und Konstruktion der Sozialversicherungen mit in den Blick nimmt, könnte mit solchen Mythen und damit Illusionen aufräumen.

Kindergrundsicherung

Die Einführung einer Kindergrundsicherung gehört zu weiteren Schwerpunkten des Ampelkoalitionsvertrags. Sie hängt für alle Haushalte mit Kindern mit der Bürgergeld-Reform zusammen. Wir sehen eine Brücke in Richtung Grundeinkommen über den „Garantiebetrag“, der laut Koalitionsvertrag „perspektivisch so hoch“ liegen soll, wie die maximale Steuerersparnis durch die Kinderfreibeträge, also derzeit 314,55 Euro⁸. Das erinnert an die geltende Regelung im Kindergeld durch die Wahloption Kinderfreibetrag: Faktisch ist das Kindergeld dadurch in das Einkommensteuersystem als partielles Grundeinkommen für Kinder integriert, es umfasst je nach Alter heute zwischen 58 % und 76 % des Regelsatzes für Kinder. Dieser Betrag soll perspektivisch beim „Garantiebetrag“ der Kindergrundsicherung deutlich höher sein. Außerdem soll dieser „Garantiebetrag“ für volljährige Kinder anders als das heutige Kindergeld direkt an diese und nicht mehr an die Eltern ausgezahlt werden, hätte also für diese Personengruppe, bei der es sich insbesondere um Studierende handelt, den Charakter eines partiellen Grundeinkommens. Eine solche Lösung ist auch für das Bürgergeld der Nicht-mehr-Kinder denkbar. Alexander Spermann schlug mit dem „Basisgeld“ ein partielles Grundeinkommen in Höhe des Regelsatzes vor (Spermann, 2019). Die Kindergrundsicherung könnte die sozialpolitische Entwicklung in der Zukunftslabor-Systematik damit in Richtung Grundeinkommen führen.

Ergebnis

Vor dem Hintergrund einer Systematik der Zukunftsperspektiven des Sozialstaats, wie sie zuletzt im „Zukunftslabor Schleswig-Holstein“ unsererseits vorgeschlagen wurde, erscheint das „Bürgergeld“ im Koalitionsvertrag der Ampelregierung auf den ersten Blick konservativ und bestandswahrend und weit entfernt von den mutigen Grundeinkommensexperimenten wie zuletzt in Finnland (Merrill et al., 2022). Unsere Diskussion zeigt jedoch, dass die Synthese der unterschiedlichen Herkunftslinien das Potenzial zu einer inkrementalistischen, aber nachhaltigen

6 So nennt es unterdessen auch die DRV: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Grundrente/grundrente_node.html (1. Februar 2022).

7 So beträgt im Jahr 2022 der Bundeszuschuss an die GRV 108 Mrd. Euro (BMF, 2021, 24), an den Gesundheitsfonds der GKV 21,5 Mrd. und an die Pflegeversicherung 1 Mrd. Euro (BMF, 2021, 27 f.). Die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen belaufen sich damit auf annähernd 30 % des Bundeshaushalts. Hinzu kommen die Pensionskosten für Beamte allein für den Bund mit 9,4 Mrd. Euro in 2022 (BMF, 2021, 23).

8 Die Kinderfreibeträge bestehen aus dem sächlichen Existenzminimum in Höhe von 5.460 Euro und dem sogenannten BEA-Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf in Höhe von 2.928 Euro. Beim Spitzensteuersatz von 45 % ergibt sich dann eine Ersparnis von 314,55 Euro. Zur Problematik des u-förmigen Verlaufs der aktuellen Kindergrundsicherung siehe Breuer (2018).

Reform der Sozialpolitik in Richtung Bürgerversicherung und Grundeinkommen birgt. Die Ängste der politischen Eliten sind hierbei weitaus größer als die Erwartungen der Bürger:innen, genau in diese Richtung hin zu gestalten. Die angedeutete Integration mit anderen Sozialleistungen (Wohngeld, Kindergrundsicherung) und vor allem ein einfacherer und digitaler Zugang zu den Leistungen dürften die bisher hohe Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung verringern und das Bürgergeld in Richtung Grundeinkommen für alle Sozialbürger:innen bewegen.

Literatur

- Bach, S., P. Brock und L. Kampfmann (2020), Mikrosimulationsanalysen zu den Reformszenarien (Bürgergeld). Erste Ergebnisse zur Implementation, Ms., DIW.
- Becker, I. (2022), Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen, in: F. Blank et al. (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken*, 61-84, transcript.
- Blömer, M. und A. Peichl (2018), Ein Garantieeinkommen für alle, *ifo Forschungsbericht*, 97.
- Blömer, M. und A. Peichl (2019), Anreize für Erwerbstätige zum Austritt AlgII - Liberales Bürgergeld, ifo, Friedrich-Naumann-Stiftung, *ifo fb*, 98, 2-2019.
- Breuer, C. (2018), Ein Grundeinkommen für Kinder, *Wirtschaftsdienst*, 7(98), 481-488, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/7/beitrag/ein-grundeinkommen-fuer-kinder.html> (3. Februar 2022).
- Buhlmann, F., M. Kolb und S. Siegloch (2020), Einführung einer Garantiesicherung, Endbericht, Gutachten des ZEW im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2020), Hartz IV überwinden – Garantiesicherung einführen. Fraktionsbeschluss vom 20.12.2020, <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/beschluss-garantiesicherung.pdf> (1. Februar 2022).
- BMF (2021), *Finanzbericht 2022*.
- Habeck, R. (2018), Anreiz statt Sanktionen, bedarfsgerecht und bedingungslos. Wie wir die Beschlusslagen der Partei umsetzen und ein Garantiesystem aufbauen. Ein Debattenbeitrag von Robert Habeck zum Grundsatzprogramm, <https://www.gruene.de/artikel/anreiz-statt-sanktionen-bedarfsgerecht-und-bedingungslos> (1. Februar 2022).
- Hutflesz, T. und M. Opielka (2020), Online-Delphi in der Zukunftsforschung zur Sozialpolitik, *ISÖ-Text*, 2020-3, BoD.
- KoBÜNE – Kommission Bürgergeld Negative Einkommensteuer und A. Pinkwart (2005), *Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, transparent und gerecht*, FDP.
- Merrill, R., C. Neves und B. Lain (Hrsg.) (2022), *Basic Income Experiments. A Critical Examination of Their Goals, Contexts, and Methods*, Palgrave Macmillan.
- Opielka, M., und W. Strengmann-Kuhn (2007), Das solidarische Bürgergeld. Finanz- und sozialpolitische Analyse mit Empfehlungen zur Operationalisierung, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung (unter Mitarbeit von Bruno Kaltenborn), in M. Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, 13-141, Lucius & Lucius.
- Opielka, M. (2008), *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, 2. Aufl., Rowohlt.
- Opielka, M. (2017), *Welche Zukunft hat der Sozialstaat? Eine Prognose*, Deutscher Verein/Lambertus.
- Opielka, M. (Hrsg.) (2019), Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Demographie und Digitalisierung #ZLabSH, *ISÖ-Text*, 2019-1, BoD.
- Opielka, M. und S. Peter (2020), Zukunftslabor Schleswig-Holstein. Zukunftsszenarien und Reformszenarien, *ISÖ-Text*, 2020-1, BoD.
- Opielka, M. und W. Strengmann-Kuhn (2021), The Green discussion on basic income in Germany – its development and current status, in Green European Foundation (Hrsg.), *European Green Perspectives on Basic Income*, Vol. II, August, 58-63, GEF.
- Spermann, A. (2019), Basisgeld plus Steuergutschriften statt Hartz IV, *Wirtschaftsdienst*, 3(99), 181-188, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/3/beitrag/basisgeld-plus-steuergutschriften-statt-hartz-iv.html> (3. Februar 2022).
- Strengmann-Kuhn, W. (Hrsg.) (2005), *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*, Springer VS.

Title: Citizen's Income and the Future of the Welfare State

Abstract: The authors discuss the reform of basic security in the direction of a "citizen's income" in the coalition agreement of the new "traffic light coalition" at the federal level against the background of fundamental considerations on the future of the welfare state, including those from the "Schleswig-Holstein Future Laboratory". They see the reform of the citizen's income as an incrementalist step toward a basic income and discuss their thesis on four topics: a) the question of the level of the basic income, b) the problem of counting other incomes, c) the relationship to the basic pension and citizen's insurance, and d) the basic income for children.

Alexander Herzog-Stein

Beim Übergang zum Bürgergeld mutig große Veränderungen wagen

Mit dem Ende 2003 verabschiedeten vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) fanden die Arbeitsmarktreformen der damaligen rot-grünen Bundesregierung ihren bis heute umstrittenen Abschluss. Das bis dahin bestehende Versicherungs- und Transfersystem im Falle von Arbeitslosigkeit wurde grundlegend verändert. Die am letzten Arbeitsgehalt orientierte Arbeitslosenhilfe und die bedarfsorientierte Sozialhilfe wurden durch die bedarfsorientierte Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) ersetzt. Die Höhe des Arbeitslosengelds II entsprach in etwa dem Leistungsniveau der bisherigen Sozialhilfe. Im Vergleich zur Arbeits- und Sozialhilfe wurde zudem ein umfassendes arbeitnehmerseitiges Kombilohnelement durch die nur teilweise Anrechnung von Erwerbseinkommen geschaffen (SVR, 2006). Zusätzlich wurde mit dem ebenfalls Ende 2003 verabschiedeten Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds im Rahmen der Arbeitslosenversicherung stark verkürzt.

Obwohl die Hartz-IV-Reform bis heute umstritten ist und wiederholt von wissenschaftlicher und politischer Seite Reformen am Arbeitslosengeld II gefordert wurden¹, hat sich nunmehr mit der neuen Koalitionsregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP erstmals eine Bundesregierung für eine grundsätzliche Reform des Arbeitslosen-

1 Siehe exemplarisch das Zeitgespräch „Hartz IV – Reform einer umstrittenen politischen Maßnahme“ im Heft 4/2019 dieser Zeitschrift, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

gelds II entschieden: Sie beabsichtigt es durch ein neues Bürgergeld zu ersetzen. Anhand des Koalitionsvertrags (SPD et al., 2021) setzt sich dieser Beitrag kritisch mit diesem Vorhaben auseinander.

Eine kurze Bestandsaufnahme der Hartz-IV-Reform

Die Hartz-Reformen und das Arbeitslosengeld II waren Kinder ihrer Zeit. Mit der Einführung des Bürgergelds müssen deshalb die Prämissen des Arbeitslosengelds II kritisch hinterfragt werden. Die Erfahrungen und Erkenntnisse der letzten 17 Jahre können bei der Ausgestaltung des Bürgergelds helfen. Laut Bäcker (2019) war für das Arbeitslosengeld II eine Sichtweise handlungsleitend, die die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit nicht mehr auf gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage, sondern vor allem „... auf die Eigenschaften, Fähigkeiten und Verhaltensweisen der Arbeitslosen“ (S. 253) zurückführte. Entsprechend setzte man auf eine Angebotspolitik, die darauf abzielte, die Unternehmenskosten zu reduzieren und den Betrieben Anreize zu geben, mehr Beschäftigung zu schaffen. Ziel der Arbeitsmarktreformen war es insbesondere, die Löhne für Geringverdienende zu senken und so den Niedriglohnssektor auszuweiten (Herzog-Stein et al., 2013).

Nun, 17 Jahre später, wissen wir mehr oder doch nicht? Von 2005 bis 2019 – dem letzten Jahr vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie – ging die registrierte Arbeitslosigkeit in Deutschland um insgesamt 6,7 Prozentpunkte zurück. Wie groß der Beitrag der Hartz-IV-Reform am Rückgang der Arbeitslosigkeit war, ist umstritten.

Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur zur Wirkung der Hartz-IV-Reform, die vor allem aus makroökonomischen Simulationsanalysen besteht, sind ernüchternd. Krebs (2019) schätzt auf der Grundlage seiner eigenen Analysen und den Ergebnissen anderer Untersuchungen den Beitrag der Hartz-IV-Reform zur Reduktion der Arbeitslosigkeit in Deutschland auf höchstens einen Prozentpunkt. Bradley und Kügler (2019) untersuchen die Wirkung aller Hartz-Reformen und kommen zu dem Schluss, dass sie kaum das Beschäftigungsniveau beeinflusst haben; gleichzeitig senkte die Hartz-IV-Reform aber die Löhne merklich.

Bei der Neugestaltung des Bürgergelds sollten die Erfahrungen der vergangenen Jahre berücksichtigt werden. Auch die Beschäftigungseffekte des Bürgergelds

Prof. Alexander Herzog-Stein, Ph.D., ist Leiter des Referats Arbeitsmarktökonomik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in Düsseldorf und Honorarprofessor an der Universität Koblenz-Landau.

dürften überschaubar bleiben. Eine gute wirtschaftliche Entwicklung mit einer dynamischen Entwicklung der Binnennachfrage hingegen schafft neue gute Arbeitsplätze und reduziert die Arbeitslosigkeit nachhaltig. Eine aktive Wirtschafts- und Fiskalpolitik, die in die Zukunft investiert, leistet hierzu einen wesentlichen Beitrag. In einem positiven wirtschaftlichen Umfeld, in dem viele neue Arbeitsplätze entstehen, kann dann ein effektiv ausgestaltetes Bürgergeld die Situation von Arbeitslosen und ihre Arbeitsmarktchancen verbessern.

Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern herstellen

Die notwendige sozialökologische Transformation als Antwort auf die Herausforderungen des Klimawandels und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt verlangen in den nächsten Jahren große Anstrengungen und bringen Veränderungen mit sich. Verstärkt muss es deshalb darum gehen, ungenutzte Arbeitsmarktpotenziale zu heben, insbesondere unter den arbeitslosen Erwerbspersonen. Im Jahresdurchschnitt 2021 waren immer noch 2,61 Mio. Personen registriert arbeitslos; davon befanden sich 61,8% in der Grundversicherung für Arbeitssuchende. Arbeitslose Erwerbspersonen, insbesondere aus dem Bereich des SGB II, möglichst über dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verlangt besondere Anstrengungen. Bildung und Qualifikation sind hierbei in der sich verändernden Arbeitswelt von zentraler Bedeutung.

Deshalb muss mit dem Bürgergeld endlich die seit Einführung des Arbeitslosengelds II bestehende Unwucht zulasten des Förderns behoben werden. Durch eine stärkere Betonung des Förderns und eine umfassende und zielgenaue Betreuung im Bürgergeld kann es gelingen, die qualifikatorischen Voraussetzungen zu schaffen, dass arbeitslose Bürgergeldbeziehende, die häufig multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen, in der neuen Arbeitswelt besser bestehen können. Der Fokus auf niedrigqualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten, der in der Vergangenheit die Arbeitswelt der Grundversicherung prägte, ist nicht mehr zeitgemäß und würde für die Zukunft die Gefahr eines verstärkten qualifikatorischen Mismatch zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage mit sich bringen.

Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Bundesregierung den Vermittlungsvorrang nach § 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II beim Bürgergeld abschaffen will. Die angestrebte Stärkung der Förderung von Weiterbildung, insbesondere auch von vollqualifizierenden Ausbildungen, und der Qualifizierung der Arbeitssuchenden sowie verbesser-

te Betreuungsschlüssel im Bürgergeld sind richtig, um ein Gleichgewicht zwischen dem Fördern und Fordern herzustellen. Dazu passt die Absicht, Arbeitslose bei beruflicher Qualifizierung künftig durch ein zusätzliches Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro pro Monat finanziell besserzustellen und ihnen nach Ende der Weiterbildung einen Arbeitslosengeldanspruch von mindestens drei Monaten zu gewähren. Die Politik muss sich aber bewusst sein, dass Qualifizierung und Weiterbildung einen langen Atem verlangen, da sie insbesondere mittel- und langfristig ihre positiven ökonomischen Effekte offenbaren.

Das Kombilohnelement neu ausrichten

Die Bundesregierung plant, das bestehende arbeitnehmerseitige Kombilohnelement weiterzuentwickeln und mit anderen steuerfinanzierten Sozialleistungen abzustimmen, sodass „... die Transferentzugsraten die günstigsten Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungseffekten und Arbeitsmarktpartizipation in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erzielen, die Zuverdienstmöglichkeiten verbessert und Grenzbelastungen von 100 und mehr Prozent ausgeschlossen werden“ (SPD et al., 2021, 77).

Dies ist generell zu begrüßen, denn im Arbeitslosengeld II ist die Zielsetzung des arbeitnehmerseitigen Kombilohnelements immer unklar geblieben. Zudem sind die Effekte auf das extensive und das intensive Arbeitsangebot, die vom derzeitigen Verlauf der Transferentzugsraten ausgehen, problematisch. Die großzügigste Förderung erfolgt im Eingangsbereich des Kombilohns, denn die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen sind anrechnungsfrei, sodass Minijobs mit einem sehr geringen Stundenvolumen finanziell attraktiv sind. Danach sind die Transferentzugsraten mit 80% bis 100% sehr hoch, sodass das Nettoeinkommen bei zusätzlichem Arbeitseinkommen nur sehr wenig oder gar nicht steigt.

Allerdings sollte die Bundesregierung die Transferentzugsraten des arbeitnehmerseitigen Kombilohnelements im Bürgergeld so ausrichten, dass insbesondere die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von einem wöchentlichen Arbeitsumfang von mindestens 15 Arbeitsstunden gefördert und so die Arbeitslosigkeit beendet wird.² Es ist hierfür sinnvoll, den Verlauf der Transferentzugsraten zukünftig am Mindestlohn auszurichten und so zu gestalten, dass sie – bei Zugrundelegung eines Mindestlohns von 12 Euro – bis zu einem monatlichen Bruttoarbeitseinkommen von 783

² Nach § 138 SGB III „Arbeitslosigkeit“ gilt eine arbeitslos gemeldete Person erst ab einer Erwerbstätigkeit mit einem wöchentlichen Arbeitsvolumen von mindestens 15 Stunden als nicht mehr arbeitslos.

Euro (= 12 Euro × 15 Arbeitsstunden × 4,35 Wochen) bei 100 % liegt. Ab dieser Verdienstgrenze sollte der Verlauf zudem möglichst attraktiv ausgestaltet sein.³ Ziel sollte eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt sein, die durch einen Minijob mit geringem Stundenumfang nicht erzielt werden kann.

Eine solche Neuausrichtung wäre zudem ein klares Signal an die Arbeitgebendenseite; substanzielle Arbeitsnachfrageeffekte wären zu erwarten. Die bisherigen Transferentzugsraten sind eine Einladung an Betriebe, Bezieher:innen von Arbeitslosengeld II lediglich Minijobs mit einem sehr geringen Stundenvolumen anzubieten. Dies wäre zukünftig nicht mehr attraktiv und der Fokus des Kombilohnelements im Bürgergeld würde geschärft.

Im Arbeitslosengeld II berechnete Einwände, dass für viele Haushalte diese Minijobs unverzichtbar sind, um die zu niedrigen Regelsätze des Arbeitslosengelds II etwas aufzustocken, lassen sich beim Bürgergeld prinzipiell einfach beheben. Die Regelsätze sollten endlich so berechnet werden, dass die gesellschaftliche Teilhabe der Bürgergeldbeziehenden wirklich garantiert ist. Entsprechende Vorschläge liegen vor (siehe beispielsweise Becker, 2021).

Bestimmten Personengruppen, wie beispielsweise Alleinerziehenden, denen aufgrund ihrer persönlichen oder familiären Situation ein wöchentliches Arbeitsvolumen von mindestens 15 Arbeitsstunden schwerer fallen dürfte, sollte durch konkrete Betreuungsangebote und – wo sinnvoll auch durch zusätzliche (zeitlich befristete) arbeitgeberseitige Lohnsubventionen geholfen werden. Denn für diese Personengruppen ersetzen Minijobs ebenfalls keine richtige Arbeitsmarktintegration mittels einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Richtig ist, dass zukünftig im Rahmen des Bürgergelds in den ersten zwei Jahren keine Vermögensanrechnung erfolgen soll, das Schonvermögen erhöht sowie die Angemessenheit der Wohnung geachtet wird. Im Hinblick auf sozialversicherungspflichtige Erwerbspersonen, deren Arbeitsvolumen 15 Wochenstunden und mehr beträgt, könnte zudem darüber nachgedacht werden, auf eine Vermögensprüfung oder -anrechnung dauerhaft weitgehend zu verzichten; die Möglichkeit von Sanktionen ist für diesen Personenkreis auf jeden Fall unangebracht und würde dem Prinzip des Förderns und Forderns widersprechen: In einem kapitalistischen Wirt-

schaftssystem, in dem unfreiwillige Arbeitslosigkeit ein gesamtwirtschaftliches Massenphänomen ist, haben Bürger:innen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen und nicht arbeitslos sind, ihren Beitrag geleistet und können vonseiten der Gesellschaft Unterstützung ohne Schikane und Stigmatisierungen erwarten. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, wie von den Koalitionsparteien angedacht, diese Personen zukünftig in der Arbeitslosenversicherung durch die Agenturen für Arbeit zu betreuen; sie könnten auch die Auszahlung des Bürgergelds an diese Personen übernehmen.

Die Arbeitslosenversicherung stärken

Neben den fehlenden Aussagen zur angemessenen Höhe des neuen Bürgergelds, die notwendig wären, um das explizit genannte Ziel der Befähigung zur gesellschaftlichen Teilhabe sicherzustellen, wird leider im Koalitionsvertrag die aktuell bestehende Unwucht zwischen Arbeitslosenversicherung und Bürgergeld nicht angesprochen. Derzeit erhält der größte Teil der Arbeitslosen nicht die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, sondern Arbeitslosengeld II. Die Arbeitslosenversicherung als Pflichtversicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit sollte jedoch wieder den Vorrang erhalten und das Bürgergeld im Falle von Arbeitslosigkeit quantitativ nachrangig sein.

Empfehlenswert wäre es deshalb, die Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung für Erwerbspersonen, die Beitragszahlungen geleistet haben, wieder zu erhöhen. Dies könnte durch eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds und niedrigere Zugangshürden zum Arbeitslosengeld für Erwerbstätige in kurzfristiger und unetwärtiger Beschäftigung erreicht werden (für konkrete Vorschläge siehe unter anderem Bäcker, 2021).

Im Einklang mit der beabsichtigten verstärkten Förderung von Qualifizierung und Weiterbildung sollte zudem über eine Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung hin zu einer Arbeitsversicherung nachgedacht werden (Schmid, 2008; Hans et al., 2017).

Schlussbemerkungen

Eine Reform des Arbeitslosengelds II ist überfällig. Es ist begrüßenswert, dass die Bundesregierung das bisherige Arbeitslosengeld II durch ein Bürgergeld ersetzen will. Auch wenn die konkrete Ausgestaltung abgewartet werden muss, sollte die Ampelkoalition dazu ermutigt werden, den großen Schritt zu wagen und ein Bürgergeld zu schaffen, welches wirklich die gesellschaftliche Teilhabe der Bezieher:innen sicherstellt und ihnen gleichzeitig eine wirkliche Unterstützung hinsichtlich einer nachhaltigen Integration in gute Arbeit bietet.

³ So haben beispielsweise Bündnis 90/Die Grünen und die FDP sowie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und das ifo-Institut Vorschläge zur Reform des Arbeitslosengelds II und damit der Transferentzugsraten veröffentlicht. Für eine tabellarische Gegenüberstellung der Vorschläge siehe Blömer et al. (2021, Tab. 1).

Literatur

- Bäcker, G. (2019), Arbeitslosenversicherung stärken! Sozialgesetzbuch III und II harmonisieren!, *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 252-255, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/4/beitrag/hartz-iv-reform-einer-umstrittenen-politischen-massnahme.html> (2. Februar 2022).
- Bäcker, G. (2021), Sozialversicherung und Grundsicherung im Spannungsverhältnis – Umbrüche und Perspektiven des Systems der sozialen Sicherung, in F. Blank, C. Schäfer, D. Spannagel (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken*, 37-60, transcript Verlag.
- Becker, I. (2021), Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen – Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich, in F. Blank, C. Schäfer, D. Spannagel (Hrsg.), *Grundsicherung weiterdenken*, 61-84, transcript Verlag.
- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2021), Die Hartz-IV-Reformdebatte, *ifo-Schnelldienst*, 72(6), 21-25.
- Bradley, J. und A. Kügler (2019), Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany, *European Economic Review*, 113, 108-135.
- Hans, J. P., S. Hofmann, W. Sesselmeier und A. Yollu-Tok (2017), Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung, *gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017 plus*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Herzog-Stein, A., F. Lindner und R. Zwiener (2013), Nur das Angebot zählt – Wie eine einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet, *IMK Report*, 87, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Krebs (2019), Welche Auswirkungen die Hartz IV-Reform auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte, <https://makronom.de/welche-auswirkungen-die-hartz-iv-reform-auf-den-rueckgang-der-arbeitslosigkeit-hatte-29949> (2. Februar 2022).
- Schmid, G. (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, *WISO Diskurs*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/a4ceb7591c8d9058b402f0a655f7305b/2021-12-10-koav2021-data.pdf> (2. Februar 2022).
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Eigenverlag.

Title: *Introducing the Citizen's Income (Bürgergeld): Making Bold Changes*

Abstract: *The new German federal government wants to replace the unemployment benefit II (Arbeitslosengeld II) with a so-called citizen's income ("Bürgergeld"). In doing so, it needs to make major changes. Measures outlined in the coalition agreement indicate that the existing imbalance in the so called support and claim-approach ("Fördern und Fordern") for the long-term unemployed will be finally readjusted towards supportive policy measures such as training. The reform of the in-work benefit element should aim at supporting sustainable employment subject to social security contributions. However, to live up to its name, the citizen's income must ensure genuine social participation for those receiving the citizen's income.*