



Einkommen aus Erwerbstätigkeit und SGB II-Leistungen

Fehlanreize und Reformoptionen

Kurzgutachten

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstr. 22
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Holger Schäfer

Köln, 27. März 2019

Kontakt Daten Ansprechpartner

Holger Schäfer
Telefon: 030 27877-124
Fax: 030 27877-150
E-Mail: schaefer.holger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft
Georgenstr. 22
10117 Berlin

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Zu berücksichtigendes Einkommen	5
2 Anreizwirkungen	6
3 Reformoptionen	8
3.1 Grundsätze	8
3.2 IW-Vorschlag	11
4 Fazit	16
Literatur	17

Zusammenfassung

Wenn das Einkommen aus Erwerbstätigkeit nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten, haben Erwerbstätige in der Regel Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Wie sich Erwerbseinkommen und Arbeitslosengeld 2 kombinieren lassen, legt der Erwerbsfreibetrag fest. Er allein ist maßgeblich dafür, welches verfügbare Einkommen bei einem gegebenen Bruttoeinkommen resultiert und ist daher auch maßgeblich für die Frage, inwieweit sich die Aufnahme einer Arbeit und berufliches Engagement lohnen.

Die gegenwärtige Gestaltung des Freibetrags ist reformbedürftig. Ziel muss sein, dass für Leistungsempfänger ein Anreiz besteht, einen möglichst großen Teil ihres Bedarfes aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Dies kann der Freibetrag zurzeit nicht leisten. Denn er begünstigt in starkem Maße die Ausübung von Tätigkeiten mit geringen Wochenarbeitszeiten. Wer nicht arbeitet und einen Minijob mit 10 Arbeitsstunden pro Woche aufnimmt, hat pro Arbeitsstunde rund 3,70 Euro zusätzliches verfügbares Einkommen. Wer aber eine Vollzeitbeschäftigung mit 40 Wochenstunden aufnimmt, kommt nur auf 1,70 Euro. Noch weniger attraktiv erscheint die Ausweitung der Arbeitszeit für Arbeitnehmer, die geringfügig oder teilzeitbeschäftigt sind und ergänzend Arbeitslosengeld 2 beziehen. Wer seine Arbeitszeit von 20 auf 40 Stunden erhöht, hat gerade einmal 70 Cent pro zusätzliche Arbeitsstunde im Portemonnaie.

Dieser Fehlanreiz hat ganz konkrete Auswirkungen. Die meisten Erwerbstätigen, die ihren Verdienst mit Arbeitslosengeld 2 aufstocken müssen, sind nicht vollzeitbeschäftigt. Abzüglich der Auszubildenden arbeiten gerade einmal 12 Prozent der sogenannten Aufstocker in Vollzeit. Hingegen sind zwei Drittel geringfügig oder teilzeitbeschäftigt. Der typische Aufstocker ist nicht der Arbeitnehmer, der Vollzeit beschäftigt ist und seinen geringen Verdienst mit Transfers ergänzen muss, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Der typische Aufstocker ist vielmehr der Transferempfänger, der sich zum Arbeitslosengeld 2 in geringem Umfang etwas hinzuverdient.

Die naheliegende Lösung, den Freibetrag – der gegenwärtig nur bei 10 bis 20 Prozent des Bruttoeinkommens liegt – einfach zu erhöhen, hat verschiedene Nachteile. Erstens entsteht durch die erhöhte Aufstockung ein fiskalischer Aufwand. Zweitens erhöht sich die Einkommensgrenze, bis zu der ein Anspruch auf ergänzende Leistungen besteht, was in einer höheren Anzahl Leistungsberechtigter resultiert. Dies führt Drittens zu einem Anreiz für Erwerbstätige mit einem Einkommen knapp oberhalb dieser Grenze, ihr Einkommen z.B. durch eine kürzere Arbeitszeit zu reduzieren, weil ein Teil des Lohnausfalls durch die erhöhte Aufstockung kompensiert wird.

Der Reformvorschlag des Instituts der deutschen Wirtschaft zielt daher auf eine Umgestaltung des Freibetrags. Die Grundidee besteht darin, dass der Freibetrag für geringe Einkommen, wie sie typischerweise bei Beschäftigungsverhältnissen mit geringer Stundenzahl entstehen, gekürzt wird. Mit dem entstandenen Spielraum können dann für vollzeitnahe Einkommen höhere Freibeträge realisiert werden. Im konkreten Vorschlag würde ein Alleinstehender, der 10 Wochenstunden zum Mindestlohn arbeitet, rund 100 Euro weniger verfügbares Einkommen haben als im Status quo. Dafür kann ein Vollzeitbeschäftigter mit 40 Wochenstunden über rund 100 Euro im Monat mehr verfügen.

1 Zu berücksichtigendes Einkommen

Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II sind grundsätzlich nachrangig. Das heißt, sie werden nur gewährt, wenn keine anderen Einkommensquellen vorliegen. Neben diversen Einschränkungen dieses Grundsatzes zum Beispiel für Entschädigungsleistungen werden indes auch Einkommen aus Erwerbstätigkeit nur teilweise auf den Transferanspruch angerechnet. Das ermöglicht es, Einkommen aus Erwerbstätigkeit, die nicht zur Sicherung des Bedarfs ausreichend sind, mit Transferleistungen zu kombinieren. Der faktische Kombilohn bewirkt, dass berufliches Engagement zu höheren Einkommen führt als der ausschließliche Bezug von SGB II-Leistungen. Daraus entsteht ein Anreiz, Erwerbseinkommen zu erzielen.

Das auf den Transferanspruch in Höhe des Bedarfs anzurechnende Einkommen bemisst sich aus dem Nettoeinkommen abzüglich titulierter Unterhaltsleistungen und des Erwerbsfreibetrages. Letzterer ist maßgeblich dafür, wie sich das verfügbare Einkommen einer Bedarfsgemeinschaft in Abhängigkeit vom Bruttolohn entwickelt. Das Gesetz sieht vor, dass ein Grundfreibetrag von 100 Euro anrechnungsfrei bleibt. Dieser soll die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen Ausgaben sowie Altersvorsorgebeiträge abdecken. Sofern diese Aufwendungen höher sind und das Bruttoeinkommen über 400 Euro liegt, sind die jeweils anfallenden Ausgaben abzusetzen. Erwerbseinkommen über 100 Euro monatlich sind bis zu einer Grenze von 1.000 Euro zu 20 Prozent anrechnungsfrei. Anders ausgedrückt wird der Anspruch auf Arbeitslosengeld 2 um 80 Prozent des Bruttoeinkommens vermindert. Darüber hinaus wird Erwerbseinkommen bis zu einer Grenze von 1.200 Euro (Hilfempfänger ohne Kinder) bzw. 1.500 Euro (Hilfempfänger mit Kindern) in gleicher Weise zu 90 Prozent angerechnet.

Eine Beispielrechnung sieht wie folgt aus: Ein Alleinstehender arbeitet 20 Stunden in der Woche zum Mindestlohn von 9,19 Euro. Das resultierende Bruttoeinkommen beträgt 796 Euro monatlich. Der Erwerbsfreibetrag errechnet sich aus dem Grundfreibetrag von 100 Euro sowie 20 Prozent des 100 Euro übersteigenden Einkommens – insgesamt rund 239 Euro. Vom Nettoeinkommen in Höhe von 642 Euro gelten mithin 403 Euro als anzurechnendes Einkommen, das vom Bedarf abgezogen wird. Wird ein Bedarf von 892 Euro unterstellt, beträgt das ergänzende Arbeitslosengeld 2 somit 489 Euro. Zusammen mit dem Nettoverdienst von 642 Euro ergibt sich ein verfügbares Einkommen von 1.131 Euro, was zugleich auch die Summe aus Bedarf und Erwerbsfreibetrag ist. Komplexer ist die Rechnung bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, da hier in bestimmten Fällen Wohngeld plus Kinderzuschlag das Arbeitslosengeld 2 ersetzt.

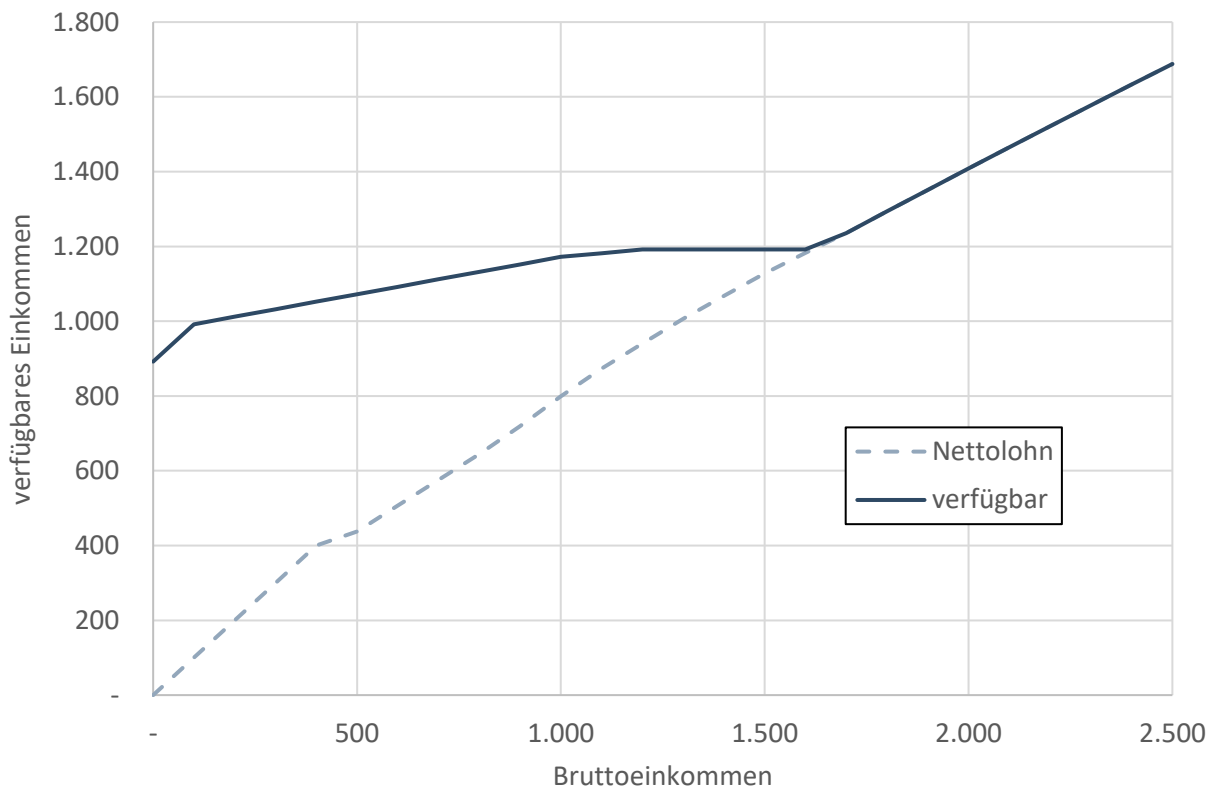
Der Erwerbsfreibetrag definiert mithin allein die Erhöhung des verfügbaren Einkommens bei einem gegebenen Bruttoeinkommen. Daraus ergibt sich eine weitere Konsequenz, deren Tragweite in der Diskussion häufig unzureichend berücksichtigt wird: Für Bezieher geringer Erwerbseinkommen, die ihren Verdienst mit SGB 2-Leistungen aufstocken, ist unerheblich, welches Nettoeinkommen aus einem gegebenen Bruttoeinkommen resultiert. Würde man zum Beispiel Geringverdienern einen Beitragsnachlass bei den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung in Höhe von 100 Euro gewähren, erhöhte sich im oben genannten Beispiel zwar das Nettoeinkommen von 642 auf 742 Euro. Da sich aber der Erwerbsfreibetrag nicht ändert, resultiert das höhere Nettoeinkommen lediglich in einem höheren anzurechnenden Einkommen. Mit anderen Worten, die Nettolohnerhöhung vermindert in genau gleichem Ausmaß den Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld 2. Demgegenüber bliebe das verfügbare Einkommen exakt gleich.

2 Anreizwirkungen

Die ausschlaggebende Rolle des Erwerbsfreibetrages für die Bestimmung des verfügbaren Einkommens im Niedriglohnbereich unterstreicht, dass er entscheidend für die Generierung eines Anreizes ist, bei dem berufliches Engagement und damit verbundene Erhöhungen des Bruttoeinkommens auch in entsprechenden Erhöhungen des verfügbaren Einkommens resultieren. Leider kann der Erwerbsfreibetrag in seiner gegenwärtigen Form dies nur eingeschränkt erfüllen. Das Problem besteht vorrangig im Grundfreibetrag und den anschließenden hohen Anrechnungssätzen von 80 bzw. 90 Prozent. Jeder Euro Einkommen, der über den Grundfreibetrag hinausgeht, unterliegt durch den Transferentzug einer enorm hohen Grenzbelastung. Je höher die Einkommen werden, desto stärker tritt dieser Effekt zutage. Bei einem Bruttoeinkommen von 200 Euro werden 40 Prozent des Nettoeinkommens auf den Transferanspruch angerechnet, bei einem Bruttoeinkommen von 1.200 Euro sind es dagegen schon 68 Prozent.

Abbildung 1 illustriert das verfügbare Einkommen eines Alleinstehenden in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit. Liegt kein Bruttoeinkommen vor, ergibt sich das verfügbare Einkommen ausschließlich aus dem Arbeitslosengeld 2-Anspruch. Liegt Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor, ergibt sich das verfügbare Einkommen als Kombination aus Nettoeinkommen und ergänzendem Arbeitslosengeld 2. Die Abbildung zeigt, dass das verfügbare Einkommen für die ersten 100 Euro Bruttoeinkommen dank des Grundfreibetrags relativ stark steigt. Bei darüber hinaus gehenden Einkommen verläuft die Linie des verfügbaren Einkommens jedoch deutlich flacher, d.h. mit jedem Zuwachs beim Bruttoeinkommen ist nur ein kleiner Zuwachs beim verfügbaren Einkommen verbunden. Bei Bruttoeinkommen im Bereich von 1.200 bis ca. 1.600 Euro nimmt das verfügbare Einkommen bei einer Bruttolohnerhöhung nicht mehr zu, die Grenzbelastung beträgt 100 Prozent. Bei ca. 1.600 Euro Bruttoeinkommen besteht kein Anspruch mehr auf ergänzendes Arbeitslosengeld 2.

Abbildung 1: Verfügbares Einkommen von Alleinstehenden in Euro/Monat



Die Anreizwirkung dieser mit steigenden Einkommen zunehmenden Belastung durch Transferentzug kann durch eine Beispielrechnung illustriert werden. Tabelle 1 zeigt den Zuwachs des verfügbaren Einkommens, der sich bei einer Ausweitung der Arbeitszeit pro Stunde zusätzlich geleisteter Arbeit ergibt. Diese „marginale Nettostundenlöhne“ genannten Werte sind aufgrund des Transferentzugs weit niedriger als die eigentlichen Nettostundenlöhne. Wenn ein Alleinstehender zum Beispiel seine Arbeitszeit von 0 (keine Arbeit) auf 10 Stunden (Minijob) in der Woche ausdehnt, bleiben immerhin 3,69 Euro pro Arbeitsstunde zusätzliches verfügbares Einkommen. Nimmt er statt eines Minijobs eine Vollzeitbeschäftigung an, bleiben hingegen nur 1,73 Euro pro Arbeitsstunde. Noch unattraktiver ist der Wechsel zu höheren Arbeitszeiten, sobald einmal ein Minijob oder eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt werden. Wer aus einem Minijob in Vollzeit wechselt, dem bleiben gerade einmal 1,08 Euro pro zusätzliche Arbeitsstunde. Das geltende System des Erwerbsfreibetrages begünstigt mithin in starkem Maße die Kombination von Arbeitslosengeld 2 mit (meist geringfügigen) Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Wochenarbeitszeiten und niedrigen daraus resultierenden Einkommen. Dies gilt auch für Haushalte mit Kindern, obwohl Vollzeitbeschäftigung in diesen Fällen gegebenenfalls mit dem Kinderzuschlag in besonderer Weise gefördert wird. Auch verheiratete Alleinverdiener mit zwei Kindern unter 6 Jahre haben je zusätzlicher Arbeitsstunde weniger als 2 Euro mehr im Portemonnaie, wenn sie aus einem Minijob in Vollzeit wechseln.

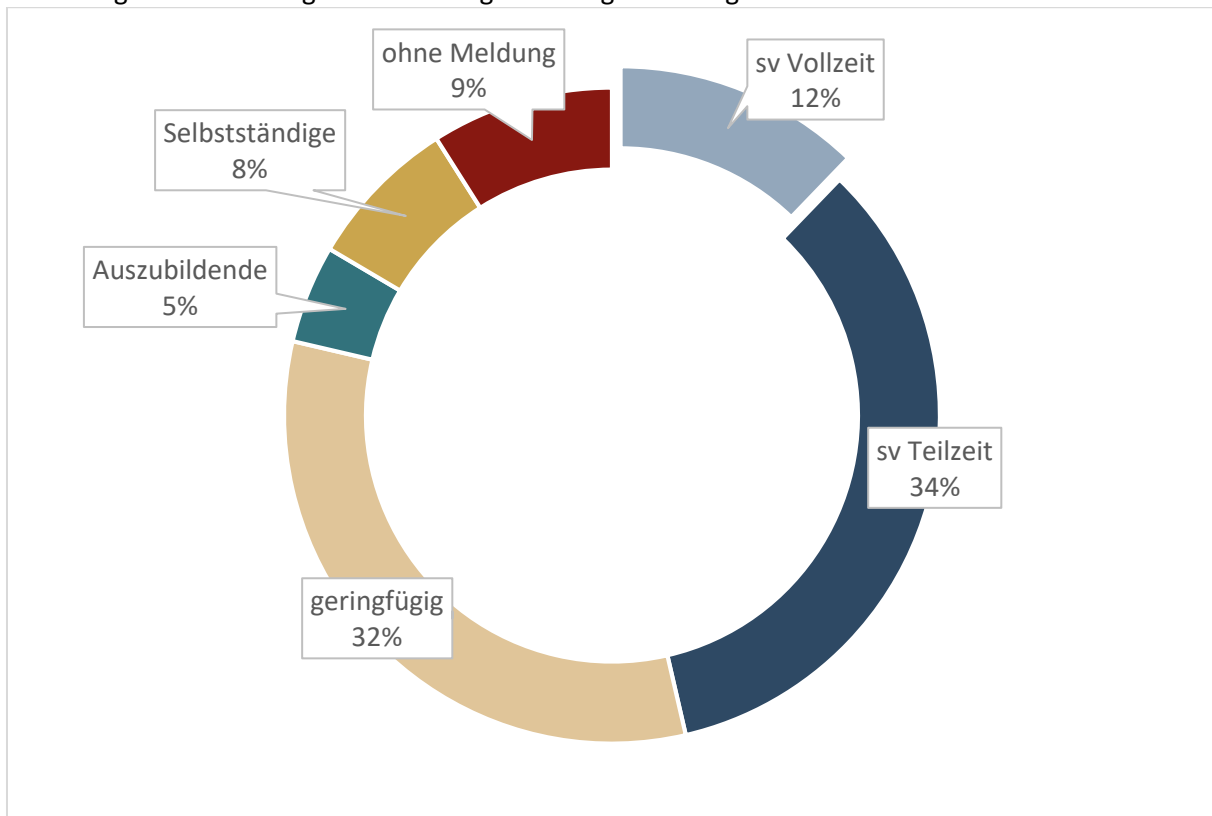
Tabelle 1: Marginale Nettostundenlöhne (in Euro) bei Ausweitung der Wochenarbeitszeit

nach	von	0 Std.	10 Std.	20 Std.
10 Std.		3,69		
20 Std.		2,76	1,84	
40 Std.		1,73	1,08	0,70

Alleinstehende mit Bruttostundenlohn von 9,19 Euro.

Die vergleichsweise geringen Anreize, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen oder aus einer Teilzeitbeschäftigung in Vollzeit zu wechseln, haben konkrete Auswirkungen. Die meisten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Einkommen aus Erwerbstätigkeit haben, arbeiten nicht Vollzeit (Abbildung 2). Der Vollzeitanteil ohne Auszubildende beträgt insgesamt nur 12 Prozent, unter den Single-Bedarfsgemeinschaften sind es sogar nur 7 Prozent. Der Anteil der Leistungsempfänger an allen Vollzeitbeschäftigten beträgt lediglich 0,6 Prozent und ist darüber hinaus seit Jahren rückläufig. Zwei Drittel der sogenannten Aufstocker sind entweder geringfügig oder sozialversicherungspflichtig teilzeitbeschäftigt. Der typische Aufstocker ist also nicht der Arbeitnehmer, der aufgrund seines Stundenlohns seinen Bedarf nicht decken kann und ergänzende Hilfe benötigt. Der typische Fall besteht vielmehr in einem Leistungsempfänger, der sich in geringem Umfang etwas zum Arbeitslosengeld 2 hinzuverdient. Der starke Teilzeitanreiz ist ein Problem, weil das eigentliche sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziel darin besteht, dass Leistungsempfänger einen möglichst großen Anteil ihres eigenen Bedarfes aus eigener Kraft erwirtschaften. Dafür bietet das bestehende System nur geringe Anreize. Darüber hinaus ist Vollzeitarbeit auch mit größerer Wertschätzung und Teilhabe verbunden.

Abbildung 2: Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach Erwerbsform



sv: sozialversicherungspflichtig; Stand: Juni 2018; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

3 Reformoptionen

3.1 Grundsätze

Die Defizite der bestehenden Regeln des Erwerbsfreibetrages legen eine anreizkonforme Reform nahe. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass dabei verschiedene Ziele verfolgt werden können, die gegebenenfalls miteinander in Konflikt stehen. So kann ein Ziel in der Erhöhung der Partizipation bestehen. Der Erwerbsfreibetrag soll Anreize bieten, dass bislang beschäftigungslose Leistungsempfänger eine Beschäftigung aufnehmen. Ein anderes Ziel kann darin bestehen, das Arbeitsangebotsvolumen zu maximieren. Dies würde zusätzlich bedeuten, dass Anreize geboten werden, eine Arbeit mit möglichst langen Wochenarbeitszeiten aufzunehmen. Letztlich ist zu berücksichtigen, dass der Erwerbsfreibetrag fiskalische Wirkungen hat. Eine hohe Anreizwirkung kann gegebenenfalls nur erzielt werden, wenn dafür zusätzliche Mittel aufgewendet werden. Budgetneutralität, höhere Partizipation und maximales Arbeitsvolumen lassen sich in aller Regel nicht gleichzeitig erreichen, sondern stehen in einem Zielkonflikt (SVR 2010). Dies gilt erst recht, wenn als Nebenbedingung hinzukommt, dass eine reformierte Regelung auch transparent sein soll, sodass Leistungsempfänger die Wirkung von Änderungen ihres Arbeitsangebotes im Hinblick auf das verfügbare Einkommen ex ante abschätzen können.

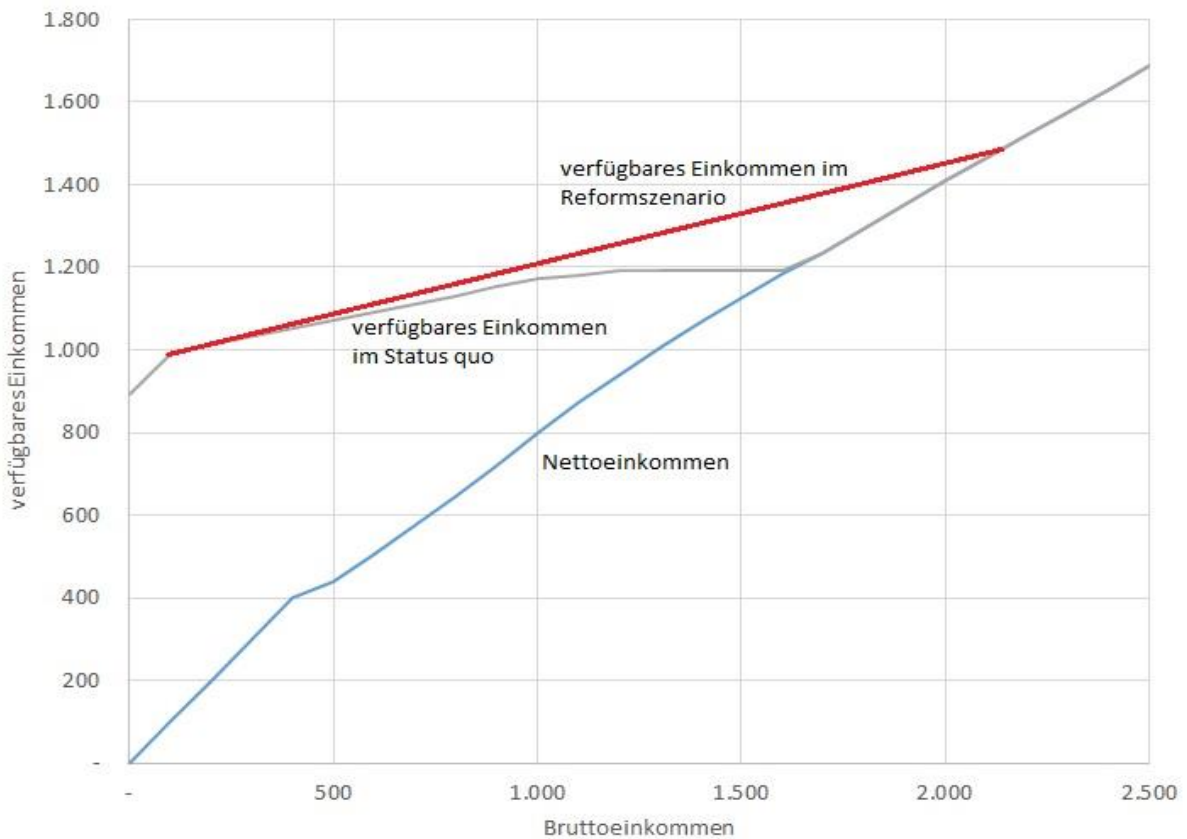
Die Gestaltung des Erwerbsfreibetrages ist nicht vollkommen frei, sondern muss sich an gegebenen Eckpunkten orientieren. Ein zentraler Eckpfeiler ist die Höhe des Bedarfes. Dieser unterliegt zwar grundsätzlich auch einer politischen Gestaltung, es dürfte aber kaum konsensfähig sein, die Höhe des Existenzminimums zu senken, um eine bessere Anreizstruktur zu erreichen. Wenn überhaupt, ist umgekehrt eine Erhöhung des Regelsatzes Gegenstand der Diskussion. Eine Erhöhung würde indes die Freiheitsgrade für

einen anreizkonformen Erwerbsfreibetrag beschneiden. Ein weiterer Eckpfeiler ist das Bruttoeinkommen, bis zu dem ein Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen besteht. Dies ist nicht explizit festgelegt, sondern ergibt sich als Resultat der Gestaltung des Erwerbsfreibetrags. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Frage, ob der Erwerbsfreibetrag wie im geltenden Recht gedeckelt wird. Verschiebt sich diese Einkommensgrenze in Folge der Neugestaltung des Erwerbsfreibetrages nach oben, ergeben sich daraus Konsequenzen, die im Folgenden diskutiert werden.

Grundsätzlich kann der Anreiz zur Ausweitung des individuellen Arbeitsangebotes erhöht werden, indem die Transferentzugsrate gesenkt wird. Im einfachsten Fall erfolgt dies durch eine Erhöhung der bestehenden Freibeträge (Abbildung 3). In einem solchen Reformszenario würde die hier rot dargestellte Linie des verfügbaren Einkommens steiler verlaufen, was mit einem erhöhten Arbeitsanreiz einhergeht. Denn einer gegebenen Erhöhung des Bruttoeinkommens (Schritt nach rechts) steht eine höhere Erhöhung des verfügbaren Einkommens (Schritt nach oben) gegenüber.

Abbildung 3: Verfügbares Einkommen von Alleinstehenden – Reformoption Erhöhung des Freibetrags (schematische Darstellung)

Euro im Monat



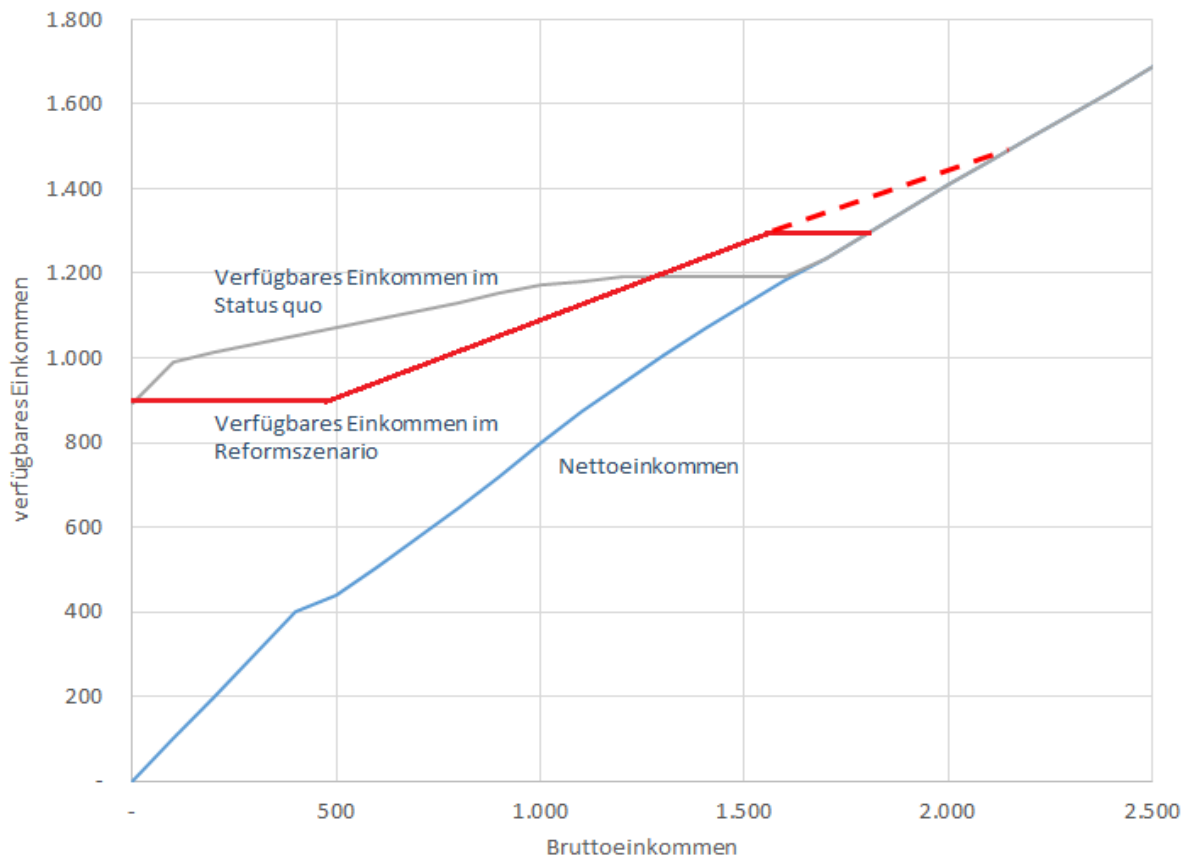
Mit einem solchen einfachen Vorgehen sind indes drei Probleme verbunden. Erstens stehen den erhöhten verfügbaren Einkommen der Leistungsbezieher fiskalische Kosten gegenüber, da die zusätzlichen Einkommen nicht durch mehr oder produktivere Arbeit zustande kommen, sondern durch eine Erhöhung der Transferleistung. Budgetneutralität würde nur erreicht, wenn die fiskalischen Zweitrundeneffekte der intendierten Verhaltensänderungen den negativen fiskalischen Erstrundeneffekt kompensieren. Zweitens verschiebt sich die Einkommensgrenze, bis zu der ein Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen besteht, nach oben. Die Folge ist, dass unmittelbar die Anzahl der Leistungsberechtigten steigt. Drittens entsteht für Arbeitnehmer, deren Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze

liegt, ein Anreiz, das individuelle Arbeitsangebot einzuschränken. Zwar sinkt dadurch ihr Erwerbseinkommen. Aber einen Teil dieses Einkommensverlustes gleicht der erweiterte Transferanspruch wieder aus. Die positiven Effekte auf das Arbeitsangebot für Beschäftigungslose oder Bezieher geringer Einkommen werden durch diesen Effekt konterkariert. Je weiter die Einkommensgrenze nach oben verschoben wird, desto gravierender wird dieses Problem, weil mehr Arbeitnehmer davon betroffen sind.

Eine Alternative zu der simplen Erhöhung des Freibetrags besteht in dessen Umgestaltung. Das Prinzip besteht darin, den Erwerbsfreibetrag gegensätzlich zur bestehenden Regelung für geringe Einkommen zu kürzen und damit Spielraum für einen höheren Freibetrag für höhere Einkommen zu gewinnen, wie sie typisch für Vollzeit- oder vollzeitnahe Beschäftigungsverhältnisse sind. In Abbildung 4 ist ein solches Anrechnungssystem schematisch dargestellt, wobei die Parameter der Anrechnung variierbar sind. Demnach werden niedrige Bruttoeinkommen im Minijob-Bereich voll oder zumindest hoch angerechnet. In der Folge steigt das verfügbare Einkommen zunächst nicht oder nur geringfügig an. Die Ausübung eines Minijobs in Kombination mit ergänzendem Arbeitslosengeld 2 wird finanziell unattraktiv. Dieser Einschnitt ermöglicht es jedoch, bei darüber hinaus gehenden Einkommen einen höheren Freibetrag zu gewähren, ohne die Einkommensgrenze, bis zu der ein Transferanspruch besteht, allzu weit auszudehnen.

Abbildung 4: Verfügbares Einkommen von Alleinstehenden – Reformoption Umgestaltung des Freibetrags (schematische Darstellung)

Euro im Monat



Durch die Umgestaltung wird die Ausübung einer Beschäftigung mit höheren Einkommen attraktiver gegenüber dem Status quo. Die Erwartung ist, dass dadurch mehr Leistungsberechtigte Beschäftigungsverhältnisse mit längeren Wochenarbeitszeiten aufnehmen. Es muss auf der anderen Seite die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass geringfügig Beschäftigte ihre – dann finanziell unattraktiv gewordene – Beschäftigung aufgeben und ihren Bedarf vollständig aus Transfers decken. In diesem Fall

könnte die Arbeitsmarktpolitik durch eine stringente Aktivierung gegensteuern (Schäfer 2018a). Die Frage, ob der Freibetrag gedeckelt werden soll, kann dabei offengelassen werden. Das Grundprinzip ist mit oder ohne Deckelung umsetzbar. Verzichtet man auf die Begrenzung, ergibt sich ein Verlauf des verfügbaren Einkommens gemäß der unterbrochenen roten Linie in der Abbildung 4.

Dieses Grundprinzip eines anreizkonformen Erwerbsfreibetrags ist schon vom Sachverständigenrat (2010) als das identifiziert worden, das am ehesten die Ziele Budgetsaldo, Partizipation und Arbeitsvolumen in Einklang bringen kann. Eine schwache Deckelung gewichtet dabei die Partizipation stärker auf Kosten des Budgets. Eine starke Deckelung hingegen ist besser für den Budgetsaldo, geht aber auf Kosten der Partizipation. Das Arbeitsvolumen würde in beiden Fällen positiv beeinflusst.

Auch aktuelle Vorschläge von Blömer et al. (2019) und Bruckmeier et al. (2018) basieren auf dem Prinzip, geringe Einkommen stärker anzurechnen, um höhere Einkommen weniger stark anrechnen zu können. Beim Vorschlag von Bruckmeier et al. (2018) wird vollständig auf eine Deckelung verzichtet, was die Einkommensgrenze, bis zu der ein Transferanspruch besteht, sehr weit nach oben verschiebt. So würden Alleinstehende sogar noch mit einem Bruttoeinkommen von 2.800 Euro einen – allerdings nur geringfügigen – Restanspruch haben. Bei diesem Einkommen wird der Arbeitnehmer bereits für leistungsfähig genug gehalten, um 390 Euro Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag zu zahlen. Paare mit 2 Kindern hätten bei einem Bruttoeinkommen von 2.800 Euro noch einen Anspruch von rund 500 Euro. In der Konsequenz sind die erwarteten Mehrausgaben mit 2,7 Mrd. Euro jährlich beträchtlich. Auch der Vorschlag von Blömer et al. (2019) verzichtet auf eine Deckelung, ist im Fall der Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder aber am unteren Ende weniger großzügig ausgestaltet, so dass für diese Gruppe das zum Transferbezug berechtigende Bruttoeinkommen bis ca. 2.100 Euro reicht.

3.2 IW-Vorschlag

Das oben skizzierte Prinzip der Umgestaltung des Freibetrags liegt auch dem Reformvorschlag des Instituts der deutschen Wirtschaft zugrunde. Dieser sieht wie folgt aus:

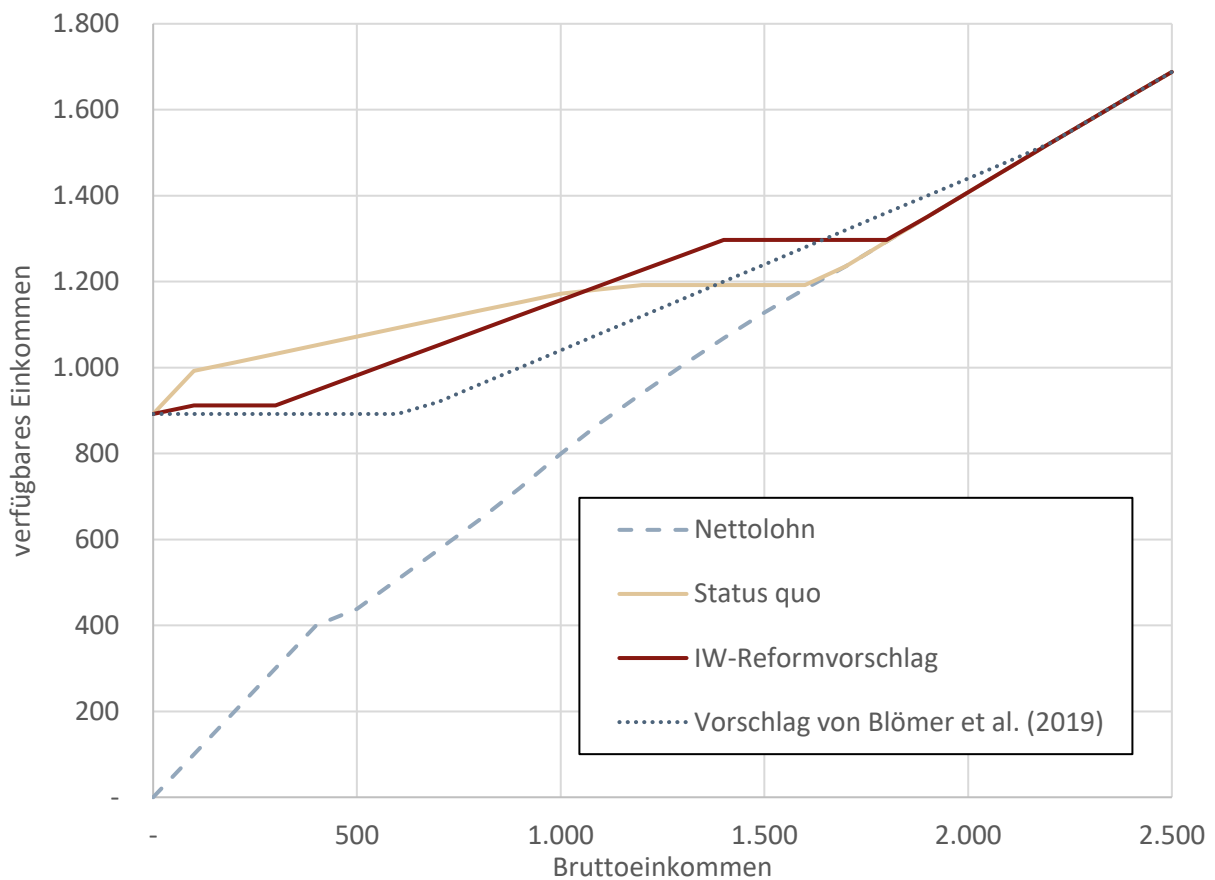
- Der Grundfreibetrag wird von 100 auf 20 Euro gekürzt, um nur noch unmittelbar mit der Ausübung einer Tätigkeit zusammenhängende Kosten in geringem Umfang zu kompensieren.
- Darüber hinausgehende Bruttoeinkommen bis 300 Euro werden vollständig auf den Transferanspruch angerechnet
- Bruttoeinkommen über 300 Euro bis 1.400 Euro (Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder) bzw. 1.700 Euro (Bedarfsgemeinschaften mit Kindern) werden zu 65 Prozent auf den Transferanspruch angerechnet.
- Bruttoeinkommen über 1.400 Euro (Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder) bzw. 1.700 Euro (Bedarfsgemeinschaften mit Kindern) werden wiederum vollständig auf den Transferanspruch angerechnet.

Bei einem Bruttoeinkommen von 1.500 Euro ergäbe sich für einen Alleinstehenden mithin ein Freibetrag von 405 Euro, nämlich 20 Euro Grundfreibetrag zuzüglich $0,35 * (1.400 - 300)$ Euro, also 385 Euro. Abbildung 5 zeigt das verfügbare Einkommen im IW-Vorschlag im Vergleich zum Status quo und zusätzlich im Vergleich zum Vorschlag von Blömer et al. (2019). Im IW-Modell stellen sich alleinstehende Erwerbstätige mit einem Bruttoeinkommen von 1.000 Euro und weniger schlechter als im Status quo. Maximal beträgt die Einkommenseinbuße 120 Euro bei einem Einkommen von 300 Euro. Erwerbstätige mit Einkommen ab 1.100 Euro stellen sich hingegen besser. Der maximale Einkommensvorteil liegt bei 105 Euro im Intervall zwischen 1.400 und 1.600 Euro Bruttomonatseinkommen. Dadurch werden

Beschäftigungsverhältnisse attraktiver, die beim Mindeststundenlohn im vollzeitnahen Bereich liegen. Minijobs werden unattraktiver. In einem breiten Einkommensbereich von 300 bis 1.400 Euro sinkt die Transferentzugsrate gegenüber dem Status quo deutlich ab, die Anreize einer Erhöhung der Arbeitszeit nehmen zu.

Die Deckelung des Freibetrags sorgt dafür, dass die Einkommensgrenze, bis zu der ein Transferanspruch besteht, nicht allzu weit ausgedehnt wird. Sie erhöht sich von ca. 1.600 Euro auf ca. 1.800 Euro. Der Nachteil der Deckelung besteht darin, dass es auch im IW-Modell einen Einkommensbereich gibt, in dem die Grenzbelastung durch Transferentzug bei 100 Prozent liegt. Dieser Bereich liegt zwischen 1.400 und 1.800 Euro Bruttoeinkommen. Es erscheint insofern annehmbar, als dass ein Beschäftigungsverhältnis mit 1.400 Euro brutto zum Mindestlohn bereits über 35 Wochenstunden voraussetzt. Sofern ein nennenswerter Anteil der Leistungsberechtigten in diesem Umfang erwerbstätig wird, wäre bereits viel gewonnen. Außerdem ist der Bezug von Arbeitslosengeld 2 auch mit Nachteilen verbunden, etwa der Antragstellung und der Offenlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse. Das Problem ließe sich nur um den Preis einer deutlichen Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und/oder gleichzeitiger Erhöhung der Transferentzugsrate vermeiden. So weitete der Verzicht auf die Deckelung selbst bei einer Erhöhung der Entzugsrate auf 70 Prozent den Transferanspruch auf Einkommen bis über 2.000 Euro aus.

Abbildung 5: Verfügbares Einkommen von Alleinstehenden – Reformszenarien
Euro im Monat



Der Vorschlag von Blömer et al. (2019) hat für Alleinstehende weitgehend den Charakter einer Kürzung des Transferanspruchs, da Einkommen bis 630 Euro voll angerechnet werden. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.400 Euro würden sich Arbeitnehmer schlechter stellen als im Status quo. Die

Einkommenseinbuße beträgt hier maximal 200 Euro. Arbeitnehmer, die mehr als 1.400 Euro verdienen, stellen sich besser. Der Einkommensvorteil liegt bei höchstens knapp 100 Euro, wird aber nur in einem vergleichsweise engen Einkommensintervall realisiert, das bei einer Entlohnung zum Mindestlohn nur mit einer Vollzeitbeschäftigung erreichbar ist. Der Verzicht auf die Deckelung weitet die Einkommensgrenze des Transferanspruchs mithin deutlich aus, dafür werden Einkommensbereiche mit einer Grenzbelastung von 100 Prozent vermieden.

Das IW-Konzept sieht über die Reform der Einkommensanrechnung hinaus vor, den Kinderzuschlag abzuschaffen. Er ist bereits in konzeptioneller Hinsicht nicht zu rechtfertigen. Der Daseinszweck dieser Sozialleistung besteht lediglich darin, einen möglichen Anspruch auf eine andere Sozialleistung – nämlich das Arbeitslosengeld 2 – zu verhindern. Damit wird dem Bezug von Arbeitslosengeld 2 von Seiten des Gesetzgebers jene Stigmatisierung zugeschrieben, die an anderer Stelle als Begründung für die Abschaffung des Arbeitslosengeldes 2 herangezogen wird (Schäfer 2018b). Erschwerend kommt hinzu, dass die Leistung nur schlecht mit dem Arbeitslosengeld 2 verzahnt ist, sodass sich daraus Situationen ergeben, in denen bei steigendem Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen nicht mehr steigt und in einigen Situationen sogar abnimmt (Peichl et al. 2017; Bruckmeier et al. 2018; Blömer et al. 2019). Letztlich ist die Berechnung so komplex, dass potenziell Anspruchsberechtigte kaum ermessen können, inwieweit ein Leistungsanspruch besteht und wie sich eine Änderung des individuellen Arbeitsangebotes auf das verfügbare Einkommen auswirkt.

Die Verbesserungen beim Erwerbsfreibetrag im IW-Vorschlag sind für Vollzeitbeschäftigte jedoch so groß, dass sich Betroffene trotz Abschaffung des Kinderzuschlags besser stellen als im gegenwärtigen System. Tabellen 2a bis 2c zeigen die Einkommenskomponenten für drei verschiedene Haushaltstypen mit fünf verschiedenen Wochenarbeitszeiten, wobei jeweils eine Beschäftigung zum Mindestlohn unterstellt wird. Für alle betrachteten Haushalte wäre das verfügbare Einkommen im IW-Modell um rund 100 Euro geringer als im Status quo, wenn lediglich eine geringfügige Beschäftigung ausgeübt wird. Teilzeitbeschäftigte mit 20 Wochenstunden haben eine Einkommenseinbuße von knapp 50 Euro. Wer Vollzeit arbeitet, würde dagegen – je nach Haushaltstyp – über rund 60 bis 100 Euro im Monat mehr verfügen können. Das aufgrund des höheren Erwerbsfreibetrages höhere Arbeitslosengeld 2 kann den Wegfall des Kinderzuschlags somit mehr als kompensieren.

Tabelle 2a: Einkommen von Alleinstehenden

Arbeitsstunden pro Woche	0	10	20	30	40
Erwerbseinkommen brutto	-	398	796	1.194	1.592
Erwerbseinkommen netto	-	398	642	937	1.179
Status quo					
Arbeitslosengeld 2	892	654	489	254	13
Verfügbares Einkommen	892	1.052	1.131	1.191	1.192
IW-Modell					
Arbeitslosengeld 2	892	548	444	288	118
Verfügbares Einkommen	892	946	1.086	1.125	1.297
Differenz	-	- 105	- 46	+ 33	+ 105

Tabelle 2b: Einkommen von Alleinerziehenden mit 1 Kind unter 6 Jahre

Arbeitsstunden pro Woche	0	10	20	30	40
Erwerbseinkommen brutto	-	398	796	1.194	1.592
Erwerbseinkommen netto	-	398	644	957	1.221
Status quo					
Arbeitslosengeld 2	1.026	788	621	-	-
Kindergeld	204	204	204	204	204
Kinderzuschlag	-	-	-	10	10
Wohngeld	-	-	-	391	191
Unterhalt	160	160	160	160	160
Verfügbares Einkommen	1.390	1.550	1.629	1.722	1.786
IW-Modell					
Arbeitslosengeld 2	1.026	682	576	402	277
Kindergeld	204	204	204	204	204
Unterhalt	160	160	160	160	160
Verfügbares Einkommen	1.390	1.444	1.584	1.723	1.862
Differenz	-	- 105	- 46	+ 1	+ 76

Tabelle 2c: Einkommen von verheirateten Alleinverdienern mit 2 Kindern unter 6 Jahre

Arbeitsstunden pro Woche	0	10	20	30	40
Erwerbseinkommen brutto	-	398	796	1.194	1.592
Erwerbseinkommen netto	-	398	644	957	1.276
Status quo					
Arbeitslosengeld 2	1.641	1.403	1.236	983	-
Kindergeld	408	408	408	408	408
Kinderzuschlag	-	-	-	-	340
Wohngeld	-	-	-	-	434
Verfügbares Einkommen	2.049	2.209	2.288	2.348	2.458
IW-Modell					
Arbeitslosengeld 2	1.641	1.297	1.191	1.017	837
Kindergeld	408	408	408	408	408
Verfügbares Einkommen	2.049	2.103	2.243	2.382	2.521
Differenz	-	- 105	- 46	+ 33	+ 63

Unterstellter Bruttostundenlohn: 9,19 Euro; Kosten der Unterkunft gemäß den maximal angemessenen Sätzen für Berlin, kann wie Wohngeld nach individueller Wohnsituation variieren; Kindergeld ab Juli 2019; Unterhalt gemäß Unterhaltsvorschuss

Die vorgeschlagene Reform des Erwerbsfreibetrags wirkt sich auch auf die marginalen Nettostundenlöhne aus, die angeben, um wieviel sich das verfügbare Einkommen pro zusätzliche Arbeitsstunde ändert, wenn eine Beschäftigung neu aufgenommen oder die Wochenarbeitszeit verlängert wird (Abbildung 6). Die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung mit 10 Wochenstunden aus Inaktivität heraus ist im Status quo mit über 3,50 Euro pro Stunde für Alleinstehende vergleichsweise attraktiv. Im IW-Modell würden hingegen nur noch 1,25 Euro verbleiben. Dafür stiege das zusätzliche verfügbare Einkommen pro Arbeitsstunde bei Vollzeitarbeit von 1,73 auf 2,34. Dass dies immer noch recht wenig erscheint, ist der Notwendigkeit geschuldet, das Arbeitslosengeld 2 mit zunehmendem Einkommen abzuschmelzen. Die Reform zielt eher auf die Steigerung der Attraktivität einer Ausweitung der Wochenarbeitszeit für bereits erwerbstätige Leistungsbezieher. Wer aus einer geringfügigen oder Teilzeitbeschäftigung heraus in Vollzeit wechselt, erhält gegenwärtig nur 0,70 bis 1,08 Euro zusätzliches verfügbares Einkommen pro Arbeitsstunde. Mit dem IW-Vorschlag stiegen diese um ein Vielfaches auf 2,44 bis 2,70 Euro. Vergleichbare Effekte ergeben sich auch für andere Haushaltstypen.

Abbildung 6a: Zusätzliches Verfügbares Einkommen von Alleinstehenden je zusätzliche Arbeitsstunde bei Aufnahme einer neuen Arbeit mit .. Wochenstunden

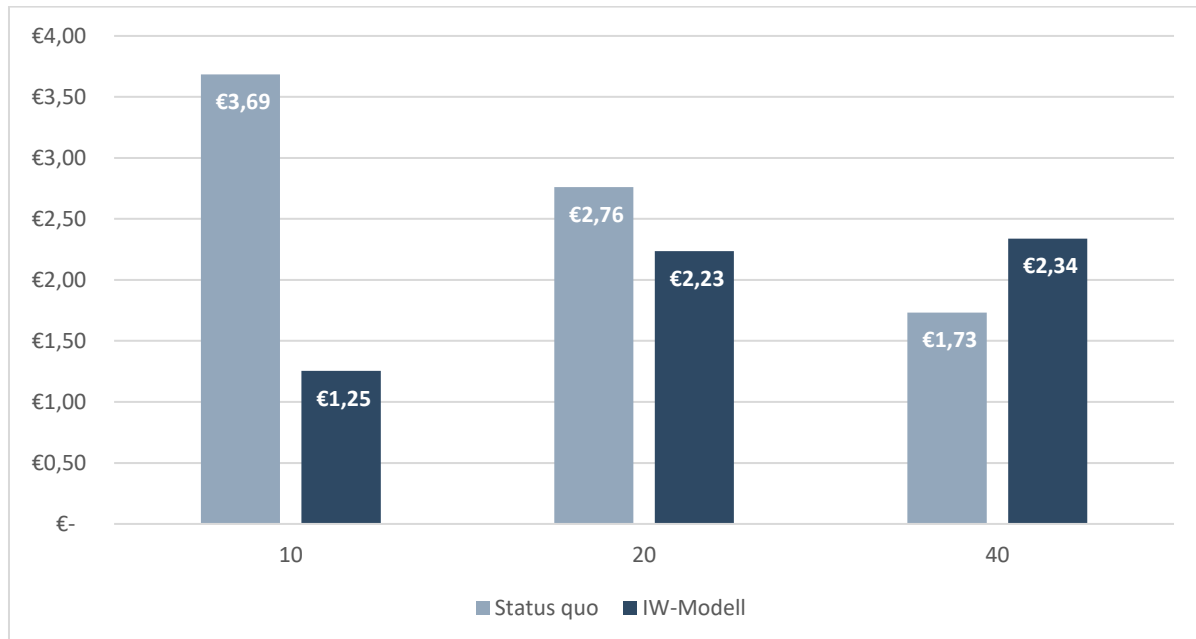
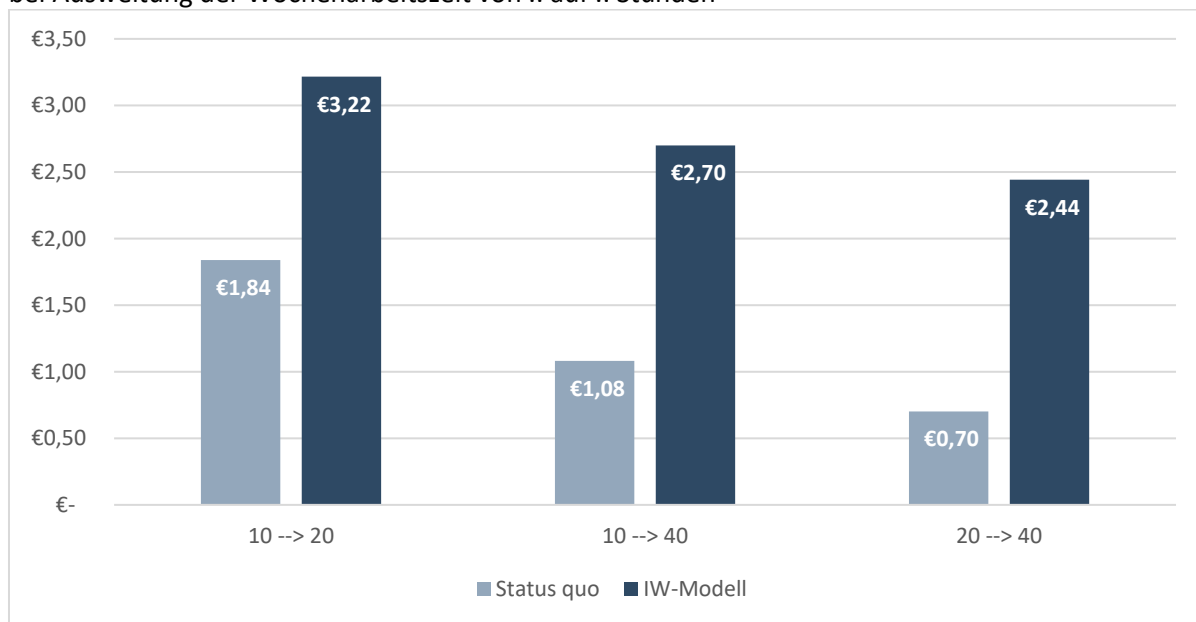


Abbildung 6b: Zusätzliches Verfügbares Einkommen von Alleinstehenden je zusätzliche Arbeitsstunde bei Ausweitung der Wochenarbeitszeit von .. auf .. Stunden



Unterstellter Bruttostundenlohn: 9,19 Euro; Kosten der Unterkunft gemäß maximal angemessenen Sätzen für Berlin, kann wie Wohngeld nach individueller Wohnsituation variieren

4 Fazit

Das gegenwärtige System der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Leistungsansprüche aus dem SGB 2 bevorzugt in starkem Maße die Ausübung von Beschäftigungsverhältnissen mit geringer Wochenarbeitszeit. Durch geeignete Reformen kann dieses Problem behoben werden. Dafür werden geringe Einkommen stärker mit Transferentzug belastet und Spielraum zu gewinnen für die Entlastung von höheren, vollzeitnahen Einkommen. Ein grundsätzliches Dilemma ist jedoch nicht lösbar: Entweder man

akzeptiert, dass erstens sich der Kreis der Anspruchsberechtigten deutlich ausdehnt, oder zweitens dass durch die Deckelung des Freibetrages ein Einkommensbereich bestehen bleibt, in dem die Grenzbelastung 100 Prozent beträgt, oder man weitet drittens einen solchen Bereich mit fast vollständiger Anrechnung im Segment geringer Einkommen so weit aus, dass die Reform den Charakter einer Kürzung von Transferansprüchen bekommt. Alle drei Optionen haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile.

Auch wenn eine Reform die Anreizstrukturen verbessert, muss berücksichtigt werden, dass das individuelle Arbeitsangebot von einer Reihe von Faktoren beeinflusst wird. Im Kontext der Grundsicherung für Erwerbsfähige spielt insbesondere der institutionelle Rahmen eine Rolle. Wichtig ist, dass Leistungsempfänger durch eine ständige Konfrontation mit Angeboten zur Hilfe aktiviert werden. Dies setzt voraus, dass in den Jobcentern eine adäquate Betreuungsrelation hergestellt wird. Dazu gehört auch, dass entsprechende Hilfsangebote – zum Beispiel Qualifizierungsmaßnahmen oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten – unterbreitet werden können. Hinzu kommt, dass der institutionelle Rahmen des Arbeitsmarktes so beschaffen sein muss, dass ein zusätzliches Arbeitsangebot auch einer entsprechenden Nachfrage gegenübersteht. Dazu gehört vor allem die Möglichkeit der produktivitätsorientierten Entlohnung, zum Beispiel indem beim Mindestlohn rein politisch motivierte, strukturelle Anhebungen ausbleiben. Erforderlich ist auch der Erhalt von Erwerbsformen, in denen Arbeitslosengeld 2-Empfänger überwiegend erwerbstätig werden, zum Beispiel Zeitarbeit oder befristete Beschäftigung (Schäfer/Schmidt 2014). Vor diesem Hintergrund ist eine anreizkonforme Reform der Anrechnung von Erwerbseinkommen geboten, aber noch keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass Leistungsberechtigte einen größeren Anteil ihres Bedarfes aus eigener Kraft erwirtschaften.

Literatur

Blömer, Maximilian; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas, 2019, Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, in: ifo-Schnelldienst, 72. Jg., 4, S. 34-43

Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen, 2018, Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, IAB-Forschungsbericht 9/2018, Nürnberg

Peichl, Andreas; Buhlmann, Florian; Löffler, Max, 2017, Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann-Stiftung, Reihe „Inklusives Wachstum für Deutschland“, Nr. 14, Gütersloh

Schäfer, Holger, 2018a, Langzeitarbeitslosigkeit. Entwicklung, Ursachen und Lösungsansätze, IW-Policy Paper Nr. 6, Köln

Schäfer, Holger, 2018b, Eine Bewertung aktueller Vorschläge zur Reform der Grundsicherung, IW-Policy Paper Nr. 16, Köln

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2014, Einstieg in Arbeit – Die Rolle der Arbeitsmarktregulierung, Kurzstudie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln

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