

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](https://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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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 Vollzeitäquivalenten<sup>2</sup>. Dabei muss berücksichtigt werden,

2 Ein Vollzeitäquivalent entspricht einer erwerbstätigen Person mit 40 Wochenarbeitsstunden.

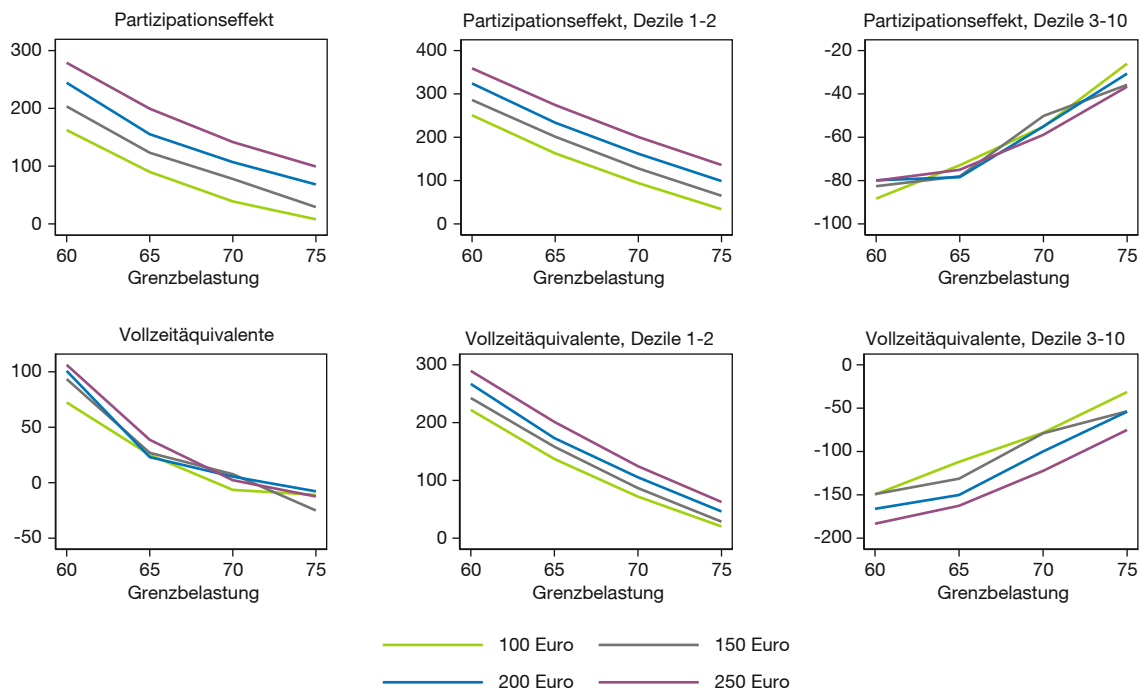
dass die simulierten Reformen nur auf die Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich abzielen. Auch wenn die Größenordnung des Effekts moderat erscheint, trägt eine Reform der Hinzuverdienstregelungen zur Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials bei.

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.<sup>3</sup> 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](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.*