

Grundsicherung – eine Bestandsaufnahme

Zusammenfassung der ifo Studie zu den Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte



In der Öffentlichkeit und der Politik wird seit einiger Zeit verstärkt über die mögliche Einführung eines Grundeinkommen diskutiert. Dabei werden Hoffnung wie auch Bedenken darüber geäußert, welche Auswirkungen ein Grundeinkommen auf das Verhalten der Menschen und auf die Gesellschaft hätte. Wie können hier Antworten gefunden werden? Das Zentrum für neue Sozialpolitik ist der Meinung, dass eine genaue Analyse des jetzigen Grundsicherungssystems dabei helfen kann, das mögliche Potenzial eines Grundeinkommens realistischer einzuschätzen. Die Beauftragung der Studie war daher durch den Wunsch motiviert, die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Grundsicherung in Deutschland zusammenzuführen.

Zur besseren Übersicht haben wir die wichtigsten Erkenntnisse auf den kommenden Seiten zusammengefasst. Die vollständige Studie findet sich unter diesem Link: bit.ly/33BjrQ9

Zusammenfassung
von Dr. Andrea Paulus

Analyse der Grundsicherung in Deutschland

Nach einer Einführung ins Thema in Kapitel 1, werden in Kapitel 2 die Prinzipien und die Besonderheiten der Grundsicherung in Deutschland näher erörtert und mit den Prinzipien eines Grundeinkommens verglichen. Dabei werden die einzelnen Elemente der Grundsicherung (Höhe, Bedürftigkeitsprüfung, Transferentzug, Sanktionen, Nicht-Inanspruchnahme) genauer betrachtet, im Detail erläutert und Studien zu den Auswirkungen dargestellt. Im Anschluss wird dargelegt, worin sich ein Grundeinkommen von der aktuellen Ausgestaltung der Grundsicherung unterscheiden würde. Die Autoren formulieren zudem offene Fragen und Überlegungen.

Die zugrundeliegende Logik des Grundsicherungssystems

- Die Autoren verdeutlichen, dass das zugrundeliegende Ziel von Arbeitslosengeld II (ALG II; umgangssprachlich auch Hartz IV) die (Wieder-) Integration in den Arbeitsmarkt ist. Die Geldleistung ist hierfür eingebettet in einen breiteren Leistungs- und Maßnahmenkatalog, welcher die Mitwirkungspflicht der Beziehenden betont.
- Dies widerspricht den Prinzipien eines Grundeinkommens, bei dem die Integration in den Arbeitsmarkt nicht im Vordergrund steht und typischerweise der Erhalt eines (gewährten) Grundeinkommens nicht an die Erfüllung von bestimmten Pflichten gebunden wäre.

Die Höhe der Grundsicherung

- Die Höhe der sogenannten Regelbedarfssätze in der Grundsicherung ist abhängig von der Anzahl und dem Alter der Personen in der Bedarfsgemeinschaft (typischerweise ein Haushalt). Für alleinstehende und alleinerziehende Erwachsene beträgt der Regelsatz €446 im Jahr 2021, für Partner:innen und Kinder (gestaffelt nach Alter) weniger. Zusätzlich zum Regelbedarf werden Kosten für Unterkunft und Heizung gewährt, sowie extra Ausgaben für besondere Lebenslagen (z.B. Schwangerschaft).
- Die Regelsätze werden basierend auf Angaben aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe berechnet.
- Die meisten Konzepte zu einem Grundeinkommen schlagen einen höheren Betrag vor, da aus ihrer Sicht mit dem Regelsatz der Grundsicherung die sozio-kulturelle Teilhabe nicht gewährleistet werden kann.
- Die Autoren merken an, dass es eine offene Frage ist, nach welcher Logik und welchen Prinzipien die Höhe eines Grundeinkommens festgelegt werden soll. Sie betonen die Wichtigkeit einer empirisch fundierten Berechnungsmethode, damit politische Überbietungsprozesse verhindert werden. Zudem merken sie an, dass ein einheitlicher Betrag, welcher auch die Kosten für Unterkunft enthält, aufgrund der regional unterschiedlichen Miet- und Lebenskosten als ungerecht empfunden werden kann.

Bedürftigkeitsprüfung

- Da die Grundsicherung das Ziel hat, diejenigen Personen zu unterstützen, deren eigenes Vermögen oder Einkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht, wird vor Auszahlung der Leistung das Vorhandensein von eigenem Vermögen/ Einkommen geprüft. Hierbei wird auch das Einkommen und Vermögen der Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt.
- Die Autoren berichten, dass das aktuell berücksichtigte Schonvermögen (das Vermögen, das eine Person höchstens besitzen darf, um trotzdem noch anspruchsberechtigt zu sein) häufig als zu niedrig kritisiert wird. Es werden Studien vorgestellt, welche zeigen, dass eine Vermögensprüfung Sparverhalten, Arbeitsaufnahme und Arbeitssuche verringert. Die Autoren merken jedoch auch an, dass durch einen Wegfall der Vermögensprüfung mehr Menschen Grundsicherung beziehen könnten, wodurch sich die Finanzierung der Sozialleistung erschweren würde.
- Die Vorschläge zu einem Grundeinkommen unterscheiden sich darin, wie mit der Einkommens- und Vermögensprüfung verfahren werden soll. Die meisten gehen dabei von einer gelockerten Bedürftigkeitsprüfung aus.

Transferentzug

- Die Autoren merken an, dass ein Grundeinkommensmodell spezifizieren muss, ob Prüfung und Auszahlung ausschließlich auf einem individuellen Level erfolgen, oder ob die Bedarfsgemeinschaft erhalten bleiben soll.
- Auch Personen, die ein eigenes Einkommen erwirtschaften, können Grundsicherung beziehen. Der Transferentzug bezeichnet die Verrechnung der Grundsicherung mit eigenem Einkommen: die Höhe der Leistung sinkt mit steigendem Einkommen.
- Die Autoren machen deutlich, dass im bestehenden System je nach Einkommen eine Transferentzugsrate von 100% besteht, so dass de facto das gesamte Einkommen mit der Grundsicherung verrechnet wird. Zudem ist das System sehr komplex. Daher wird es häufig als anreizfeindlich bezüglich der Aufnahme einer Beschäftigung kritisiert. Simulationsstudien ergeben, dass durch die Senkung der Transferentzugsrate die Aufnahme entlohnter Beschäftigung steigen würde.
- Verschiedene Grundeinkommensmodelle schlagen unterschiedliche Verrechnungen von erwirtschafteten Einkommen mit der Grundeinkommensleistung vor.
- Die Autoren der vorliegenden Studie betonen, dass bei der Ausgestaltung eines Grundeinkommens Anreizwirkungen berücksichtigt werden sollten, z.B. durch die Vermeidung einer hohen Steuerlast im Niedrigeinkommensbereich.

Sanktionen

- Wie schon in dem Abschnitt zur Logik des Systems erörtert, haben Leistungsempfänger bestimmte Pflichten zu erfüllen, wenn sie Grundsicherung beziehen. Kommen sie diesen Pflichten nicht nach, kann eine Sanktionierung durch eine Kürzung der Leistung erfolgen. Diese kann seit 2019 maximal 30% des Regelsatzes sein.
- Die Autoren stellen Studien vor, welche die positiven Effekte von Sanktionen auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit belegen. Es werden jedoch auch Studien präsentiert, welche einen negativen Effekt von Sanktionen auf die Lohnhöhe und die Dauer der aufgenommenen Beschäftigung zeigen. Auch gibt es Hinweise, dass Sanktionierungen zu einem Rückzug der Arbeitssuchenden vom Arbeitsmarkt führen.
- Vorschläge zu einem Grundeinkommen enthalten der Regel nach keine Sanktionen: Die Beziehenden eines Grundeinkommens können über hier das Geld frei bestimmen, ohne an festgeschriebene Gegenleistungen gebunden zu sein.
- Die Autoren merken hierbei an, dass mögliche Interaktionswirkungen zwischen dem Wegfall der Sanktionen und anderen Elementen der Grundsicherung (bspw. der Vermögensprüfung) bedacht werden sollen. Empirische Untersuchungen fehlen hier.

Nicht-Inanspruchnahme

- Wie schon erwähnt, handelt es sich beim ALG II um eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung. Sie wird also nicht automatisch gewährt, sondern muss beantragt werden. Sehen die Betroffenen von einem Antrag und somit von Bezug der Leistung ab, spricht man von Nicht-Inanspruchnahme.
- Die Autoren erörtern die Ergebnisse von zahlreichen Studien, welche zeigen, dass ungefähr 50% der Berechtigten die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Als Gründe werden der relativ große Aufwand der Beantragung, Informationsdefizite und das mit der Leistung verknüpfte Stigma genannt. Im Anschluss werden Maßnahmen dargestellt, welche die Inanspruchnahme erhöhen könnten: die Bereitstellung von Informationen, eine Vereinfachung der Regeln und Abläufe, und perspektivisch auch eine automatische Auszahlung.
- Vorschläge zu einem Grundeinkommen sehen typischerweise eine automatische Auszahlung an Bezugsberechtigte vor. Die Nicht-Inanspruchnahme würde also mit einem Grundeinkommen verringert oder sogar beseitigt.
- Die Autoren der vorliegenden Studie merken in Bezug auf eine automatisierte Auszahlung jedoch an, dass diese womöglich unerwünschte Interaktionseffekte mit dem Wegfall von anderen Elementen der Grundsicherung, wie beispiels-

weise der Vermögensprüfung, hätte (beispielsweise würden dann Vermögende automatisch eine Leistung beziehen, auch wenn sie diese womöglich weder benötigen noch wünschen).

Entwicklung des Niedriglohnsektors und der atypischen Beschäftigung

Die Grundsicherung hat nicht nur Auswirkungen auf das Verhalten von erwerbslosen Personen, sondern kann auch eine Rolle im Leben erwerbstätiger Menschen spielen: Reicht das eigene Einkommen nicht aus, kann das Einkommen mit der Grundsicherung „aufgestockt“ werden. Dadurch wirkt die Grundsicherung in den Niedriglohnbereich hinein. Die Autoren der Studie beleuchten in dem Kapitel die Aspekte des Niedriglohnsektors, die mit der Grundsicherung interagieren: Sie stellen die Entwicklung des Niedriglohnsektors und der atypischen Beschäftigung vor, beleuchten die Effekte der Hartz-IV-Reform auf diese Entwicklung, untersuchen die Brückenfunktion atypischer Beschäftigung und präsentieren Ergebnisse zur Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme ehemaliger Hartz-IV-Beziehender. So soll untersucht werden, inwieweit die Grundsicherung das Verhalten der Menschen im Niedriglohnsektor beeinflusst.

Wichtige Begriffe

Zu Beginn des Kapitels klären die Autoren die relevanten Begrifflichkeiten:

- Laut der OECD-Definition handelt es sich um einen Niedriglohn, wenn der Bruttostundenlohn unterhalb von zwei Dritteln des Medianlohns aller abhängig Beschäftigten liegt. Im Jahr 2017 lag dieser Schwellenwert in Deutschland bei €10,80 brutto pro Stunde. Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist einer der größten in Europa. Im Jahr 2017 waren etwa 25% aller Beschäftigten dort angesiedelt.
- Der Begriff atypische Beschäftigung umfasst sämtliche vom „Normalarbeitsverhältnis“ abweichende Erwerbsformen, also solche, die nicht auf Dauer angelegte, sozialversicherungspflichtige, weisungsgebundene Vollzeittätigkeiten darstellen. Laut Statistischem Bundesamt fielen im Jahr 2018 20% aller Beschäftigungsverhältnisse unter diese Definition.
- Der Begriff der Prekarität wird in der Literatur uneinheitlich definiert. Prekäre Beschäftigung wird häufig durch Arbeitsplatz- und Existenzsicherungsunsicherheit sowie mangelnden arbeitsrechtlichen Schutz charakterisiert.
- Da sich die meisten wissenschaftlichen Arbeiten auf atypische Beschäftigung beziehen, konzentriert sich auch die vorliegende Übersichtsstudie auf Arbeiten zu atypischer Beschäftigung.

Entwicklung des Niedriglohnsektors

Um abschätzen zu können, welche Rolle die Hartz-Reformen und die Ausgestaltung der Grundsicherung auf den Niedriglohnsektor haben, ist es lohnend, zuerst die Entwicklung des Niedriglohnsektors zu betrachten. Die Autoren stellen hierbei generell fest, dass der Niedriglohnsektor seit der Jahrtausendwende in Deutschland stark gewachsen ist. Diese Entwicklung zeigt sich auch in den verschiedenen Formen der atypischen Beschäftigung:

- Insgesamt stellt die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung die am meisten verbreitete atypische Erwerbsform dar. Sie liegt momentan bei ca. 25%, wobei ca. 80% davon von Frauen besetzt sind.
- Auch der Anteil der befristeten Beschäftigungen ist seit den 1990er Jahren gestiegen und betrug 2018 8,3%. Seit 2004 sind jährlich durchschnittlich 45% aller Neuanstellungen befristet, wobei davon ca. 40% nach Ablauf der Befristung in ein unbefristetes Angestelltenverhältnis übernommen wurden.
- Es findet sich ein starker Anstieg von geringfügigen Beschäftigungen („Minijob“) seit 2003; 2018 gingen in Deutschland mehr als 7,5 Mio. Menschen einer geringfügigen Beschäftigung nach. Unter einem Minijob wird eine Beschäftigung verstanden, bei der das monatliche Entgelt €450 nicht überschreitet, oder die auf 70 Kalendertage im Jahr begrenzt ist. Minijobs sind von der Sozialversicherungspflicht befreit. Der Anstieg der Minijobs geht hauptsächlich

darauf zurück, dass Menschen diese als Zweitjob aufnehmen, statt auf eine vermehrte Aufnahme von Minijobs als alleinige Einnahmequelle. Die Einführung des allgemeinen Mindestlohns im Jahr 2015 hat zu einem Rückgang bei geringfügigen Beschäftigungen geführt. Teilweise wurden Minijobs zudem in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen umgewandelt.

- Auch die Zeitarbeit ist zwischen 2000 und 2017 auf mehr als 850.000 Stellen gestiegen. Seit 2017 geht die Zeitarbeit wieder zurück und betrug 2019 750.000 Stellen.
- Zur Zahl und Entwicklung der Scheinselbstständigkeit gibt es kaum belastbare Zahlen. Die Autoren stellen eine Studie vor, welche ergab, dass im Jahr 2014 hochgerechnet ca. 235.000 Personen im Haupterwerb scheinselbstständig waren.

Effekte der Hartz-Reformen im Niedriglohnsektor

Im Anschluss an die Betrachtung der allgemeinen Entwicklung gehen die Autoren der Frage nach, welche konkreten Effekte im Niedriglohnsektor auf die Hartz-Reformen zurückzuführen sind. Sie legen dar, dass den Arbeitsmarkt-reformen generell eine Rolle bei der Ausweitung des Niedriglohnsektors und der damit verbundenen Ausweitung von atypischer Beschäftigung zugeschrieben wird. Aufgrund der Breite der Hartz-Reformen ist allerdings nicht klar, welcher Einfluss auf Hartz-IV (im Vergleich zu den anderen Hartz-Gesetzen) zurückzuführen ist. Die Autoren legen dar, dass diesbezüglich Reformansätze diskutiert werden, so wie beispielsweise die Förderung von weiterführenden Qualifikationen und ein stärkerer Fokus auf langfristige Arbeitsmarktintegration.

Brückenfunktion atypischer Beschäftigung

Eine immer wieder diskutierte Frage ist, ob atypische Beschäftigungen für Erwerbslose eine Brückenfunktion in ein Normalarbeitsverhältnis (also eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung) darstellen können. Der nächste Abschnitt beleuchtet empirische Befunde zu dieser Frage. Die Autoren legen dar, dass die Studienlage hierzu gemischt sei. Die Brückenfunktion hängt stark von der Art der atypischen Beschäftigung ab: Während sich relativ häufig eine Übernahme von befristeter in unbefristete Anstellung findet, ist eine Entwicklung von geringfügiger Beschäftigung in ein Normalarbeitsverhältnis seltener. Die Autoren merken jedoch auch an, dass sich durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung durch Langzeitarbeitslose die Wahrscheinlichkeit für die Aufnahme eines Normalarbeitsverhältnisses erhöhe. Generell ist diese Wahrscheinlichkeit jedoch nach Beendigung eines Normalarbeitsverhältnisses um ein Vielfaches höher, als nach einer atypischen Beschäftigung.

Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme ehemaliger ALG II-Bezieher

Neben der Frage nach der Brückenfunktion stellt sich auch die Frage nach der Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme ehemaliger ALG-II-Bezieher. Die Autoren legen dar, dass Arbeitsaufnahmen nach Bezug von Grundsicherungsleistungen häufig in Teilzeit und mit niedrigem Anforderungsprofil erfolgen. Sie sind vermehrt nicht nachhaltig (nur 40% der aufgenommenen Beschäftigungen bleiben länger als 1 Jahr bestehen) und häufig auf Helfertätigkeiten und auf den Niedriglohnsektor beschränkt. Die Autoren legen dar, dass diesbezüglich Reformansätze diskutiert werden: So wird vorgeschlagen, weiterführende Qualifikationen vermehrt zu fördern, einen stärkeren Fokus auf langfristige Arbeitsmarktintegration anstelle von zügiger Jobvermittlung von Seiten der Jobcenter zu legen, und in die Nachbetreuung ehemaliger Leistungsbeziehender zu investieren.

Wird mehr Arbeit in Niedriglohnsektor als „optimal“ nachgefragt?

Im letzten Abschnitt des Kapitels soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern die aktuelle Ausgestaltung des bestehenden Grundsicherungssystems die Nachfrage nach Arbeit im Niedriglohnsektor verstärkt. Die Autoren bemerken, dass eine direkte Antwort hierauf schwierig ist, und verweisen auf Forschung zur Monopsonmacht von Unternehmen. Laut ihrer Recherche hat die Verhandlungs- und Lohnsetzungsmacht der Unternehmen in der Zeit nach den Hartz-Reformen nicht zugenommen. Dies kann als ein Indiz dafür gesehen werden, dass die aktuelle Ausgestaltung der Grundsicherung nicht zu ineffizient niedrigen Löhnen führt.

Erkenntnisse aus Grundsicherungssystemen anderer Länder

Um die Wirkung von Reformen der Grundsicherung, wie z.B. die Einführung eines Grundeinkommens, besser abschätzen können, lohnt sich auch ein Blick in andere Länder und in empirische Studien. Im Vergleich zu den vorangegangenen Kapiteln werfen die Autoren dementsprechend in diesem Kapitel einen Blick über den (nationalen) Tellerrand und nehmen die Grundsicherungssysteme in skandinavischen Ländern und den USA, wie auch experimentelle Untersuchungen zum Grundeinkommen unter die Lupe.

Grundsicherungssysteme im internationalen Vergleich

In einem ersten Vergleich betrachten die Autoren für eine Vielzahl von Ländern die Sozialausgaben, einen sogenannten Großzügigkeitsindex und die Partizipationsbelastung, berechnet aus der Summe des Transferentzugs, Steuern und Abgaben im Verhältnis zum Bruttolohn. Zusammengefasst zeigt sich, dass Deutschland bei den Ausgaben für das Sozialsystem im Mittelfeld liegt, beim Großzügigkeitsindex jedoch im vorderen Feld. Die Partizipationsbelastung ist in Deutschland verhältnismäßig hoch.

Das skandinavische Modell im Vergleich zu den USA

Der nächste Abschnitt des Kapitels vergleicht im Detail das skandinavische Sozialsystem mit dem der Vereinigten Staaten in Bezug auf Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, und weitere Sozialhilfe. Das Sozialsystem in Skandinavien unterscheidet sich stark von jenem in den USA. Die skandinavischen Länder haben dabei eine großzügige Absicherung gegen Arbeitslosigkeit und Krankheit. Grundsätzlich sehen die skandinavischen Länder alle vor, dass im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität der Staat sicherstellt, dass die Existenzgrundlage gesichert bleibt. Wenn keine sonstigen Unterstützungsansprüche bestehen, steht als letztes Mittel eine finanzielle Sozialhilfe zur Verfügung. Im Unterschied dazu liegt in den USA ein stärkerer Fokus auf Selbstverantwortung. Das Setzen von Arbeitsanreizen ist in beiden Systemen relevant, hat in den USA aber eine stärkere Bedeutung.

Experimentelle Evidenz universeller Grundsicherung

Erkenntnisse über eine wirkungsvolle Neugestaltung der Grundsicherung lassen sich auch aus experimentellen Studien zu einem Grundeinkommen gewinnen. In der Studie betrachten die Autoren hierzu die Ergebnisse aus aktuellen Studien aus Kenia, Finnland und Spanien. In ihrer Zusammenfassung schlussfolgern sie, dass die Studien generell einen positiven Effekt von Grundeinkommen auf Wohlbefinden und die finanzielle Sicherheit der Empfangenden finden. Die Effekte der bedingungslosen Geldzahlung auf die Erwerbstätigkeit sind jedoch weniger eindeutig.

Der Einfluss der Grundsicherung auf Chancengerechtigkeit

In einem letzten Abschnitt beleuchten die Autoren, welche Auswirkungen die Grundsicherung und das Steuer- und Transfersystem auf die Chancengerechtigkeit haben. Sie stellen eine Studie vor, welche schlussfolgert, dass das Steuer- und Transfersystem einen Einfluss auf die Chancengerechtigkeit hat, wobei der Einfluss des Transfersystems stärker ist. Der Grundsicherung könne also eine Rolle bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit spielen. Die Autoren präsentieren aber auch Arbeiten, wonach vor allem Bildungsinvestitionen und Arbeitsmarktregulierung eine wichtige Rolle bei der Gleichverteilung der Chancen spielen. Sie schlussfolgern, dass die Forschungslage zu dünn sei, um endgültige Schlüsse über die Rolle der Grundsicherung bei der Herstellung von Chancengerechtigkeit zu ziehen.

Das Zentrum für neue Sozialpolitik (ZSP) ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Thinktank mit Sitz in Berlin und München. Es entwickelt evidenzbasierte Analysen, Konzepte und anwendungsorientierte Politikempfehlungen zur Zukunft der Sozialsysteme. Die Ergebnisse bringt das ZSP als Impulse in gesellschaftliche Debatten ein und diskutiert sie mit Akteur:innen aus Politik und Zivilgesellschaft.

www.zentrum-neue-sozialpolitik.org



Diese Publikation ist als PDF auf der Projektwebsite unter einer Creative-Commons-Lizenz verfügbar. Gemäß der Lizenz ist das Kopieren und Verbreiten der Publikation nur in ihrer Gesamtheit erlaubt und nur sofern Zentrum für neue Sozialpolitik als Urheber genannt und die Publikation für nicht-kommerzielle Zwecke verwendet wird. Grafiken und Abbildungen dürfen nicht getrennt von der Veröffentlichung verwendet werden.

Zentrum für neue Sozialpolitik gGmbH
Ohmstraße 13
D-80802 München
Tel. +49(0)89/44 333 555-00
info@zentrum-neue-sozialpolitik.org
www.zentrum-neue-sozialpolitik.org
Veröffentlicht im Mai 2021

V.i.S.d.P.: Mansour Aalam
c/o Zentrum für neue
Sozialpolitik
Ohmstraße 13
D-80802 München

Layout: Abc&D München