

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Andreas Peichl, München

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 2. November 2020 von 13 bis 14:30 Uhr zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes - BT-Drucksache 19/22750

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Taschengeld für die in Heimen lebenden Bürger - BT-Drucksache 19/23128

c) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Liberales Bürgergeld einführen – Einstiegs- und Aufstiegsdynamik im Arbeitsmarkt verbessern – Hartz IV reformieren - BT-Drucksache 19/15040

d) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Matthias W. Birkwald, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Rechentricks überwinden - Regelbedarfe sauber berechnen - BT-Drucksache 19/23113

e) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Teilhabe am gesellschaftlichen Leben garantieren - Regelbedarfsermittlung reformieren - BT-Drucksache 19/23124

siehe Anlage



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

LEHRSTUHL FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE
INSB. MAKROÖKONOMIE UND FINANZWISSENSCHAFT



Prof Dr. Andreas Peichl, ifo Institute, Poschingerstr. 5, 81679 München

Prof. Dr. Andreas Peichl

Telefon +49 (0)89 9224-1225
Telefax +49 (0)89 907795-1225

PEICHL@ifode.de
A.Peichl@lmu.de

www.cesifo-group.de

Postanschrift:
ifo Institut
Poschingerstr. 5
81679 München

München, 02.11.2020

Stellungnahme für öffentliche Anhörung im BT-Ausschuss für Arbeit und Soziales am 2. November 2020 zu

- A. Gesetzentwurf der Bundesregierung: „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes“,**
- B. Antrag der Abgeordneten Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 19/23113,**
- C. Antrag der Abgeordneten Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/23124,**
- D. Antrag des Abgeordneten Christian Lindner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/15040,**
- E. Antrag der Abgeordneten Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/23128.**

Ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme für die Anhörung. Leider war es mir in der Kürze der Zeit urlaubsbedingt nicht möglich, eine ausführliche Stellungnahme zu allen 5 Anträgen anzufertigen. Im Folgenden werde ich ein paar Allgemeine Punkte zum Kontext machen und anschließend insbesondere auf Antrag D (DS 19/15040) eingehen.

1. Überblick

In der aktuellen Reformdebatte werden verschiedene Aspekte des bestehenden Systems der sozialen Grundsicherung kontrovers diskutiert. Dazu zählen:

1. Die Leistungshöhe,
2. die Unabhängigkeit der gewährten Leistungen von der bisherigen Erwerbsbiografie der Empfänger,
3. mangelnde Erwerbsanreize wegen hoher Transferenzzugsraten,
4. geringes „Schonvermögen“,
5. die Angemessenheit von Sanktionen bzw. Leistungskürzungen in bestimmten Fällen,
6. Stigmatisierung durch Gang zum Amt (mit der Folge der Nichtinanspruchnahme durch anspruchsberechtigte Bedürftige) sowie
7. die Komplexität des Sozialsystems insgesamt.

Über jeden dieser Punkte kann man unterschiedlicher Auffassung sein. In Blömer et al (2019b,c) geben wir einen Überblick über die Reformdiskussion und vergleichen die aktuell diskutierten Vorschläge.

Die Anträge A-C befassen sich mit dem 1. Punkt, Antrag D insbesondere mit Punkt 3.

Zu 1. der Leistungshöhe und damit den Anträgen A-C möchte ich nur anmerken: Das Verfahren zur Berechnung der Hartz IV-Regelsätze beruht auf unabhängigen statistischen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dieser wissenschaftliche Ansatz hat den Vorteil, dass die Sätze nicht im laufenden politischen (Überbietungs-)Prozess festgelegt werden, sondern empirisch fundiert und transparent berechnet werden. Wir begrüßen dieses Vorgehen und raten dringend davon ab, daran etwas zu ändern. Das bedeutet allerdings nicht, dass das jeweilige Berechnungsverfahren über jede Kritik erhaben ist. Mögliche methodische Fehler müssten korrigiert werden.¹ Eventuell wäre in diesem Kontext die **Einsetzung einer unabhängigen Kommission** – ähnlich wie beim Mindestlohn – sinnvoll.

¹ Zur Kritik an der konkreten Vorgehensweise bei der Berechnung der Regelsätze siehe z.B. Bauernschuster et al. (2010), Becker und Tobsch (2016) oder Sell (2016).

2. Detaillierte Kommentare zu Antrag 19/15040 „Liberales Bürgergeld einführen – Einstiegs- und Aufstiegsdynamik im Arbeitsmarkt verbessern – Hartz IV reformieren“

Dieser Reformvorschlag ist praktisch identisch mit der Variante "Freibetrag + Stufen 0-80-70-60" aus dem Gutachten Blömer und Peichl (2019) für die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Grundsätzlich begrüße ich den Vorschlag sehr. Am ifo haben wir einen eigenen Reformvorschlag unterbreitet, der sich ebenfalls darauf konzentriert, die Beschäftigungsanreize des Grundsicherungssystems zu verbessern (Blömer et al. 2019a). Unser Vorschlag geht in eine sehr ähnliche Richtung wie die hier von der FDP vorgeschlagene Reform.

Zunächst ist anzumerken, dass das deutsche Sozialsystem insgesamt zu kompliziert und teilweise inkonsistent ist. Derzeit gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Behörden, die mehr als 150 steuer- und beitragsfinanzierte Sozialleistungen verwalten. Ein Grund für die Grenzsteuersatzverläufe von teilweise über 100 Prozent (vgl. Bruckmeier et al. 2018a) ist auch, dass ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag – aufgrund der jeweiligen Zuständigkeit von drei Ministerien – nicht aufeinander abgestimmt sind. Hier sind weitere Reformen dringend notwendig. 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 (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2017). Dies könnte schließlich zu einer automatischen Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigte führen (siehe z.B. Blömer und Peichl 2018).

Hauptziel der Vorschläge (von FDP und ifo) ist es, Fehlanreize abzubauen, die Empfänger von Grundsicherung derzeit daran hindern, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren. Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss Arbeit sich lohnen. Aus unserer Sicht liegt genau hier das Hauptproblem: die bestehenden Hartz-IV-

Hinzuverdienstregelungen bevorzugen Kleinstjobs bis 100 Euro², während es darüber hinaus selten lohnenswert ist, die Arbeitszeit auszuweiten (vgl. Peichl et al., 2017, Bruckmeier et al. 2018a). 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.

Der ifo Vorschlag unterscheidet sich von dem hier vorgelegtem FDP-Vorschlag in einigen Details – siehe Dazu auch Blömer et al. (2019b) und Tabelle 1. Der Hauptunterschied ist, dass der ifo Vorschlag zwei unterschiedliche Transferentzugsratenverläufe für Haushalte mit und ohne Kindern vorzieht.³

Tabelle 1 Reformvorschläge im Vergleich

	Status quo	ifo	FDP
Quelle		Blömer et al. (2019)	Blömer und Peichl (2019), FDP (2019); DS 19/15040
1. Leistungshöhe	424€ + KdU	x	Angleichung/Erhöhung des Regelsatzes für Partner; Regionale Pauschalierung der KdU
2. Abhängigkeit von Erwerbsbiografie	Nein	X	X
3. Transferentzugsraten	80-90-100% Freibetrag 100 Euro	100-80-60% abhängig vom Haushaltskontext;	80-70-60%

² Bruckmeier und Becker (2018) zeigen in ihren Auswertungen mit den PASS-Daten eine deutliche Häufung von Kleinstjobs mit Monatseinkommen knapp unter 100 Euro sowie von geringfügigen Beschäftigungen. Von Praktikern in Job-Centern wird zudem oft vermutet, dass es sich bei der Vielzahl dieser Tätigkeiten um sogenannte „Tarnkappenjobs“ handelt, die Schwarzarbeit verschleiern sollen (Rürup und Heilmann, 2012).

³ Hintergrund ist, dass eine Besserstellung aller Haushalte im Vergleich zum Status Quo nur mit erheblichen Mehrkosten möglich ist (siehe z.B. Blömer und Peichl 2018). Unser Vorschlag ist ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen als ungefähr aufkommensneutral ausgelegt. Aus diesem Grund wird es Gewinner und Verlierer geben. Wir haben uns dafür entschieden, Bedarfsgemeinschaften mit Kindern tendenziell besser zu stellen als Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder. Letztere können einfacher ihr Arbeitsangebot ausweiten und so durch Mehrarbeit die Einkommensverluste kompensieren, die sich im statischen Fall ohne Verhaltensanpassung ergeben würden. Konkret fällt für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder der durch die derzeitigen Hinzuverdienstregelungen festgelegte Freibetrag in Höhe von 100 Euro pro Monat weg. Hier geht es nicht in erster Linie um Gegenfinanzierung sondern darum, die Begünstigung von Kleinstjobs im Status quo zu überwinden. Haushalte mit Kindern erhalten weiterhin die Möglichkeit, die ersten 100 Euro anrechnungsfrei hinzuverdienen, da diese Haushalte über höhere Fixkosten der Arbeitsaufnahme verfügen.

		Wegfall Freibetrag für Kinderlose	
4. Schonvermögen	Altersabhängig 3.850 bis maximal 10.050	Erhöhung abhängig von Erwerbsbiografie	Pauschale Erhöhung auf 30.000 Euro
5. Sanktionen	Bei Nichtkooperation	x	Abmildern
6. Nichtinanspruchnahme	Wegen Stigma	x	Regionale Pauschalierung der KdU
7. Komplexität	Hoch wegen Interaktionen beim KiZ und WG	Reduktion durch Zusammenlegen	Reduktion durch Zusammenlegen und Pauschalierung.

Legende: „x“: keine Änderung; Quelle: Blömer et al. (2019b)

Ein weiteres wichtiges Element des FDP-Vorschlags ist eine Reduktion der Komplexität des Systems und weitere Elemente zur besseren Arbeitsmarktintegration von Leistungsempfänger*Innen. Dies ist alles sehr zu begrüßen.

Möglicher, unberechtigter Kritikpunkt

Als ein Kritikpunkt an einer Reform von Hartz IV und insbesondere der hier vorgeschlagenen Senkung der Transferentzugsraten wird immer wieder die Ausweitung der Anzahl der Transferempfänger angeführt. Es ist richtig, dass im bestehenden System ein Anstieg der Transferempfänger ein Problem steigender Armut bedeuten kann, wenn mehr Personen in die Bedürftigkeit „abrutschen“. Gleichzeitig könnte es aber auch einen Erfolg des Sozialstaates signalisieren, wenn der Anstieg der Transferempfänger durch eine Reduktion der Nichtinanspruchnahmequote erfolgt und dadurch „verdeckte Armut“ zurückgeht.⁴ Bei einer Reform des Systems kann ebenfalls der Empfängerkreis steigen (oder sinken), z.B. führen 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 Anzahl der Transferempfänger ist deshalb bei einer Reform des Systems keine ökonomisch sinnvolle Zielgröße.⁵ Es ist jedoch auch klar, dass man damit im politischen Prozess für negative Schlagzeilen sorgen kann und eine kluge Moderation notwendig ist.

⁴ Zahlreiche Studien weisen teilweise eine recht hohe Quote der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) aus. So simulieren Bruckmeier, Pauser, Walwei u. a. (2013) eine QNI der Haushalte von 33,8% (das entspricht 1,75 Mio Haushalten) und Bruckmeier und Wiemers (2012) für die Jahre 2005-2007 eine QNI von 41-49%.

⁵ Dies sieht man an folgendem (nicht ernst gemeinten) Extrembeispiel: Wenn man die Zahl der Transferempfänger minimieren wollte, müsste man nur die Regelsätze auf Null setzen – niemand hat Anspruch und damit haben wir keine Transferempfänger mehr, Problem also erledigt. Auch wenn dieses Beispiel zugegebenermaßen extrem überspitzt ist, so ist es jedoch Realität, dass im deutschen

3. Fazit

Abschließend sei noch angemerkt, dass Blömer et al. (2019d) in einem Gutachten für den SVR zeigen, dass, wenn man die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert, auch mehr fiskalischer Spielraum für Regelsatzerhöhungen (siehe Anträge A-C) ist. Konkret hätten die Personen bei Arbeitslosigkeit zwar mehr Einkommen, was einen auf die Beschäftigung negativ gerichteten Effekt aufweist. Die Personen haben aber von diesem höheren Transfer auch länger etwas, wenn sie mehr arbeiten, was diese negativen Effekte etwas abmildert.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Reform des Systems der sozialen Grundsicherung überfällig ist. Es gibt eine Vielzahl von Kritik- und Ansatzpunkten. Der FDP-Antrag ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl sind noch weitergehende Anstrengungen erforderlich, um das System robust für die Zukunft zu machen.

Literatur

- Bauernschuster, Stefan, Wido Geis, Christian Holzner, und Helmut Rainer. „Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung.“ *ifo Schnelldienst* 63 (2010): 21-29.
- Becker, Irene, und Verena Tobsch. „Regelbedarfsbemessung—methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland.“ 2016.
- Blömer, Maximilian, Clemens Fuest, und Andreas Peichl. „Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems.“ *ifo Schnelldienst* 72 4 (2019a): 34-43.
- . „Die Hartz-IV-Reformdebatte.“ *ifo Schnelldienst* 72 6 (2019b): 21-25.
- . „Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?“ *Wirtschaftsdienst* 2019 | 4(2019c): 243-247.
- Blömer, Maximilian, und Andreas Peichl (2019). „Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem.“ Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- . *Ein „Garantieeinkommen für Alle“*. ifo Forschungsberichte 97. ifo Institut, 2018.

Sozialsystem verschiedene Transferleistungen (wie z.B. der Kinderzuschlag) auch deshalb existieren, um die Anzahl an Hartz-IV-Empfänger in den Statistiken zu reduzieren, während sich die tatsächliche Einkommenssituation der betroffenen Haushalte kaum verbessert und die Empfänger weiterhin zu einem (anderen) Amt gehen müssen.

- Blömer, Maximilian, Simon Litsche und Andreas Peichl. „A Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen“. Gutachten für SVR und ifo Forschungsberichte108. ifo Institut, 2019d.
- Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan, und Andreas Peichl. „Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen.“ *ifo Schnelldienst* 71 3 (2018a): 25-28.
- Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Ulrich Walwei, und Jürgen Wiemers. „Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung.“ Forschungsbericht, IAB, 2013.
- Bruckmeier, Kerstin, und Jürgen Wiemers. „A new targeting: a new take-up?“ *Empirical Economics* (Springer Nature) 43 (2012): 565-580.
- Bruckmeier, Kerstin, und Sebastian Becker. „Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und Beziehern.“ 15. 3 2018.
- FDP. „Beschluss der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag: Grundsicherung modernisieren – Chancen ermöglichen – Liberales Bürgergeld einführen.“ Herausgeber: FDP-Bundestagsfraktion. Berlin, 19.2.2019.
https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-02/190221_Beschluss_liberales%20B%C3%BCrgergeld.pdf
- Nationaler Normenkontrollrat. „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ 2017.
- Peichl, Andreas, Florian Buhlmann, Max Löffler, Maximilian Blömer, und Holger Stichnoth. „Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum.“ (2017). Bertelsmann Stiftung
- Rürup, Bert, und Dirk Heilmann. „Arbeitsmarktreformen: Was noch zu tun bleibt.“ *Wirtschaftsdienst* 92. Jahrgang (2012): 339-344.
- Sell, Stefan. „Der Streit um die (Nicht-)Erhöhung der Hartz-IV-Regelbedarfe.“ *MAKRONOM*, 9 2016.