ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Blömer, Maximilian; Link, Sebastian; Peichl, Andreas; Stöckli, Marc

Research Report

Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte: Ein Überblick

ifo Forschungsberichte, No. 120

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Blömer, Maximilian; Link, Sebastian; Peichl, Andreas; Stöckli, Marc (2021) : Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte: Ein Überblick, ifo Forschungsberichte, No. 120, ISBN 978-3-95942-097-6, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/236729

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ifo
FORSCHUNGS-
BERICHTE

120
2021

Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick

Maximilian Blömer, Sebastian Link, Andreas Peichl, Marc Stöckli

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Makroökonomik
und Befragungen

Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick

Studie im Auftrag der Stiftung Grundeinkommen

Autoren

Maximilian Blömer
Dr. Sebastian Link
Prof. Dr. Andreas Peichl
Marc Stöckli

unter Mitarbeit von Erik Kovalík und Daniel Weishaar

Mai 2021

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
http://dnb.d-nb.de
abrufbar.

ISBN: 978-3-95942-097-6

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.
© ifo Institut, München 2021

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:
http://www.ifo.de

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung und Überblick 1

2 Analyse der Grundsicherung in Deutschland 4

2.1 Prinzipien und Besonderheiten der bestehenden Grundsicherung 4

2.2 Bedürftigkeitsprüfung 6

2.3 Erwerbstätige Leistungsempfänger und Transferentzug 8

2.4 Sanktionen 9

2.5 Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen 14

3 Auswirkung der Grundsicherung auf den Niedriglohnsektor 19

3.1 Entwicklung des Niedriglohnsektors und der atypischen Beschäftigung 20

3.2 Effekte der Hartz-Reformen im Niedriglohnsektor 23

3.3 Brückenfunktion atypischer Beschäftigung 24

3.4 Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme ehemaliger ALG II-Bezieher 26

3.5 Wird mehr Arbeit in Niedriglohnsektor als „optimal“ nachgefragt? 28

4 Erkenntnisse aus Grundsicherungssystemen anderer Länder 30

4.1 Grundsicherungssysteme im internationalen Vergleich 30

4.2 Das skandinavische Modell im Vergleich zu den USA 33

4.3 Experimentelle Evidenz universeller Grundsicherung 39

4.4 Der Einfluss der Grundsicherung auf Chancengerechtigkeit 41

5 Fazit und Schlussfolgerungen 44

Literaturverzeichnis 46

1 Einleitung und Überblick

In der Öffentlichkeit wird seit einiger Zeit verstärkt eine grundlegende Reform des Sozialsystems in Deutschland diskutiert, deren Forderungen bis hin zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) gehen. Hintergrund sind zum einen zahlreiche Kritikpunkte am bestehenden System der Grundsicherung in Deutschland (siehe Überblick in Blömer, Fuest und Peichl, 2019a). Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Interaktion verschiedener Transferleistungen, welche teilweise unterschiedliche Verteilungs- und Anreizziele verfolgen. Zum anderen stehen wir aufgrund von Globalisierung, Digitalisierung und technischem Fortschritt vor großen Herausforderungen, aber auch neuen Chancen. Es stellt sich die Frage, ob das bestehende Sozialsystem hierfür gewappnet ist und neue Chancen nutzen kann. Gleichzeitig ist die Literatur in den letzten Jahren um Analysen der Wirkung von Hartz-IV und weiterer Elemente des bestehenden Sozialsystems in Deutschland, sowie um teilweise experimentelle Studien zu Grundeinkommenskonzepten in anderen Ländern, gewachsen. Diese Studie gibt einen Überblick über die Literatur und die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte.

Als mögliche Lösung bestehender Probleme des Sozialsystems wird in der Öffentlichkeit die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens diskutiert, welche einen radikalen Systemwechsel darstellen würde: Ein BGE würde einkommens- und situationsunabhängig allen Bürgerinnen und Bürgern ausbezahlt und gleichzeitig die meisten bisherigen Transferleistungen ersetzen. Als Alternative zum radikalen Bruch steht eine Reform des bestehenden Systems zur Debatte, durch die Elemente von Grundeinkommen schrittweise und evidenzbasiert umgesetzt werden. Dafür könnten z.B. Sanktionen abgeschafft, die Voraussetzungen für den Leistungsbezug abgeschwächt, Zuverdienstmöglichkeiten ausgeweitet und Schonvermögen angehoben, und die Auszahlung vereinfacht werden.

Um eine Reform der Grundsicherung diskutieren zu können, ist zunächst ein fundiertes Verständnis der komplexen Wirkungsweise und Zielkonflikte innerhalb des bestehenden Systems notwendig. Vor diesem Hintergrund ordnet Kapitel 2 die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Forschung zu den Auswirkungen der einzelnen Elemente der bedarfsorientierten Grundsicherung in Deutschland ein (Bestimmung der Leistungshöhe, Bedürftigkeitsprüfungen, Transferentzugsrate, Sanktionen und Nicht-Inanspruchnahme). Beispielsweise zeigt sich bei der Bedürftigkeitsprüfung, welche häufig als zu streng kritisiert wird (vgl. Blömer, Fuest und Peichl, 2019b), dass es für Deutschland keine über Simulationsstudien hinausgehende empirische Literatur gibt, welche die Auswirkungen der Vermögensprüfung auf das Sparverhalten und Arbeitsangebot untersucht und Interaktionen auf Haushaltsebene in die Analyse einbezieht. Des Weiteren legt eine Vielzahl von Studien zur Wirkung des Transferentzugs nahe, dass hohe Grenzbelastungen im Niedrigeinkommensbereich anreizfeindlich und größere Sprungstellen im Brutto-Netto-Verlauf zu vermeiden sind (z.B. Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers, 2018, Bruckmeier, Mühlhan und Peichl, 2018, Blömer und Peichl, 2018). Die Frage der konkreten Ausgestaltung der Einkommensanrechnung

im Steuersystem ist daher von zentraler Bedeutung für die Diskussion einer universelleren Ausgestaltung der Grundsicherung.

Ein weiterer Schwerpunkt gilt hierbei den Sanktionen und der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Daraus lassen sich wichtige Erkenntnisse für etwaige Reformen des bestehenden Systems ziehen, da die Wirkung von Sanktionen theoretisch in einem Spannungsfeld zwischen beschäftigungserhöhenden Anreizen zur Arbeitsaufnahme und negativen Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigungsqualität stehen. Außerdem deuten Ergebnisse von Experimenten mit BGE in anderen Ländern darauf hin, dass eine Aufhebung von Sanktionen mit einem niedrigeren Stressniveau und einem höheren Wohlbefinden der Betroffenen einhergehen könnte. Des Weiteren ergeben sich aus der Betrachtung der Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen im aktuellen System (z.B. aufgrund eines hohen Beantragungsaufwandes, Informationsdefiziten oder Angst vor Stigmatisierung), Einsichten darüber, welche Personengruppen von einer Vereinfachung (bzw. Automatisierung der Auszahlung) von Grundsicherungsleistungen am ehesten profitieren würden. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass Interaktionseffekte zwischen einzelnen Änderungen bisher wenig erforscht sind: Beispielsweise könnte eine gelockerte Vermögensprüfung in Zusammenspiel mit einer automatischen Auszahlung potenziell dazu führen, dass vermögendere Haushalte überproportional stark von einer solchen Reform profitieren könnten.

Die Ausgestaltung der Grundsicherung in Deutschland hat dabei nicht nur Einfluss auf arbeitslose Leistungsbezieherinnen und -bezieher, sondern wirkt auch in den Niedriglohnsektor hinein. Kapitel 3 fokussiert sich daher auf die Frage, wie der Arbeitsmarkt in diesem Segment funktioniert und sich seit den Hartz-Reformen entwickelt hat. Dabei wird in besonderen Maße auf die Elemente eingegangen, die im Zusammenspiel mit der Grundsicherung von besonderer Bedeutung sind, wie z.B. die Brückenfunktion (auch „Sprungbrettfunktion“ in ein Normalarbeitsverhältnis; in der englischsprachigen Literatur häufig als „Stepping Stone“ bezeichnet) des Niedriglohnsektors als Eintritt in den Arbeitsmarkt mit späteren Aufstiegschancen, die Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme von ALG II Beziehern und die Frage, ob im bestehenden System ineffizient viel Arbeit im Niedriglohnsektor nachgefragt wird. Besonders die Brückenfunktion wird in der Literatur kontrovers diskutiert und z.T. sehr unterschiedlich bewertet. Konsens besteht nur darüber, dass diese stark von der Art der ausgeübten atypischen Beschäftigung abhängt. Dahingegen wurde der direkte Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Grundsicherung und der „optimalen“ Arbeitsnachfrage bisher nicht in der Literatur beleuchtet. Betrachtet man allerdings damit verbundene Teilaspekte, wie z.B. die Verhandlungs- und Lohnsetzungsmacht von Unternehmen, so deutet aktuelle Forschung darauf hin, dass diese in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland zugenommen haben dürfte (Bachmann, Felder und Tamm, 2019). Zudem könnten Hinzuverdienstregeln beim ALG II und auch Regelungen für Kleinst- und Minijobs eine Brückenfunktion erfüllen. Inwiefern diese Institutionen nachhaltige Einstiege in den Arbeitsmarkt mit anschließendem Aufstieg ermöglichen (Stichwort „Stepping Stone“) oder etwa andersherum als

Hindernis zu einem Verbleib im Niedrigeinkommenssektor führen (Stichwort „Niedrigeinkommensfalle“), ist Teil der Debatte (vgl. Blömer, Fuest und Peichl, 2019b).

Um die potenziellen Auswirkungen einer Reform der Grundsicherung in Deutschland einordnen zu können, erweist sich ein Blick über die Landesgrenzen hinaus als hilfreich. In Kapitel 4 wird der geografische Rahmen daher erweitert und Erkenntnisse aus anderen Ländern diskutiert. Hierfür wird in einem ersten Schritt dargestellt, wie die Sozialsysteme weltweit ausgestaltet sind, in welchen Ländern es Gemeinsamkeiten, und wo es Unterschiede gibt. Illustrativ wird hierfür das System in den USA mit dem skandinavischen Modell in Dänemark, Norwegen und Schweden verglichen. In einem zweiten Schritt wird auf die empirische Evidenz sowie auf Mikrosimulationsstudien eingegangen. Einerseits wird auf die Feldexperimente zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens eingegangen. Andererseits diskutieren wir den Einfluss der Grundsicherung auf unterschiedliche Dimensionen der Verteilungsgerechtigkeit.

2 Analyse der Grundsicherung in Deutschland

2.1 Prinzipien und Besonderheiten der bestehenden Grundsicherung

Das bestehende System der Grundsicherung im Sozialgesetzbuch II, das Arbeitslosengeld II (ALG II), verfolgt das übergeordnete Ziel der (Wieder-)Integration erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt.[1] Daher unterscheidet es sich prinzipbedingt von den Zielen der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter, welche im SGB XII zu finden sind und die Funktionen der Grundsicherung für Hilfebedürftige übernehmen, indem sie bedarfsorientierte Sozialleistungen zur Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums gewähren sollen. Die Konzeption des ALG II unterscheidet sich auch grundsätzlich von Vorschlägen zu Transferleistungen in Form von Grundeinkommen.

Das ALG II ist als Teil eines Leistungs- und Maßnahmenkatalogs zu verstehen, dass die Arbeitsmarktintegration als Ziel hat. Neben den gewährten Geldleistungen zum Bestreiten des Lebensunterhalts sind weitere Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Form von Sach- und Dienstleistungen vorgesehen und Leistungsempfänger an ein Fallmanagement gebunden. Das SGB II verfolgt explizit ein „Fördern und Fordern“. Damit ist das Prinzip der Eigenverantwortung und der Mitwirkung des Leistungsempfängers gemeint. Damit verbunden sind auch Sanktionen in Form von Leistungskürzungen, wenn die Mitwirkung nicht geschieht. Falls ein Leistungsempfänger ohne wichtigen Grund die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert, kann die Regelleistung gekürzt werden.

Die verschiedenen Vorschläge eines BGE stehen in der Regel für eine Abkehr vom Prinzip des „Förderns und Forderns“, da dieses allen Bürgerinnen und Bürgern einkommens- und situationsunabhängig ausbezahlt werden würde. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration steht dabei weniger im Vordergrund. Stattdessen wird häufig argumentiert, damit verstärkt Ziele wie seelische Gesundheit bzw. Stressreduktion, Schutz vor vermeintlicher Ausbeutung und Chancengerechtigkeit in den Blick nehmen zu wollen. Eine weniger radikale Reform des bestehenden Systems, bei der Elemente von Grundeinkommen schrittweise umgesetzt werden würden, würde sich entsprechend ebenfalls stärker an diesen Zielen orientieren und das Prinzip des „Förderns und Forderns“ abschwächen.

Das ALG II wird in Höhe von Regelbedarfssätzen ausgezahlt, die abhängig von der Anzahl und dem Alter der Personen einer Bedarfsgemeinschaft sind. Im Jahr 2020 beträgt der Regelsatz für

[1] Durch die Hartz-Gesetze wurden 2005 u.a. die vormalige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Das Arbeitslosengeld im Sozialgesetzbuch III hingegen dient als eine zeitlich begrenzte Lohnersatzleistung, die Arbeitslosen nach Erwerbstätigkeit in der Regel bis zu ein Jahr bezahlt wird. Das Arbeitslosengeld ist als Versicherungsleistung zu verstehen.

einen alleinstehenden Erwachsenen 432 Euro pro Monat zzgl. der Kosten der Unterkunft. Die Regelsätze für zusätzliche Erwachsene in einer Bedarfsgemeinschaft sowie für Kinder sind etwas geringer, wobei die Regelsätze für Kinder zusätzlich nach dem Alter gestaffelt sind. Diese Staffelung folgt damit implizit einer Äquivalenzgewichtung. Dadurch soll unter anderem die vorteilhafte Aufteilung von Fixkosten bei größeren Haushalts- und Bedarfsgemeinschaften berücksichtigt werden. Grundeinkommenskonzepte sehen typischerweise pauschale Beträge je Person vor, unabhängig von der Haushaltsgröße.

Viele Grundeinkommensvorschläge definieren die Höhe der Bezüge anhand von groben Richtgrößen, die anschließend im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens festgeschrieben werden sollen. Es stellt sich die Frage, wie die Höhe eines Grundeinkommens festgelegt und wie sie im Laufe der Zeit angepasst wird. Zum Vergleich: Das Verfahren zur Berechnung und Aktualisierung der ALG-II-Regelsätze beruht auf unabhängigen statistischen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die Höhe der Regelsätze soll die Kosten des soziokulturellen Existenzminimums decken und bestimmte Bedarfe der sozialen Teilhabe einschließen. Es lässt sich darüber streiten, ob alle für dieses Ziel notwendigen Elemente in ausreichendem Maße bei der Berechnung berücksichtigt werden.[2]

Konzepte eines BGE gehen häufig von Richtgrößen aus, die in der Regel über dem soziokulturellen Existenzminimum liegen. Unabhängig von den Elementen der Berechnung und der Zielgröße für die Leistungshöhe bietet ein statistischer Ansatz den Vorteil, dass die Sätze nicht politisch festgelegt werden. BGE-Konzepte sollten neben der strukturellen Ausgestaltung also auch eine empirisch fundierte Berechnungsmethode für die Höhe der Leistungen vorlegen, die unabhängig von politischen Über- oder Unterbietungsprozessen bleibt.

Die Wohnkosten werden im bestehenden ALG-II-System mit den Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) gedeckt. Dabei wird die tatsächlich anfallende Miete für einen angemessenen Wohnraum und die Heizkosten, bis zu einem regional variierenden Höchstbetrag übernommen. Die *durchschnittlichen* laufenden Kosten der Unterkunft pro Bedarfsgemeinschaft zzgl. Heizkosten beträgt derzeit 400 Euro für Alleinstehende und 533 Euro bei Paaren.[3] Aufgrund der regional stark variierenden Mietpreise schwankt der tatsächliche Leistungsumfang stark. BGE-Konzepte, die pauschale Beträge unabhängig von den Wohnkosten vorsehen, dürften also Haushalte in städtischen Ballungsgebieten relativ schlechter stellen als Haushalte auf dem Land. Vor dem Hintergrund der bereits starken Unterschiede in den Wohnkosten, die zudem in den letzten zehn Jahren angestiegen sind, sind Pauschalbeträge aus Gerechtigkeitsgründen fraglich. Es ist davon auszugehen, dass die Wohnkosten in bestimmten Ballungsgebieten auch weiterhin stark überproportional zum allgemeinen Trend ansteigen werden und pauschal gleiche (Grund-) Einkommensbeträge eine sich nach Region stark unterscheidende Kaufkraft bedeuten (siehe z.B.

[2] 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) und für aktuelle Forderungen nach höheren Regelsätzen siehe z.B. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2020).

[3] Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Tabellen, Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen), Nürnberg, Januar 2020.

Dustmann, Fitzenberger und Zimmermann, 2018). Ähnlichen Prinzipien folgt die Transferleistung *Wohngeld*. BGE-Konzepte dürften typischerweise vorsehen auch das Wohngeld zu ersetzen. Zusätzlich zum ALG-II-Regelbedarf und den Kosten der Unterkunft werden die Beiträge zur Krankenkasse gezahlt. Auch diese Thematik muss von Konzepten eines BGE aufgegriffen werden und bestimmen, ob die Beiträge beispielsweise durch eine Kopfpauschale ersetzt werden sollen. Neben den genannten Leistungen gibt es für ALG-II-Empfänger eine Übernahme der Kosten der Arbeitssuche, einige unregelmäßige Leistungen auf Antrag, Vergünstigungen wie die Befreiung von GEZ-Gebühren oder reduzierte ÖPNV-Tickets sowie die Sachleistungen des Bildungs- und Teilhabepakets.

Im Gegensatz zum Systemwechsel durch Einführung eines BGE läge der Vorteil einer schrittweisen Reform darin, diese Aspekte auf Basis des bestehenden Systems einfacher adressieren zu können.

2.2 Bedürftigkeitsprüfung

Das Arbeitslosengeld II bietet materielle Hilfe für Personen und Bedarfsgemeinschaften ohne Einkommen oder Vermögen bzw. für Menschen deren Einkommen nicht für das Existenzminimum ausreicht. In der Konsequenz unterliegt die Gewährung von ALG II einer Bedürftigkeitsprüfung. Dabei wird das Einkommen und Vermögen der sogenannten Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt. Als eine Bedarfsgemeinschaft werden in der Regel alle Personen betrachtet, die persönlich in einem gemeinsamen Haushalt leben und den Lebensbedarf gemeinsam decken.

Bei der Bedürftigkeitsprüfung wird zuvorderst das Vermögen berücksichtigt. Hintergrund ist, dass Arbeitslose zunächst eigene vorhandene Mittel einsetzen sollen, bevor steuerfinanzierte Leistungen des Staates beansprucht werden. Bei der Vermögensprüfung existiert ein Schonvermögen (§ 12 und § 65 Abs. 5 SGB II), welches nach Alter, Haushaltszusammensetzung und Vermögensarten gestaffelt ist. Teile des Vermögens werden bei der Vermögensprüfung nicht berücksichtigt, unter anderem ein selbst genutztes Hausgrundstück von angemessener Größe oder eine entsprechende Eigentumswohnung. Dennoch wird häufig das Schonvermögen als vergleichsweise niedrig kritisiert (vgl. Blömer, Fuest und Peichl, 2019). Ein vollständiger Wegfall der Vermögensprüfung, würde allerdings die Zahl der berechtigten Transferempfänger erheblich vergrößern und ist mit entsprechenden Kosten verbunden (vgl. die Simulationen in Blömer und Peichl, 2018). Gemäß dieser Simulationsstudie führt der Wegfall der Vermögensprüfung im Vergleich zu einem hypothetischen Status quo bei vollständiger Inanspruchnahme der bisherigen Transferleistungen zu fiskalischen Mehrkosten von ca. 9 Mrd. Euro jährlich.[4]

[4] Diese fiskalischen Mehrkosten lassen sich jedoch nicht auf Grundeinkommenskonzepte übertragen. Durch Interaktionseffekte mit anderen möglichen Reformelementen im Rahmen einer Grundeinkommensreform sind die Kosten des Wegfalls der Vermögensprüfung nicht konstant über etwaige Reformszenarien. Die Einkommensprüfung bzw. Anrechnung wurde bei dieser Simulation beibehalten. Diese Zahl ist zudem aufgrund der Datenlage bzgl. Vermögensangaben im Sozio-Ökonomischen Panel sowie in anderen Daten mit einer großen Unsicherheit verbunden. Zudem sind Verhaltenseffekte nicht berücksichtigt.

Analysen anhand von strukturellen Modellen legen darüber hinaus dar, dass Vermögensprüfungen das Verhalten von Erwerbstätigen und Arbeitslosen beeinflussen. Für die USA zeigen Hubbard, Skinner und Zeldes (1995), dass Vermögensprüfungen bei Sozialleistungen Individuen mit geringem permanenten Einkommen dazu veranlassen, weniger zu sparen. Empirische Arbeiten, die Veränderungen in Vermögensgrenzen über die Zeit betrachten, bestätigen dies (Powers, 1998). Die Einflüsse von Vermögensprüfungen gehen über die Vermögensbildung hinaus und beeinflussen das Arbeitsangebot (Wellschmied, 2015) sowie das Suchverhalten von Arbeitslosen (Koehne und Kuhn, 2015). Auf Basis dieser Analysen hätte eine Lockerung der Vermögensprüfungen zur Folge, dass sowohl mehr Anreize zur Arbeitssuche und -aufnahme bestünden als auch mehr gespart werden würde. Da Vermögensprüfungen andererseits dazu beitragen, die Finanzierbarkeit von Sozialleistungen sicherzustellen, muss eine Analyse der optimalen Stärke und Form einer Vermögensprüfung die Vorteile und Nachteile gegeneinander abwägen. Für Deutschland gibt es aufgrund der unsicheren Datenlage im Vermögensbereich zu diesen Fragen bisher keine empirische Literatur.[5] Erste strukturelle Analysen zeigen allerdings, dass in der derzeitigen Ausgestaltung der Vermögensprüfung moderate Anpassungen des Sparverhaltens sehr wahrscheinlich sind.

Dynamische strukturelle Modelle können ein geeignetes Mittel sein, um offene Fragen im Bereich der Vermögensprüfung im Allgemeinen und für Deutschland im Speziellen zu beantworten. Dabei gilt es Verhaltensreaktionen in verschiedenen Dimensionen (Sparverhalten, Arbeitsanreize, Portfoliozusammensetzung) zu beleuchten, die Interaktionen auf Haushaltsebene in die Analyse einzubeziehen, sowie Auswirkungen der genauen Ausgestaltung einer Vermögensprüfung miteinander zu vergleichen. Letztere Forschungsfrage ist besonders hervorzuheben, da es zu dieser Frage auch über Deutschland hinaus keine Evidenz gibt und da sie für die Effektivität der Grundsicherung entscheidend ist. So erreicht eine Grundsicherung mit einem vom Alter abhängigen Schonvermögen eine andere Zielgruppe als ein Transfer mit einer konstanten Vermögensgrenze oder mit einer von der Erwerbshistorie abhängigen Vermögensprüfung.

Besonders mit Blick auf Reformvorschläge zur Grundsicherung sollten die oben genannten Fragestellungen zur Vermögensprüfung zudem im Zusammenspiel mit anderen Zugangsvoraussetzungen wie einer Einkommensprüfung oder dem Zwang zur Arbeitsaufnahme untersucht werden. So ließe sich feststellen, in welcher Hinsicht die Auswirkungen einer Vermögensprüfung im aktuellen System mit den Effekten einer Vermögensprüfung ohne andere Zugangshürden zu vergleichen sind.

Im Gegensatz zum bestehenden System der Grundsicherung sieht die Einführung eines BGE eine vollständige Abschaffung und verschiedene Reformvorschläge mindestens eine starke Lockerung der Bedürftigkeitsprüfung vor. Dies betrifft nicht nur das Einkommen und Vermögen einer

[5] Zu den Effekten vermögensunabhängiger Zahlung von Transferleistungen gibt es im deutschen Kontext eine empirische ex-post-Literatur zur starken Kindergeldausweitung in den 1990er Jahren, welche eine Reduktion des Arbeitsangebots zur Folge hatte (Rainer et al., 2014). Das Kindergeld ist einem Grundeinkommen prinzipiell ähnlich und wird ohne Vermögensprüfung bezahlt.

Person, sondern typischerweise das einer ökonomischen Einheit wie z.B. eines Haushalts. Im bestehenden Sozialsystem gilt das Konzept der Bedarfsgemeinschaft. BGE-Konzepte und Reformvorschläge, die eine Bedarfsprüfung vorsehen, müssen berücksichtigen und definieren, in welcher Personengruppierung und Einheit die Bedürftigkeit festgestellt wird. Auch Konzepte, die eine Verrechnung eines Grundeinkommens mit der Einkommenssteuer vorsehen, müssen prinzipiell berücksichtigen, dass in Deutschland mehrere Personen eine Steuereinheit bilden können.

2.3 Erwerbstätige Leistungsempfänger und Transferentzug

Auch Erwerbstätige können Leistungen des SGB II erhalten, wenn das eigene Einkommen nicht zum Lebensunterhalt reicht („Aufstocker"). Das Einkommen wird dabei auf die Transferleistung angerechnet. Die Transferhöhe sinkt daher mit steigendem Einkommen. Die Verrechnung mit Einkommen verläuft in mehreren Schritten, sodass sich über einen Freibetrag von monatlich 100 Euro hinaus z.T. effektive Grenzbelastungen von 80 bis 100 Prozent ergeben. Dieser Transferentzugsverlauf und die Komplexität der Interaktion verschiedener weiterer Transfers wie dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld wird vielfach als anreizfeindlich kritisiert (siehe z.B. Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers, 2018, Bruckmeier, Mühlhan und Peichl, 2018, Blömer und Peichl, 2018). Verschiedene Reformvorschläge für die Ausgestaltung des Transferentzuges im bestehenden ALG II liegen vor (vgl. Diskussion in Jung et al., 2019) und Simulationen verschiedener Varianten zeigen, je nach Ausgestaltung, ein starkes Anreizpotential von geringeren Transferentzugsraten.

Blömer, Litsche und Peichl (2019) untersuchen eine Vielzahl von Reformvarianten des ALG II bzgl. der Ausgestaltung des Transferentzuges. Alle in der Studie untersuchten Varianten haben gemeinsam, dass die vorgelagerten Leistungen (Kinderzuschlag und Wohngeld) durch eine universelle Transferleistung ersetzt werden. Außerdem wird in allen Bausteinen die effektive Grenzbelastung – für gewisse Einkommensbereiche – reduziert und zwischen 60% und 80% variiert. Würde die Transferentzugsrate gesenkt, ergeben sich gerade bei Beibehaltung von Freibetragsregeln beim ALG II positive Arbeitsangebotseffekte von ca. 200.000 bzw. 500.000 Vollzeitäquivalenten bei einem marginalen Transferentzug von 80 bzw. 60%. Dies erfolgt jedoch auf Kosten des Staatsbudgets, da die Ausgaben für Transfers ansteigen je höher die Freibeträge und je niedriger die Transferentzugsraten sind. Laut der Simulationsstudie ist bei einer Abflachung der Transferentzugsraten wiederum eine leichte Erhöhung der Regelsätze möglich, ohne stark negative Arbeitsanreise hervorzurufen. Das liegt daran, dass durch die Regelsatzerhöhung zwar das verfügbare Einkommen bei Arbeitslosigkeit steigt (was die Arbeitsanreize senkt), gleichzeitig auch ein größerer Anteil des Entgelts beim Arbeitnehmer verbleibt (was die Arbeitsanreize erhöht).

Neben der Betrachtung der Beschäftigungsanreize anhand von Grenzbelastungen können „Partizipationsbelastungen“ (auch „Participation Tax Rate“, PTR) als Indikatoren für Beschäftigungsanreize untersucht werden. Anders als die effektive Grenzbelastung, die für die „intensive margin“, also kleine Änderungen im Arbeitsangebot, relevant ist, zeigt die Partizipationsbelastung

die Belastung bei diskreten Entscheidungen („extensive margin“), also beispielsweise, ob eine Person eine Beschäftigung aufnimmt oder arbeitslos bleibt. Die PTR ist der Anteil des Bruttoeinkommens, der abgegeben werden muss, wenn man von Nichterwerbstätigkeit zu einer positiven Arbeitsstundenzahl wechselt (siehe Bartels und Pestel, 2016 und Blömer und Peichl, 2020).[6]

Die PTR ist ein Indikator dafür, wie groß der „Lohnabstand“, also der Abstand zwischen dem Einkommen bei Erwerbstätigkeit und dem Einkommen bei Arbeitslosigkeit ist. Die PTR und der Verlauf ist bei der Ausgestaltung von Transferleistungen relevant. Es zeigt sich, dass die Partizipationsbelastungen in Deutschland nie mehr als 100% betragen (siehe Blömer und Peichl, 2020). Ein Haushalt hat also bei Erwerbstätigkeit der im Haushalt lebenden Personen generell mehr Einkommen zur Verfügung, als bei Arbeitslosigkeit (ggf. eines Teils) der Haushaltsmitglieder. Die Höhe der Partizipationsbelastung hängt im Niedriglohnbereich insbesondere von den ALG-II-Hinzuverdienstregeln sowie der Höhe des verfügbaren Einkommens bei Arbeitslosigkeit ab. Im Fall der Aufnahme eines Vollzeitjobs haben beispielsweise Alleinstehende mit einem Bruttostundenlohn von 10 Euro hohe Partizipationsbelastungen von etwa 75 bis 80%.

Sowohl beim BGE als auch bei Reformvorschlägen des bestehenden Systems stellt sich die Frage der Anrechnung von Einkommen bzw. nach der Ausgestaltung der Verrechnung des Grundeinkommens im Steuersystem. Als Maß für die Anreizwirkungen eines Gesamtsystems können dabei die effektive Grenzbelastung sowie die Partizipationsbelastung betrachtet werden. Diese effektive Grenzbelastung gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros wieder abgegeben werden müsste – sei es durch Anrechnung oder Verrechnung des Grundeinkommens/Transferleistungen, durch die Einkommensteuern oder als Beitrag zur Sozialversicherung. Die angesprochenen Studien legen nahe, dass hohe Grenzbelastungen im Niedrigeinkommensbereich schädlich und größere Sprungstellen im Brutto-Netto-Verlauf zu vermeiden sind. Die Partizipationsbelastung ist hingegen anschaulicher für die Analyse von diskreten Entscheidungen, wie die prinzipielle Beschäftigungsaufnahme. Hohe (bzw. niedrige) PTR zeigen hierbei mit Bezug auf die Bruttoeinkommen oder der geleisteten Arbeitszeit besonders unattraktive (bzw. vorteilhafte) Arbeitszeitkategorien.

2.4 Sanktionen

2.4.1 Hintergrund und Ausgestaltung in der Praxis

Das ALG II ist als Teil eines Leistungs- und Maßnahmenkataloges zu verstehen, dass die Arbeitsmarktintegration als Ziel hat. Neben den gewährten Geldleistungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts sind weitere Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Form von Sach- und Dienstleistungen vorgesehen und Leistungsempfänger an ein Fallmanagement gebunden, wodurch die Leistungsbezieher wettbewerbsfähiger auf dem Arbeitsmarkt werden sollen. Das SGB II verfolgt

[6] Die PTR ist das Äquivalent zum „Durchschnittssteuersatz“, nur unter zusätzlicher Berücksichtigung des Transfersystems. Analog ist die „Effektive Grenzbelastung“ das Äquivalent zur „Grenzsteuer“, nur unter zusätzlicher Berücksichtigung von Transfers.

hierbei explizit ein „Fördern und Fordern“. Damit ist das Prinzip der Eigenverantwortung und der Mitwirkung des Leistungsempfängers gemeint. Der Bezug von Grundsicherungsleistungen ist daher mit genau definierten Pflichten für erwerbsfähige Leistungsberechtigte verbunden, deren unentschuldigte Nichteinhaltung mit verschiedenen, in § 31 SGB II aufgezählten Sanktionsmitteln bestraft wird.[7] Durch die Androhung und etwaige Durchsetzung von Sanktionen soll die Kooperation der Leistungsberechtigten mit den Fachkräften des Jobcenters gefördert werden. In Anbetracht der eingeschränkten Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Hartz IV ersetzen die Sanktionen auch die häufig geringen finanziellen Anreize zur Aufnahme einer (zumutbaren) Arbeit.

Die Härte der Sanktionen in Deutschland liegt im OECD-Mittelfeld (vgl. Immervoll und Knotz, 2018). Über die Rechtmäßigkeit von Sanktionen hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 5. November 2019 entschieden. Demnach sind Sanktionen in Höhe einer Kürzung des Regelsatzes um maximal 30 Prozent zulässig. Im Jahr 2018 wurden 8,5% der ALG-II-Empfänger mindestens einmal sanktioniert. 77% der neu verhängten Sanktionen waren auf Meldeversäumnisse zurückzuführen (leichte Sanktionen). Empfänger unter 25 werden häufiger sanktioniert. Laut der Studie von Zahradnik et al. (2016) werden gering qualifizierten Leistungsbezieher überproportional häufig sanktioniert. Dies sei jedoch nicht durch geringere Arbeitsmotivation oder Konzessionsbereitschaft erklärbar. Zahradnik et al. (2016) führen dies vielmehr auf geringeres „kulturelles Kapital“ der Leistungsbezieher beim Umgang mit den Jobcentern zurück. Das Konzept eines BGE sowie verschiedene Reformvorschläge des bestehenden Systems sehen im Gegensatz hierzu in der Regel keine Sanktionen vor, da sie prinzipbedingt nicht, wie das ALG II, die Arbeitsmarktintegration als übergeordnetes Ziel haben.

2.4.2 Wirkung der Sanktionen in Theorie und Praxis

Sanktionen sind Teil von ALG-II um Leistungsbezieher zu einer schnelleren Wiederaufnahme der Arbeit zu bewegen. Theoretisch wird diese Sicht der Sanktionswirkung auch durch Arbeitsmarktmodelle zu Such- und Matchingprozessen („search and matching models“) gestützt (siehe z.B. Cahuc, Carcillo und Zylberberg, 2014).[8] Berücksichtigt wird hier ein Arbeitsmarkt mit Friktionen. Sowohl bei potenziellen Arbeitnehmern als auch auf Arbeitgeberseite entstehen (Such-)Kosten durch unvollständige Informationen, wodurch friktionelle Arbeitslosigkeit entsteht. Innerhalb

[7] Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Pflichten, deren unentschuldigte Verletzung eine Sanktionierung der Leistungsbezieher begründet: Zum einen die Verhaltenspflichten (aktive Mitwirkung an Maßnahmen, Annahme eines als zumutbar eingestuften Arbeitsangebots), deren erstmalige Verletzung i.d.R. mit einer Kürzung der Regelbezüge um 30% für drei Monate geahndet wird. Wiederholte Verstöße innerhalb eines Jahres konnten bis zum Urteil des BVerfG im November 2019 bis zum vollständigen Entfallen des ALG-II-Anspruchs führen. Zum anderen drohen bei Verstößen gegen Melde- und Mitwirkungspflichten (z.B. persönliche Meldung beim Leistungsträger, Arzttermine, etc.) Kürzungen der Regelbezüge um 10% für drei Monate, bei Wiederholung innerhalb eines Jahres um weitere 10%. Verschärfte Sanktionen gelten für Leistungsempfänger unter 25 Jahren. Bereits ein einmaliger Verstoß gegen die Verhaltenspflichten resultiert im Entfall der Regelleistungen für drei Monate bei fortlaufender Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung, die aber beim wiederholten Verstoß ebenfalls gestrichen werden können). Hingegen werden Leistungsempfänger unter 25 Jahren erst bei zweiter Verletzung der Melde- und Mit-wirkungspflichten mit einer 10%igen Kürzung des Anspruchs sanktioniert.

[8] Betrachtet wird in diesem Abschnitt der Aspekt der Sanktionen als Teil des „Forderns“ von ALG II und wie dies die Suchanstrengungen von Arbeitslosen und damit die Kontaktwahrscheinlichkeit auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Vor dem Hintergrund von Friktionen auf dem Arbeitsmarkt wird jedoch auch das Prinzip des „Förderns“, also die Unterstützung beim Kontakt im Suchprozesses, wichtig. Institutionen wie das Arbeitslosengeld II beinhalten schon konzeptionell Unterstützungsleistungen, die Friktionen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite reduzieren sollen. Hierin liegt ebenfalls ein Unterschied zu BGE-Konzepten, die solche Hilfestellungen bei der Arbeitssuche entweder nicht vorsehen, nicht mit dem Transferbezug kombinieren oder anderweitig bereitstellen wollen.

des Modellrahmens führt eine (drohende) Leistungskürzung zum einen zu erhöhter Suchintensität der Betroffenen, um Einkommensverluste zu vermeiden. Zum anderen sinkt der Reservationslohn (derjenige Lohn, ab dem Arbeitssuchende ein Arbeitsangebot annehmen würden) der Leistungsempfänger, wodurch ihre Konzessionsbereitschaft hinsichtlich Bezahlung und Arbeitsbedingungen steigt. Es gibt also zwei Effekte durch Sanktionen: Die erhöhten Suchanstrengungen erhöhen die Kontaktwahrscheinlichkeit bzw. -häufigkeit auf dem Arbeitsmarkt und verringern damit die Friktionen. Darüber hinaus führen potenziell geringere Reservationslöhne zu einer häufigeren Annahme eines Arbeitsangebotes, wenn es zu einem Kontakt kommt. Dabei wird meist angenommen, dass sich diese Effekte bereits bei Androhung der Sanktionen einstellen (ex ante) und durch tatsächliche Leistungskürzung verstärkt werden (ex post) (siehe z.B. Zahradnik et al., 2016, Bruckmeier et al., 2018, Wolff, 2014).

Insgesamt gibt es nur wenige empirisch fundierte Studien zur Wirkung der Sanktionen. Die bisher vorliegenden empirischen Studien erlauben allenfalls eine Überprüfung einzelner Aspekte dieser Thesen, insbesondere was die Auswirkung tatsächlich verhängter Sanktionen auf Arbeitssuchintensität, Abgang aus der Arbeitslosigkeit und Reservationslöhne der Betroffenen angeht.

Auf Basis eines kombinierten Datensatzes aus Befragungsdaten und administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit aus dem Beobachtungszeitraum 2006 und 2007 schätzen Thomsen, Walter und Boockmann (2009) die Effektivität der Sanktionen auf die Arbeitsaufnahme als sehr hoch. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass infolge einer Leistungskürzung die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs aus dem Leistungsbezug sowie der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um etwa 70 bzw. 50 Prozentpunkte steigt. Vom Berge et al. (2015) hingegen ordnen dieses Ergebnis als unrealistisch hoch ein und kritisieren, dass die Untersuchung lediglich auf einer kleinen Anzahl an betrachteten Personen beruhe und nicht zwischen der ex-ante- und ex-post-Wirkung der Sanktionen unterscheide.

Hillmann und Hohenleitner (2012) nutzen die Daten der IAB-Personenbefragung „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) der Jahre 2005 bis 2008, und finden, dass die erste Sanktionserfahrung sowohl die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Beschäftigungsaufnahme als auch des Rückzuges aus dem Arbeitsmarkt erhöht. Wolff (2014) und vom Berge et al. (2015) kritisieren die Studie jedoch wegen der fehlenden Unterscheidung zwischen den ex-ante und ex-post Effekten der Sanktionen und aufgrund weiterer Unzulänglichkeiten bzgl. der Stichprobe. Des Weiteren finden Hohenleitner und Hillmann (2019a) einen positiven, kurzfristigen Effekt von Sanktionen auf die Aufnahme einer Beschäftigung und dem Verlassen des Grundsicherungssystems basierend auf den administrativen Daten der „Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB)“ 2004 bis 2010. In der mittleren und langen Frist seien die Effekte allerdings geringer.

In einer weiteren Studie untersuchen Hohenleitner und Hillmann (2019b) inwiefern sich Sanktionen kurz- und mittelfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken. Sie finden, dass neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse von ehemals sanktionierten Arbeitslosen signifikant

schlechter entlohnt und instabiler sind als von ehemals Arbeitslosen, die nicht sanktioniert wurden. Diese Effekte sind stärker bei Aufstockern und werden auch bei anderen, im gleichen Haushalt lebenden arbeitslosen Personen gemessen, die nur indirekt von den Sanktionen betroffen sind. Die von Hohenleitner und Hillmann (2019a) dokumentierten positiven kurzfristigen Effekte der Sanktionen auf die Aufnahme der Beschäftigung werden nicht gegengerechnet.

Van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2017) untersuchen in ihrer Studie Sanktionseffekte auf unter 25-jährige arbeitslose, westdeutsche Männer. Die Wirkung der verhängten Sanktionen wird auf Basis der Personendaten der „Integrierten Erwerbsbiografien“ (IEB) und der „Leistungshistorik Grundsicherung“ (LHG) geschätzt. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Sanktionserfahrung junge Arbeitslose zu einer früheren Arbeitsaufnahme motiviert. Demnach erhöhen milde Sanktionen die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung um 40%, während harte Sanktionen zu einem Anstieg der Übergangsraten um mehr als 120% führen. Größere Kürzungen scheinen damit größere Wirkung zu haben. Die Auswirkungen der Sanktionen seien allerdings nicht nur positiv, da mit der sanktionsbedingt früheren Aufnahme einer Beschäftigung meistens ein geringerer Lohn einherginge. Der Reservationslohn sinke demnach. Darüber hinaus präsentieren die Autoren Evidenz, dass sich junge Arbeitslose bereits durch die erste Sanktion verstärkt aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. Dieser Effekt sei jedoch weit weniger stark als der Übergang in Beschäftigung.

Zusammengefasst weisen die Ergebnisse der wenigen existierenden Studien eine gewisse empirische Evidenz für die Implikationen von Arbeitsmarktmodellen zu Such- und Matchingprozessen. Sanktionen im deutschen Grundsicherungssystem scheinen sowohl ex ante als auch ex post die Übergangsraten vom Leistungsbezug in Beschäftigung zu erhöhen und die (Wieder-)Aufnahme von Arbeit zu beschleunigen. Gleichzeitig ist das Ergebnis, dass Sanktionen einen negativen Effekt auf die Löhne ehemaliger Leistungsempfänger haben, weitgehend unumstritten. Uneinigkeit herrscht vielmehr darüber, wie lange dieser Effekt anhält. Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit empirischer Evidenz aus anderen europäischen Ländern, die ebenfalls überwiegend einen positiven Effekt von Sanktionen auf die Aufnahme von Beschäftigung und einen negativen Effekt auf den Reservationslohn finden, siehe z.B. Lalive, Van Ours und Zweimüller (2005) und Arni, Lalive und Van Ours (2013) auf Basis Schweizer Daten, Abbring, Van den Berg und Van Ours (2005) für die Niederlande, Svarer (2011) für Dänemark und van den Berg und Vikström (2014) für Schweden.

Weitere Wirkungskanäle von Sanktionen wie Effekte auf die Lebenssituation oder Gesundheit der Sanktionierten sind in der ökonomischen Literatur weitestgehend unerforscht. Einblicke in mögliche Wirkungen der Sanktionen liefert hierbei die rein qualitative Studie von Apel und Engel (2013), welche die Ergebnisse einer Telefonbefragung unter mehr als 1.800 arbeitsfähigen Leistungsempfängern zusammenfasst. Sowohl bei den nicht-sanktionierten als auch bei den bereits sanktionierten Befragten stoßen die Sanktionen grundsätzlich auf Akzeptanz. Des Weiteren leiden Sanktionierte häufiger unter psychischen Problemen, sind häufiger verschuldet und zeigen

weniger Kooperationsbereitschaft mit den Jobcentern. Die Ergebnisse der Studie sind jedoch nicht kausal interpretierbar, da die Methode nicht für unterschiedliche Charakteristika von sanktionierten und nicht-sanktionierten Personen kontrolliert. Folglich könnte der kausale Zusammenhang auch in die andere Richtung weisen, wenn beispielsweise Personen mit psychischen Problemen unkooperativer sein sollten und daher häufiger sanktioniert werden würden.

2.4.3 Erwartete Effekte der Lockerung/Aufhebung von Sanktionen

In seinem Urteil vom 5. November 2019 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Sanktionierungen in der Grundsicherung im Allgemeinen als verfassungskonform. Jedoch stufte es Minderungen der Regelleistung um 60% und mehr als verfassungswidrig ein, da das Existenzminimum nicht mehr ohne Weiteres gewährleistet werden könne. Durch die angeordnete Neuregelung durch den Gesetzgeber stellt sich daher mehr denn je die Frage, wie sich die Abschaffung, bzw. die Lockerung der Sanktionen auf (potenzielle) Leistungsempfänger auswirken würde. Außerdem sind die Effekte einer Lockerung der Sanktionen im Zusammenhang verschiedenster Konzepte von Grundeinkommen relevant, da diese in der Regel keine Sanktionen vorsehen, da sie prinzipbedingt die Arbeitsmarktbeteiligung nicht als übergeordnetes Ziel haben.

In Abwägung der positiven und negativen Sanktionseffekte lehnen die meisten Volkswirte eine vollständige Abschaffung der Sanktionen ab (siehe z.B. vom Berge et al., 2015, Bruckmeier et al., 2018, Wolff, 2014). Entsprechend wenig wurde die Wirkung des Aufhebens von Sanktionen daher bisher erforscht, es bleibt in der Debatte zumeist bei der Feststellung, dass damit die positiven (wie auch negativen) Auswirkungen der Sanktionen rückgängig gemacht würden (vgl. z.B. Breuer, 2019).

Die Wirkung einer Abschaffung der Sanktionen ist daher weitgehend unerforscht. Konkrete Vorschläge hierzu wurden beispielsweise von vom Berge et al. (2015), Wolff (2014) und Bruckmeier et al. (2018) unterbreitet, welche für eine Abmilderung der Sanktionierungspolitik eintreten. Die Vorschläge beinhalten, die schärferen Regeln für junge Arbeitslose unter 25 durch die allgemeinen Regeln für ab 25-Jährige zu ersetzen, wiederholte Pflichtverstöße nicht mit einer stärkeren Reduktion der Leistung, sondern mit einer längeren Dauer der Leistungsminderung bei Einhaltung einer angemessenen Obergrenze für die Leistungsreduktion zu sanktionieren und das Ausmaß der Sanktionierung mehr von konkreter Pflichtverletzung abhängig zu machen. Davon versprechen sich die Autoren eine Aufrechterhaltung der Anreizwirkung bei gleichzeitiger Vermeidung existenzbedrohender Sanktionseffekte. Konkrete Untersuchungen oder Berechnungen werden in den jeweiligen Studien jedoch nicht durchgeführt.

Des Weiteren sind die potenziellen Interaktionseffekte einer Abschaffung der Sanktionen bei gleichzeitiger Reform anderer Elemente der Grundsicherung unerforscht, welche z.B. eine Lockerung der Vermögensprüfung, Ausweitung der Zuverdienstmöglichkeiten und Vereinfachung der Auszahlung vorsehen könnte. Die in Abschnitt 4.3 beschriebenen Experimente mit bedingungsloser Grundsicherung in anderen Ländern bieten hierfür zwar eine erste Orientierung hinsichtlich potentieller Effekte auf Wohlbefinden, finanzieller Sicherheit und Anreizen zur Arbeitsaufnahme,

jedoch ist fraglich, in wie fern die Erkenntnisse auf eine Situation außerhalb des experimentellen Rahmens und das deutsche System übertragbar sind.

2.5 Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen

2.5.1 Nicht-Inanspruchnahme im Allgemeinen

Sowohl bei der Grundsicherung im Alter als auch beim ALG II handelt es sich um eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung (keine Versicherungsleistung), die nicht automatisch, sondern auf Antrag gewährt wird. Obwohl die Grundsicherung den Schwächsten in der Gesellschaft helfen sollte, scheint diese bei weitem nicht von allen Berechtigten in Anspruch genommen zu werden. Dafür kann es verschiedene Gründe, wie die Komplexität der Beantragung oder sogenannte Stigma-Effekte geben (siehe Abschnitt 2.5.2). Eine hohe Rate der Nicht-Inanspruchnahme ist problematisch, wenn diese unbeabsichtigte Effekte auf die Vermögensverteilung hervorrufen (vgl. Whelan, 2010). Des Weiteren führt Nicht-Inanspruchnahme zu Ungerechtigkeiten zwischen denjenigen Personen, die ihre Ansprüche geltend machen und denjenigen, die diese nicht in Anspruch nehmen (vgl. van Oorschot, 1991).

Mikrosimulationsstudien zufolge nimmt rund die Hälfte der Leistungsberechtigten die (verschiedenen) Grundsicherungsleistungen nicht in Anspruch. Die Inanspruchnahmeraten unterscheiden sich in Abhängigkeit von den im jeweiligen Modell gewählten Annahmen, der betrachteten Grundgesamtheit und der Datenquelle. Die meisten Studien betrachten die Inanspruchnahme von Sozialhilfe nach SGB II und SGB XII gemeinsam. Bruckmeier et al. (2013) verwenden die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und finden eine Rate der Nicht-Inanspruchnahme von 34-43% für das Jahr 2008. Dies unterscheidet sich wenig von den Ergebnissen der Studien, die die Daten des SOEP verwenden. Hier finden Bruckmeier und Wiemers (2012) Raten der Nicht-Inanspruchnahme von 41-49% für die Jahre 2005 bis 2007, Becker (2012) 35-42% für 2007 und Wiemers (2015) 39-48% für die Jahre 2005 bis 2011. Bruckmeier und Wiemers (2017) finden, dass dabei Deutsche (43%) und EU-Ausländer (50%) häufiger Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen als Nicht-EU-Ausländer (39%).

Ein allgemeines Problem dieser Mikrosimulationsstudien zur Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist, dass die Messung der Inanspruchnahme in aller Regel auf fehlerbehafteten Umfragedaten beruht. Neben den Messfehlern über den tatsächlichen Bezug einer Leistung gibt es insbesondere Messfehler bei denjenigen Variablen, die für die Berechnung/Simulation des potenziellen Anspruchs notwendig sind. Konkret liegen in Befragungsdaten nicht alle notwendigen Informationen vor, die bei der Bedürftigkeitsprüfung genutzt werden. Ein typischer Simulationsfehler kann zum Beispiel dadurch zustande kommen, dass das Vermögen in Befragungen nicht richtig erfasst wird. Ein solcher Fall würde dann auf der Mikroebene der Simulation als Haushalt mit Anspruch identifiziert, den er in der Realität nicht besitzt. Messfehler werden in Mikrosimulationsmodellen üblicherweise durch strukturelle Annahmen adressiert, die schwer zu verifizieren

sind.[9] Die Ergebnisse der aktuellen Untersuchung von Bruckmeier, Riphahn und Wiemers (2019) legen nahe, dass das Ausmaß der Messfehler erheblich sein kann, sodass umfragebasierte Analysen zu substantiell verzerrt sein können.

Die vorliegende Evidenz deutet insgesamt darauf hin, dass die Hartz-Reformen einen positiven Effekt auf die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen hatten. Beispielsweise finden Bruckmeier und Wiemers (2012), dass die Nicht-Inanspruchnahmerate in den Jahren nach den Hartz-Reformen signifikant zurückgegangen sind – von 49% im Jahr 2005 auf 41% im Jahr 2007 und damit deutlich niedriger waren als in den Jahren vor der Reform. Als mögliche Gründe für diese Entwicklung führen die Autoren die intensive Debatte über Sozialhilfe zu der Zeit der Reformen, die veränderte Struktur der bedarfsgerechten Sozialhilfe sowie die Vereinfachung des Beantragungsprozesses an. Vor den Reformen mussten drei verschiedene Anträge auf finanzielle Unterstützung (Arbeitslosenhilfe, Wohngeld, Sozialhilfe) bei unterschiedlichen, häufig nicht kooperierenden Institutionen gestellt werden. Dies wurde für die meisten Fälle durch die Schaffung der sogenannten Job-Center durch eine einzige Anlaufstelle ersetzt. In einer neueren Studie, welche ebenfalls auf einem mit Daten des Sozioökonomischen Panels kalibrierten Mikrosimulationsmodell basiert, findet Harnisch (2019), dass die Inanspruchnahmerate in den Folgejahren bis 2014 stabil geblieben ist.

Die meisten Simulationsstudien zur Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen betrachten die Sozialhilfe nach SGB II und SGB XII zusammengenommen. Dabei unterscheidet sich die Nicht-Inanspruchnahme z.T. stark zwischen einzelnen Gruppen von Anspruchsberechtigten. Basierend auf den SOEP-Wellen 2013 und 2014 ermitteln Bruckmeier und Wiemers (2018) unter erwerbsfähigen Haushalten eine Nicht-Inanspruchnahmequote von 43% für Grundsicherung nach SGB II. Für den gleichen Personenkreis schätzt Becker (2012) etwas geringere Quoten von 33-39% und hebt hervor, dass sich hierbei die Nichtinanspruchnahme-Raten der Arbeitslosen-Bedarfsgemeinschaften (13-15%) substantiell von der Nicht-Inanspruchnahme unter Erwerbstätigen-Bedarfsgemeinschaften (48%-55%) unterscheiden. Im Gegensatz hierzu scheint das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme für Grundsicherung im Alter (nach SGB XII) noch größer zu sein, für welche Becker (2012) basierend auf Daten für das Jahr 2007 eine Quote zwischen 57-68% und Buslei et al. (2019) von 62% für die Jahre 2010-2015 ermitteln.

2.5.2 Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme

Die potenziellen Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen sind vielfältig. In der Literatur herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass hierbei insbesondere geringe Ansprüche bei relativ großem Aufwand aufgrund komplexer Beantragung, bürokratischer Verfahren, dem Zwang zur Offenlegung persönlicher Einkommens- und Vermögensverhältnisse

[9] Typischerweise wird in Mikrosimulationsstudien entweder exogen eine Rate der Inanspruchnahme festgelegt, die dann dafür sorgt, dass die aggregierten fiskalischen Ausgaben möglichst genau getroffen werden, oder die Nicht-Inanspruchnahme über einen „Stigma-Dummy“ als Teil der Nutzenfunktion modelliert.

und Auflagen im Rahmen von Eingliederungsmaßnahmen eine Rolle spielen (s. z.B. die Diskussionen in Bruckmeier et al., 2013, Buslei et al., 2019 und Harnisch, 2019). Beispielsweise zeigen Buslei et al. (2019), dass nur etwa 20% der Haushalte, deren Anspruch auf Grundsicherung im Alter sich monatlich auf 20 bis 200 Euro belaufen würde, ihren Anspruch geltend machen, während es bei Hilfsbedürftigen, deren monatlicher Anspruch 600 Euro übersteigt, beinahe 80 % sind. Des Weiteren deuten die Ergebnisse von Buslei et al. (2019) und Harnisch (2019) darauf hin, dass die Komplexität des Beantragungsprozesses vor allem bei weniger gebildeten Personengruppen zu niedrigeren Inanspruchnahmequoten führen.

Des Weiteren gelten Informationsdefizite als wichtiger Grund der Nicht-Inanspruchnahme. Laut Harnisch (2019) sei zum einen die Bezeichnung „Arbeitslosengeld II“ verwirrend, weswegen viele erwerbstätige Hilfsbedürftige keinen Antrag stellen würden. Zum anderen sei die Nichtinanspruchnahme auch bei Wohnungseigentümern weit verbreitet, da diese oft fürchten würden, die Voraussetzungen nicht zu erfüllen bzw. bei Transferbezug ausziehen zu müssen. Bei der Grundsicherung im Alter könnte dieses Problem dadurch verschärft werden, dass häufig nicht bekannt ist, dass die Vermögensprüfung aufgrund höherer Schonvermögen weniger restriktiv ist als im SGB II.[10] Dies könnte erklären, warum die Nichtinanspruchnahme unter Rentnern mit Wohnungseigentum nach der Schätzung von Buslei et al. (2019) bei 99% liegt.

Auch der Angst vor dem Gang zum Amt sowie einem gesellschaftlichen Ansehensverlust durch Transferbezug (Stigmatisierung) wird häufig eine wichtige Rolle zugesagt. In einem Laborexperiment zeigen Friedrichsen und Schmacker (2019), dass die Quote der Inanspruchnahme bei öffentlicher Beantragung einer Transferleistung etwa um 30% geringer ist als bei privater Beantragung (wobei es hier nicht spezifisch um eine Grundsicherungsleistung ging). Zu wichtigen Faktoren gehören darüber hinaus die Größe des Haushalts, Alter und der Wohnort: Bei Einpersonenhaushalten gibt es tendenziell weniger Nichtinanspruchnahme; je älter die Betroffenen, desto häufiger ist die Nichtinanspruchnahme. Nicht-Inanspruchnahme ist zudem verbreiteter in Westdeutschland (vgl. Buslei et al., 2019).

2.5.3 Diskutierte Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme

Um die (berechtigte) Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu steigern werden in der Literatur eine Vielzahl an möglichen Maßnahmen diskutiert, von denen im Folgenden eine Auswahl kurz beleuchtet wird.[11]

[10] Unterschiede zwischen Grundsicherung nach SGB II und SGB XII bestehen vor allem in der Vermögungsprüfung, konkret bei der Höhe des Schonvermögens. Für den Bezug der Grundsicherung nach SGB II und SGB XII gelten zudem andere Hinzuverdienstregeln. Die größten Unterschiede bestehen jedoch bezüglich der Mitwirkungspflichten – während den Beziehern der Sozialleistungen nach SGB XII keine relevanten Mitwirkungspflichten auferlegt werden, werden die Bezieher vom Arbeitslosengeld II quasi verpflichtet, sich durch Wahrnehmung verschiedener Angebote und Maßnahmen des Jobcenters um eine Wiederintegration in den Arbeitsmarkt zu bemühen. Legen die Leistungsberechtigten keine solche Bemühungen an den Tag, so können sie sanktioniert werden und das Arbeitslosengeld II kann entsprechend gekürzt werden (s.o.).

[11] Für einen detaillierten Überblick über verschiedene Vorschläge zur Reduktion der Nicht-Inanspruchnahme siehe auch die Studie von Eurofound (2015), welche die Nicht-Inanspruchnahme in den Grundsicherungssystemen in mehreren europäischen Ländern zum Gegenstand hat.

Fast durchgängig verweist die Literatur auf die Bedeutung der Aufklärung und Bereitstellung von Informationen als Maßnahme zur Steigerung der Inanspruchnahme. Diese kann in Form von Informations- und Beratungsangeboten dargestellt werden (vgl. z.B. Eurofound, 2015, Buslei et al., 2019). Hierbei sollte vor allem klargestellt werden, dass ein Arbeitsverhältnis oder Wohneigentum noch keinen Ausschlussgrund bei der Beantragung der Grundsicherung darstellen. Eurofound (2015) schlägt vor, potenzielle Anspruchsberechtigte über das mögliche Bestehen eines Anspruchs von jeweiligen Leistungsträger direkt zu informieren.

Des Weiteren werden häufig vereinfachte Regelungen und reformierte Verwaltungsabläufe in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt. Die Antragsstellung könnte beispielsweise durch Onlineanträge zugänglicher gemacht werden (welche Friedrichsen und Schmacker, 2019 aus Diskretionsgründen auch als Mittel gegen Stigmatisierung ansehen) sowie durch Vernetzung verschiedener Leistungsträger und Steuerbehörden vereinfacht werden. Dies könnte beispielsweise durch einen mit allen den Behörden bekannten Einkommensdaten vorausgefüllter Antrag sein (vgl. Buslei et al., 2019). Bei Verzicht auf eine Vermögensprüfung, könnten etwaige Ansprüche auf Grundsicherung anhand der den Ämtern vorliegenden Steuerinformationen beurteilt werden (vgl. Friedrichsen und Schmacker, 2019). Dies könnte schließlich zu einer automatischen Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigte führen (Blömer und Peichl, 2018).[12]

Zwischen der Wirkung der Vermögensprüfung und Konzepten der automatischen Auszahlung gibt es einen möglicherweise wichtigen, bislang wenig erforschten Interaktionseffekt. Würde die Vermögensprüfung stark gelockert oder abgeschafft, profitieren rein mechanisch vermögende Haushalte mit niedrigen Einkommensflüssen. Dies dürften naturgemäß jedoch seltener Haushalte sein, die auf die Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums faktisch angewiesen sind. Demnach liegt die Vermutung nahe, dass die freiwillige Nichtinanspruchnahme dieser zusätzlich berechtigten Haushalte geringer ausfallen dürfte als im unteren Vermögensbereich. Würde zusätzlich zur Abschaffung der Vermögensprüfung eine automatische Auszahlung hinzukommen, würden diese Vermögenden-Haushalte die Transferleistung bekommen, ob sie wollen oder nicht. Eine entsprechende Komplexität des Transfersystems und die daraus folgende Nicht-Inanspruchnahme durch nicht eigentlich Bedürftige könnte daher sogar politisch gewünscht bzw. »optimal« sein (vgl. Kleven und Kopczuk 2011).

Die vorgebrachten Vorschläge zur Stimulierung der Inanspruchnahme sind in der Regel aus beobachteten Faktoren abgeleitet, welche die Nicht-Inanspruchnahme begünstigen könnten. Die kausale Wirkung der einzelnen Maßnahmen ist im deutschen Kontext jedoch nicht untersucht worden. In diesem Zusammenhang sind die Erkenntnisse eines großangelegten Experiments von Bhargava und Manoli (2015) unter 35.000 US-amerikanischen Steuerzahlern interessant, die den

[12] Hierbei ist allerdings zu beachten, dass nicht alle üblichen Variablen der bestehenden Bedürftigkeitsprüfung direkt aus vorliegenden Steuerinformation abgebildet werden könnten und daher weitere Anpassungen bzw. Vereinfachungen der Bedürftigkeitsprüfung nötig werden würden.

Earned Income Tax Credit (EITC) trotz Berechtigung nicht in Anspruch genommen haben. Die Autoren finden, dass der Erhalt der Information über bestehende Ansprüche an sich, sowie eine vereinfachte Darstellung des Sachverhalts und die Hervorhebung des Nutzens der Grundsicherung zu erheblicher zusätzlicher Inanspruchnahme geführt haben. Versuche, die wahrgenommenen Kosten der Stigmatisierung und der Antragsstellung zu minimieren, blieben jedoch ohne Effekt.

Eine Steigerung der Inanspruchnahme würde zwingend mit höheren fiskalischen Kosten einhergehen. So hätte nach der Kalkulation von Buslei et al. (2019) beispielsweise alleine die vollständige Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter im Jahr 2015 zu Mehrkosten von etwa 2 Milliarden Euro geführt.

3 Auswirkung der Grundsicherung auf den Niedriglohnsektor

Die Diskussion über den Niedriglohnsektor wird in der deutschen Öffentlichkeit und unter Wissenschaftlern intensiv diskutiert. Die Kritiker verweisen zumeist auf die in diesem Bereich geringen Löhne, welche dazu führten, dass die Beschäftigten zusätzlich auf Lohnersatzleistungen angewiesen seien und ein erhöhtes Risiko der Altersarmut hätten. Im Gegensatz hierzu argumentieren die Befürworter, dass mehr Erwerbslose durch flexiblere Regulierung im Niedriglohnbereich in Beschäftigung gebracht würden, welche sonst erwerbslos blieben.

Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist einer der größten in Europa. Im Jahr 2017 umfasste er über 9 Millionen Beschäftigungsverhältnisse, was in etwa einem Viertel aller abhängig Beschäftigten entspricht (vgl. Grabka und Schröder, 2019). Von den vielen Definitionsansätzen des Niedriglohnsektors hat sich in den vergangenen Jahren die OECD-Definition durchgesetzt, wonach ein Niedriglohn vorliegt, wenn der Bruttostundenlohn unterhalb von zwei Dritteln des Medianlohns aller abhängig Beschäftigten liegt (vgl. z.B. Bruckmeier und Hohmeyer, 2018). Im Jahr 2017 lag dieser Schwellenwert bei 10,80 Euro brutto pro Stunde.

In der Diskussion über die Funktionsweise des Arbeitsmarktes im Niedriglohnbereich sind vor allem die Konzepte der atypischen und der prekären Beschäftigung bedeutsam. Da diese jedoch unterschiedliche Bedeutung haben, jedoch häufig beide verwendet werden, werden diese Begriffe im Folgenden zunächst voneinander abgegrenzt.

Der Begriff atypische Beschäftigung sämtliche umfasst vom „Normalarbeitsverhältnis“ (NAV) abweichende Erwerbsformen, also solche, die nicht auf Dauer angelegte, sozialversicherungspflichtige, weisungsgebundene Vollzeittätigkeiten darstellen (Fischer et al., 2015). Namentlich zählen hierzu Teilzeitstellen, befristete Arbeitsverhältnisse, geringfügige Beschäftigung, aber auch Leiharbeit und Scheinselbstständigkeit. Laut Statistischem Bundesamt[13] fielen im Jahr 2018 insgesamt etwa 20% aller Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland unter diese Definition der atypischen Beschäftigung. Im Vergleich zu NAV werden diese oft, aber nicht immer, geringer entlohnt (vgl. z.B. Eichhorst und Tobsch, 2014).

Eine atypische Beschäftigung zeichnet sich jedoch nicht immer durch Prekarität aus, obwohl beide Konzepte in der Diskussion häufig vermengt werden. Der Begriff der Prekarität wird in der Literatur uneinheitlich definiert. Dies liegt vor allem daran, dass ihre Definition nicht nur von der Beschäftigungsart abhängt, sondern auch von anderen, weniger konkreten (sozial-historischen und gesamtgesellschaftlichen) Faktoren. Zum Beispiel bezeichnen Promberger et al. (2018) Pre-

[13] Berechnet anhand von veröffentlichten Daten des Statistischen Bundesamts (https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbsform-zr.html).

karität als Leben in „einer Zone zwischen Inklusion durch Normalarbeitsverhältnisse mit Sozialversicherungsansprüchen und Exklusion in verfestigter Arbeitslosigkeit und Armut“ (S. 5). Folglich wird prekäre Beschäftigung durch Arbeitsplatz- und Existenzsicherungsunsicherheit sowie mangelnden arbeitsrechtlichen Schutz charakterisiert. Der Prozess des Abstiegs in die unsichere Zwischenzone wird dabei als Prekarisierung bezeichnet (Standing, 2011). Die statistische Erfassung von prekären Beschäftigungsverhältnissen ist aufgrund der weniger trennscharfen Definition bedeutend schwieriger als bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Daher beziehen sich die meisten existierenden Studien und somit auch der nachfolgende Literaturüberblick auf atypische Beschäftigungsverhältnisse.[14]

3.1 Entwicklung des Niedriglohnsektors und der atypischen Beschäftigung

Die Entwicklung des Niedriglohnsektors spielt in der öffentlichen Diskussion der vergangenen Jahre und Jahrzehnte eine prominente Rolle und wurde entsprechend mit einer Vielzahl an wissenschaftlichen Studien begleitet. Obwohl sich die Schätzungen des Umfangs des Niedriglohnsektors aufgrund verschiedener Datenquellen und Auswertungsmethoden unterscheiden, wurde über die meisten Studien hinweg eine substanzielle Ausweitung des Niedriglohnsektors in Deutschland am Ende des alten und am Anfang des neuen Jahrtausends dokumentiert. Brady und Biegert (2017) ermitteln einen Anstieg des Anteils an Niedriglohnbeschäftigten von ca. 25% im Jahr 1994 auf etwas über 31% im Jahr 2013. Schäfer and Schmidt (2017) und Grabka und Schröder (2019) dokumentieren einen Anstieg ähnlicher Stärke aber auf niedrigerem Niveau (erstgenannte von 16% auf knapp 22% zwischen 1994 und 2007 und letztgenannte von ca. 16% im Jahr 1996 auf ca. 24% im Jahr 2008 und anschließender Stagnation in den Folgejahren). Am aktuellen Rand scheint der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor rückläufig zu sein. Fedorets et al. (2020) dokumentieren einen Rückgang von 23,7% im Jahr 2015 auf 21,7% im Jahr 2018.[15]

Die Veränderungen im Niedriglohnbereich spiegeln sich in der Entwicklung der verschiedenen Formen der atypischen Beschäftigung wider, welche nachfolgend im Einzelnen kurz beschrieben wird.

Teilzeit: Insgesamt stellt die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung die am meisten verbreitete atypische Erwerbsform dar (vgl. Felde et al., 2018). Gallego Granados, Olthaus und Wrohlich (2019) zufolge ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten zwischen Mitte der 1990er-Jahre

[14] Eine Ausnahme stellt die Studie von Promberger et al. (2018) dar, welche den Umfang und die Entwicklung der Größe des Prekariats in Deutschland über die Jahre 1993-2012 auf Basis des SOEP ermitteln. Hierzu werden prekäre Beschäftigungsverhältnisse aus Merkmalen der jeweiligen Beschäftigungssituation und Haushaltslage abgeleitet und gezeigt, dass ca. ein Achtel der deutschen Erwerbsbevölkerung anhaltend unter prekären Umständen lebt bzw. prekär beschäftigt ist.

[15] Eine gewisse Verbesserung der Lage der Niedriglohnbeschäftigten ging laut Kalina und Weinkopf (2018) mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns einher. Demnach habe der Mindestlohn zu einer Steigerung des Durchschnittsstundenlohns im Niedriglohnsektor von 73% der Niedriglohnschwelle in 2014 zu 77% der Niedriglohnschwelle in 2016 geführt. Die Niedriglohnschwelle betrug 2014 9,97 €/Stunde und 2016 10,44 €/Stunde und lag damit über dem Mindestlohn.

und 2017 von 15% auf 23% gestiegen. Fast 80% dieser Stellen sind von Frauen besetzt (Felde et al., 2018). In Übereinstimmung mit Bachmann, Felder und Tamm (2019) liefern Gallego Granados, Olthaus und Wrohlich (2019) Evidenz, dass die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung vor allem durch eine gestiegene Arbeitsmarktpartizipation von Frauen erklärt werden kann. Dies sei einerseits eine positive Nachricht, da dadurch auch die Erwerbsbeteiligung insgesamt angestiegen sei. Da aber einige Studien, wie z.B. Harnisch, Müller und Neumann (2018), zeigen, dass Teilzeitbeschäftigte gerne mehr arbeiten würden, seien etwa der Ausbau der Kinderbetreuung oder eine Anpassung des Ehegattensplittings nötig, um eine Vollzeittätigkeit für viele Frauen attraktiver zu machen.

Befristungen: Seit den 1990er Jahren verdoppelte sich in etwa auch der Anteil, welcher allerdings in den letzten 10 Jahren relativ stabil war, bis er 2017 wieder etwas angestiegen ist und 2018 mit 8,3%, bzw. 3,2 Millionen befristet Beschäftigten sein Allzeithoch erreicht hat (Hohendanner, 2019). Dieselbe Studie legt nahe, dass seit 2004 jährlich durchschnittlich 45% aller Neuangestellten befristet beschäftigt werden, mehr als die Hälfte davon ohne Sachgrund. Betroffen sind gemäß des "Atlas der Arbeit" (2018) vor allem junge Beschäftigte (60% der unter 35-Jährigen). In den meisten Fällen werden die betroffenen Arbeitnehmer auch nach Ablauf der Befristung weiter beschäftigt. Im Jahr 2016 wurden etwa 40% der befristet Beschäftigten übernommen, während in 36% der Fälle die Befristung verlängert wurde (Felde et al., 2018). Am aktuellen Rand scheint sich dieses Verhältnis etwas in Richtung häufigerer unbefristeter Übernahmen (44,4% im Jahr 2018) relativ zu einer geringeren Anzahl an Verlängerungen der Befristungen (30% im Jahr 2018) verschoben zu haben.

Geringfügige Beschäftigung: Der Zahl an Personen, die in Deutschland einer geringfügig entlohnten Beschäftigung („Minijob“) nachgingen, ist zwischen 2003 und 2014 von 5,7 auf 7,8 Millionen gestiegen und seit 2015 leicht rückgängig (Walwei, 2019). Im Jahr 2018 gingen mehr als 7,5 Mio. Personen in Deutschland einer geringfügig entlohnten Beschäftigung („Minijob“) nach. Ihre Zahl ist zwischen 2013 und 2018 um mehr als 106.000 gestiegen (+1,4%) (eigene Auswertung der Autoren auf Basis der Zahlen der Bundesagentur für Arbeit). Im selben Zeitraum ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist deutschlandweit um 11% auf 33,42 Mio. deutlich stärker als die Anzahl der Minijobs gestiegen.

Hierbei unterscheidet sich die Entwicklung der Nebentätigkeiten stark von den ausschließlich geringfügig Beschäftigten. Während die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Zuge der Hartz-Reformen von 2003 auf 2004 sprunghaft gewachsen ist (von 4,7 zu 5,2 Millionen), blieb das Ausmaß dieser Beschäftigungsart lange Zeit relativ stabil, bis sie ab 2015 etwas zurückgegangen ist. Im Gegensatz hierzu hat sich die Beschäftigung in geringfügig entlohnten Nebenjobs seit 2003 fast verdreifacht (von 1,0 auf 2,7 Millionen), wobei sich das kontinuierliche Wachstum auch nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 fortsetzte. Der Anstieg

der geringfügigen Beschäftigung ist also primär auf die Ausweitung der als Nebenjob aufgenommenen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zurückzuführen (vgl. Walwei, 2019 und Lietzmann, et al., 2018).

Die Einführung des allgemeinen Mindestlohns im Jahr 2015 hat die Entwicklung der Minijobs der vergangenen Jahre maßgeblich beeinflusst. Während die kausale Wirkung des Mindestlohns auf die Gesamtbeschäftigung umstritten ist, wurde ein negativer Effekt auf die Anzahl der Minijobs in mehreren Studien bestätigt, welcher z.B. von Caliendo, Künn und Uhlendorff (2016) und Schmitz (2019) auf einen Rückgang um 180.000 bzw. 202.000 Minijobs geschätzt wird. Eine Sonderumfrage des ifo Instituts zeigt, dass im Zuge der Einführung des Mindestlohns Minijobs teilweise in sozialversicherungspflichtige Stellen umgewandelt wurden (vgl. Sauer und Wojciechowski, 2016). Demnach gab etwa jedes fünfte Unternehmen an, dass Minijobs weggefallen sind und knapp jedes zehnte Unternehmen wandelte Minijobs in sozialversicherungspflichtige Jobs um.

Zeitarbeit[16]**:** Auch die Anzahl der Zeitarbeiter ist zwischen 2000 bis 2017 substanziell von weniger als 300.000 auf mehr als 850.000 gestiegen. Besonders stark war der Anstieg nach der Liberalisierung durch die Hartz-Arbeitsmarktreformen (2004). Seit 2017 geht die Zeitarbeit jedoch kontinuierlich und in substantiellem Maße zurück; bis Anfang 2019 reduzierte sich der Bestand auf etwa 750.000 (Hutter, Klinger und Weber, 2019). Generell wird als Grund für diesen starken Rückgang die schwächelnde Konjunktur sowie die gesetzliche Neuausgestaltung der Arbeitnehmerüberlassung zum angesehen, welche im April 2017 wirksam wurde und sogenannte Kettenüberlassungen ausdrücklich verbietet, vgl. Hutter, Klinger und Weber (2019) und DGB (2019).

Scheinselbständigkeit[17]: Die statistische Erfassung von Selbstständigen als „scheinselbstständig“ ist mit großen Problemen behaftet, da das Vorliegen eines scheinselbständigen Vertragsverhältnisses letztlich nur auf Basis von richterlichen Einzelfallentscheidungen geklärt werden kann. Entsprechend wenige wissenschaftliche Studien beschäftigen sich daher empirisch mit der Scheinselbstständigkeit. Häufig wird in der Literatur daher das Ausmaß der Scheinselbständigkeit mit der Anzahl der Solo-Selbständigen (Selbständige ohne Mitarbeiter) approximiert.

[16] Generell wird der Einsatz von Leiharbeit in der Literatur sehr kontrovers diskutiert. Eine in diesem Zusammenhang sehr interessante Literatur, welche über den Fokus dieser Studie hinausgeht, beschäftigt sich mit dem Effekt der Zeitarbeit auf regulär Beschäftigte, welcher in zwei Richtungen gehen kann: Zum einen kann diese zu erhöhtem Druck auf reguläre Beschäftigte führen, da die sichtbare Anwesenheit einer Alternative zu mehr Zugeständnissen führen könne. Zum anderen gibt es Evidenz dafür, dass sich durch den vermehrten Einsatz von Leiharbeit die Arbeitsplatzstabilität der regulär Beschäftigten erhöht hat, da in wirtschaftlichen Schwächephasen zunächst die Zeitarbeiter abgebaut werden (siehe Hirsch, 2016).

[17] Zur Definition von Scheinselbständigkeit siehe Dietrich und Patzina (2017) S. 1: „Nach gängiger Rechtsauffassung und höchst richterlicher Rechtsprechung in Deutschland wird davon ausgegangen, dass scheinbar selbständig Erwerbstätige eigentlich abhängig Beschäftigte sind, wenn sie den Weisungen ihres Auftraggebers hinsichtlich der Art der Leistungserbringung, der zeitlichen Lage der Leistungserbringung sowie den örtlichen Vorgaben unterliegen und wenn sie ferner verpflichtet sind, mit Mitarbeitern des Auftraggebers zusammenzuarbeiten und dessen Arbeitsmittel zu nutzen.“

Eine Ausnahme zu dieser Praxis stellt die Studie von Dietrich und Patzina (2017) dar, welche zeigen, dass der Zusammenhang von Solo-Selbständigen und Scheinselbständigkeit nicht belastbar ist und daher versuchen Scheinselbständige anhand der Ausprägung anderer Merkmale zu identifizieren, deren Auswahl sich an rechtlichen Überlegungen orientiert. Auf Basis einer Telefonumfrage ermitteln die Autoren, dass im Jahr 2014 hochgerechnet ca. 235.000 Personen im Haupterwerb scheinselbständig waren. Damit läge der Anteil mit 0,7% der Erwerbstätigen zwischen 18 und 64 Jahren nur etwas über dem Niveau von 1995, als 0,6% der Erwerbstätigen als scheinselbständig eingestuft wurden. Im Gegensatz hierzu sei die Zahl der Vertragsverhältnisse, die als scheinselbständige Nebentätigkeit einzustufen sind, von 329.000 im Jahr 1995 auf 158.000 im Jahr 2014 zurückgegangen. Die Autoren führen diesen Rückgang auf „eine veränderte Erwerbsbeteiligung und möglicherweise auch veränderte Einstellungspraktiken der Unternehmen infolge einer verschärften Überprüfung“ zurück Dietrich und Patzina (2017). Die Scheinselbständigen würden besonders häufig in den Bereichen Groß- und Einzelhandel, Verkehr und Nachrichten sowie Hotel und Gastronomie eingesetzt und erzielten ein geringeres Einkommen als vergleichbare Selbständige bzw. abhängig Beschäftigte. Ferner finden Dietrich und Patzina (2017), dass vor allem junge Erwerbstätige und Personen, die zuvor längere Zeit arbeitslos waren, überproportional häufig scheinselbstständig sind. Als weitere Risikofaktoren ermitteln die Autoren Migrationshintergrund, fehlende Berufsabschlüsse und die Größe der Unternehmen.

3.2 Effekte der Hartz-Reformen im Niedriglohnsektor

Eine Vielzahl von Studien misst den Hartz-Reformen eine wesentliche Rolle für die Ausweitung des Niedriglohnsektors zu (siehe z.B. Bellmann, Fischer und Hohendanner, 2009, Eichhorst, Grienberger-Zingerle und Konle-Seidl, 2010 oder Brady und Biegert, 2017). Rothe und Wälde (2017) zeigen, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit im Zuge der Hartz-Reformen zu großen Teilen durch eine substanzielle Ausweitung atypischer Arbeitsverhältnisse erfolgte. Während etwa Lietzmann, Schmelzer und Wiemers (2017) die vermehrte Aufnahme von atypischen Beschäftigungen durch sehr hohe Einkommensanrechnungssätze erklären, die für die Betroffenen einen geringfügigen Nebenjob attraktiver machen, seien arbeitslose Bewerber laut Rebien und Kettner (2011) wegen der niedrigeren Sozialleistungen und der Sanktionsgefahr konzessionsbereiter geworden, wodurch das Prekarisierungsrisiko gestiegen sei.

Aufgrund der Breite der Hartz-Reformen ist der Effekt der Reform der Grundsicherung (Hartz IV) auf die Entwicklung des Niedriglohnsektors nur schwer von den übrigen Elementen der Arbeitsmarktreform zu trennen.[18] Jedoch wird die in Abschnitt 3.1 beschriebene, sprunghafte Zunahme bestimmter atypischer Erwerbsformen, v.a. der Zeitarbeit (Hutter, Klinger und Weber, 2019) und

[18] Hartz I und II traten Anfang 2003 in Kraft und beinhalteten im Wesentlichen die Reform der beruflichen Weiterbildung, der Zeitarbeit, der Förderung von Selbständigkeit („Ich-AGs“) und der geringfügigen Beschäftigung und Midi-Jobs. Hartz III trat Anfang 2004 in Kraft und regelte die Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit und der lokalen Arbeitsämter. Hartz IV trat Anfang 2005 in Kraft und umfasste im Wesentlichen die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

der geringfügigen Beschäftigten in Nebenjobs (Klinger und Weber, 2019), in den jeweiligen Studien vorwiegend mit der Liberalisierung dieser Formen der atypischen Beschäftigungen durch die Arbeitsmarktreformen in Verbindung gebracht – und somit mit Hartz I und II und nicht mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV). Dies deckt sich mit den Ergebnissen von Fahr und Sunde (2009), welche zeigen, dass vor allem Hartz I bis III, welche die Grundsicherung nur indirekt betrafen, zu einer erhöhten Matching-Effizienz am Arbeitsmarkt geführt haben.[19]

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Hartz-Reformen nicht als alleiniger Grund für die Ausweitung des Niedriglohnsektors angesehen werden können. Zum einen verweisen Garz (2013) und Grabka und Schröder (2019) darauf, dass der Anteil der atypischen Beschäftigungsverhältnisse bzw. der Niedriglohnbeschäftigten bereits seit den 1990er-Jahren trendmäßig zugenommen hat und daher nicht erst mit den Arbeitsmarktreformen eingesetzt hat (obgleich er durch diese verstärkt wurde). Zum anderen zeigt die deskriptive Studie von Bachmann, Felder und Tamm (2019), dass die Ausweitung des Niedriglohnsektors vor allem auf die gestiegene Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zurückgeführt werden kann, welche überproportional häufig in Teilzeit oder ausschließlich geringfügig beschäftigt sind. Des Weiteren verweist die Böckler-Stiftung im „Atlas der Arbeit“ (2018) in diesem Zusammenhang auf die sinkende Rolle der Gewerkschaften.

3.3 Brückenfunktion atypischer Beschäftigung

Die Arbeitsmarktliberalisierung im Zuge der Hartz-Reformen und das damit verbundene verstärkte Auftreten atypischer Arbeitsverhältnisse wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Während einige Studien nicht bestätigen können, dass atypische Arbeitsverhältnisse zu mehr Flexibilität und verstärkter Aufwärtsmobilität (Übergang in normale Arbeitsverhältnisse) geführt hätten, sprechen die Ergebnisse anderer Studien den atypischen Beschäftigungsformen durchaus eine Brücken- und Sprungbrettfunktion in (unbefristete) Beschäftigung zu. Es herrscht Einigkeit darüber, dass die Statusmobilität stark mit der Art der zuvor ausgeübten atypischen Beschäftigung variiert und der Übergang von Mini- oder Teilzeit-Jobs in ein Normalarbeitsverhältnis (NAV) viel seltener gelingt als bei befristeten Arbeitsverhältnissen. Dabei wird meist davon ausgegangen, dass ein solcher Wechsel von einem substanziellen Anteil der geringfügig und Teilzeit-Beschäftigten aus Präferenz- oder Zeitgründen nicht angestrebt werde, wenn stattdessen z.B. Kinderbetreuung, die Pflege Angehöriger oder Arbeiten im Privathaushalt abzudecken sind.

Streeck (2011), Tschersich et al. (2010) und Seifert und Keller (2011) bewerten die Mobilitätsmöglichkeiten aus atypischer in normale Beschäftigung insgesamt als eingeschränkt. Laut Tschersich et al. (2010) gelingt etwa 34% der Leiharbeiter und 27% der befristet Beschäftigten der Übergang

[19] Dies bedeutet nicht, dass Hartz IV keinen Einfluss auf die Matching-Effizienz hatte, da diese außerhalb des von (Fahr und Sunde 2009) untersuchten Zeitfensters liegt. So argumentiert etwa Schneider (2019), dass durch die Hartz-Reformen vor allem flexiblere Beschäftigungsformen, wie Befristungen, Zeitarbeit und Minijobs attraktiver wurden und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer Absenkung die Suchanreize der ALG-II-Bezieher gestärkt habe, was insgesamt die Matching-Effizienz am Arbeitsmarkt erhöht habe.

in ein NAV, während dies nur bei 9% der geringfügig und 17% der Teilzeitbeschäftigten der Fall sei. Im Gegensatz hierzu würden 65% der zuvor normal Beschäftigten wieder ein NAV aufnehmen. Auch Seifert und Keller (2011) stellen bzgl. der Aufnahme eines NAV einen beträchtlichen Unterschied zwischen dem Anteil der zuvor normal Beschäftigten (41%) und der zuvor atypisch Beschäftigten fest (17% der Leiharbeiter, 15% der befristet Beschäftigten, 5% der Mini-Jobber und 10% der Teilzeitbeschäftigten). Zudem würden die meisten atypisch Beschäftigten nach einem Arbeitsplatzwechsel in genau derselben Form der atypischen Beschäftigung eine Arbeitsstelle finden. Des Weiteren finden Seifert und Keller (2011), dass die atypisch Beschäftigte nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses wesentlich häufiger (etwa 50%) arbeitslos werden als Personen, die ein NAV beenden (etwa 37%). Bei Letzteren erfolge eine Anstellung in einem anderen Arbeitsverhältnis hingegen wesentlich häufiger ohne zwischenzeitliche Unterbrechung. Vor diesem Hintergrund steht diese Gruppe von Autoren der Brückenfunktion atypischer Beschäftigung eher skeptisch gegenüber, wenngleich diese gerade im Fall der Leiharbeit und befristeten Arbeitsverhältnisse nicht generell als Sackgasse dargestellt wird.

Im Gegensatz hierzu heben Eichhorst und Tobsch (2015) eher die positiven Seiten atypischer Beschäftigung hervor, da diese zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten böte und einen flexibleren Arbeitseinsatz ermögliche. Die Arbeitsmarktflexibilisierung im Zuge der Hartz-Reformen habe insgesamt zu einem Anstieg der Gesamtbeschäftigung (vor allem im Dienstleistungssektor) und auch zu vermehrten Übergängen vorher atypisch Beschäftigter in ein NAV geführt, was jährlich etwa einem Drittel der atypisch Beschäftigten gelänge. Die Brückenfunktion sei vor allem bei befristeten Arbeitsplätzen stark, von denen etwa 30 bis 40% in ein NAV umgewandelt werden würden. Laut Fischer et al. (2015) wird vor allem die Befristung junger, den Arbeitsmarkt betretender Personen unter Unternehmen und öffentlichen Institutionen sehr häufig als verlängerte Probezeit eingesetzt. Zu ähnlichen Einschätzungen kommen auch Gebel (2013), Hohendanner (2010), Gebel (2010), Bellmann, Fischer und Hohendanner (2009), Boockmann und Hagen (2008) und andere. Zwar bestünde durch die größere Verbreitung auch die Gefahr individueller Arbeitslosigkeit oder aber der Kettenbefristung – laut Schmelzer, Gundert und Hohendanner (2015) bleiben fast 50% der Betroffenen in befristeter Beschäftigung–, doch wird unter dieser Gruppe von Autoren tendenziell eher der positive Effekt hervorgehoben.

Weniger klare Evidenz gibt es für die Brückenfunktion der geringfügigen Beschäftigung. Einerseits finden Freier und Steiner (2007) und Caliendo, Künn und Uhlendorff (2016) in der kurzen Frist keine vermehrten Übergänge in ein NAV aus Mini-Jobs. Des Weiteren können Dingeldey, Sopp und Wagner (2012) keine Beziehung zwischen Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung und Verlassen des ALG-II-Bezugs nachweisen, was die Autoren dahingehend interpretieren, dass viele Mini-Jobber in ihrer geringfügigen Beschäftigung eher eine Aufstockung von ALG-II sähen als eine Übergangsmöglichkeit in ein NAV. Anderseits scheinen die langfristigen Effekte der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung verglichen mit weiterem Verbleib in Arbeitslosigkeit wesentlich positiver zu sein. Zum einen dokumentieren Freier und Steiner (2007), dass (zwischen-

durch) geringfügig Beschäftigte weniger Zeit in Arbeitslosigkeit verbringen und ein höheres kumuliertes Einkommen aufweisen. Zum anderen erhöhe laut Caliendo, Künn und Uhlendorff (2016) die Aufnahme eines Mini-Jobs langfristig die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in ein NAV unter Langzeitarbeitslosen. Entsprechend finden Lietzmann, Schmelzer und Wiemers (2017), dass die geringfügige Beschäftigung vor allem für Langzeitarbeitslose eine Brückenfunktion hin zu regulärer Beschäftigung erfüllt, wobei allerdings ein längerer Zeitraum als nur ein Jahr (in ihrem Fall drei Jahre) betrachtet werden müsse.

Des Weiteren besteht in der Literatur keine Einigkeit hinsichtlich der Brückenfunktion der Leiharbeit. Einerseits ermitteln die oben beschriebenen, der atypischen Beschäftigung insgesamt eher skeptisch gegenüberstehenden Studien von Tschersich et al. (2010) und Seifert und Keller (2011) für die Zeitarbeit noch die besten Übergangswahrscheinlichkeiten unter allen Arten der atypischen Beschäftigung. Andererseits schreibt Lehmer (2012) der Leiharbeit nur überschaubare positive Effekte für den Übergang von Langzeitarbeitslosen in NAV zu, welche unter Männern klein und unter Frauen nicht nachweisbar seien. Auch im internationalen Kontext ist sich die Literatur uneins, ob Zeitarbeit eine Brücke in reguläre Beschäftigung bietet (siehe z.B. Jahn und Rosholm, 2018 für einen Überblick über die bestehende Evidenz hinsichtlich der Rolle der Zeitarbeit in anderen Ländern). Jahn und Rosholm (2014) finden Evidenz für positive Brückeneffekte in Dänemark, von denen vor allem Immigranten profitieren würden. Des Weiteren dokumentieren (Jahn und Rosholm 2018), dass die Brückenfunktion der Zeitarbeit zyklisch ist, da diese vor allem in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit genutzt würde. Dies spräche für die Interpretation, dass Zeitarbeit eher als Flexibilisierungsinstrument eingesetzt würde, um kurzfristig auf Schwankungen reagieren zu können und weniger als ein Sprungbrett für unbefristete reguläre Beschäftigung. Hirsch (2016) zeigt empirisch, dass der (zyklische) Einsatz von Zeitarbeit einen positiven Effekt auf die Stabilität der übrigen, regulären Beschäftigungsverhältnisse hat.

3.4 Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme ehemaliger ALG II-Bezieher

Die Frage nach der Nachhaltigkeit der Arbeitsaufnahme nach Bezug von Grundsicherungsleistungen ist eng mit der Beurteilung der Brückenfunktion atypischer Beschäftigung verbunden. Fast ein Fünftel der etwa 5,5 Millionen Bezieher von Grundsicherung nach SGB II nimmt jährlich ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis auf, davon überproportional häufig in Teilzeit und vergleichsweise niedrigem Anforderungsniveau (Stand 2013, Quelle: Bruckmeier und Hohmeyer, 2018). Diese Beschäftigungen sind nur begrenzt stabil und führen häufig nicht zu einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration von (ehemaligen) Leistungsbeziehern (vgl. u.a. Bruckmeier et al., 2013, Bruckmeier und Hohmeyer, 2018). Nur etwas mehr als die Hälfte der aus ALG-II-Bezug aufgenommenen Arbeitsverhältnisse überdauert sechs Monate, der Rest der Arbeitnehmer fällt erneut in Arbeitslosigkeit und ALG-II-Bezug zurück. Werden die ersten sechs Monate in Beschäftigung überstanden, so bestehen hingegen gute Chancen, dass das Beschäftigungsver-

hältnis länger als ein Jahr dauert.[20] Insgesamt bleibt ein aus ALG-II-Bezug aufgenommenes Beschäftigungsverhältnis allerdings nur in etwa 40% der Fälle länger als ein Jahr bestehen. Die Frage, ob die in Abschnitt 2.4 beschriebenen positiven Effekte von Sanktionen auf die Arbeitsaufnahme in einem Zusammenhang mit einer weniger nachhaltigen Arbeitsmarktintegration stehen ist nach unserem Kenntnisstand bisher nicht erforscht.

Koller und Rudolph (2011) unterscheiden bei der Beurteilung der Stabilität der Arbeitsaufnahmen aus dem ALG-II-Bezug zwischen Aufnahme bedarfsdeckender und nicht bedarfsdeckender Beschäftigungsverhältnisse. Im Durchschnitt geht etwa die Hälfte der Arbeitsaufnahmen mit einem zumindest einmonatigen Ausstieg aus dem Leistungsbezug einher. Die bedarfsdeckenden Beschäftigungsverhältnisse seien dabei stabiler und von längerer Dauer. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Bruckmeier und Hohmeyer (2018), die darüber hinaus feststellen, dass dies sowohl auf monetäre (Anrechnung des Arbeitsentgelts auf ALG II) als auch auf nicht monetäre Anreize (etwa Wegfall der Verpflichtungen gegenüber den Jobcentern) zurückgeführt werden kann. Im Gegensatz hierzu steht, dass etwa 40% der aus ALG-II-Bezug aufgenommenen Beschäftigungen Helfertätigkeiten und sogar 80% im Niedriglohnsektor angesiedelt sind, welche in der Regel relativ unstabil sind. Bruckmeier et al. (2013) bezeichnen daher vor allem atypische Arbeitsverhältnisse als nur selten für einen Aufstieg in eine ungeförderte Beschäftigung geeignet, da diese mit einer geringen Stundenzahl und unterdurchschnittliche Entlohnung einhergingen. Schlechtere Aussichten auf Integration in den Arbeitsmarkt hätten des Weiteren gering qualifizierte, gesundheitlich angeschlagene, ältere Personen und Personen mit Kinderbetreuungspflichten.

Vor dem Hintergrund der häufig nicht nachhaltigen (Re-)Integration von ehemaligen ALG-II-Beziehern in Beschäftigung werden verschiedene Reformansätze diskutiert. Erstens wird vorgeschlagen, dass noch während der Bezugsdauer verstärkt in Fördermaßnahmen in Qualifikationen investiert wird, die die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und damit die Chancen auf Aufnahme von stabileren und besser bezahlten Arbeitstätigkeiten mit höherem Anforderungsniveau erhöhen (vgl. z.B. Bruckmeier und Hohmeyer, 2018). Zweitens solle die Vermittlung durch die Jobcenter dahingehend reformiert werden und stärker auf langfristigen Arbeitsmarktintegration anstelle von zügiger Vermittlung ausgerichtet werden, um die Eignung der neuen Arbeitsstelle und deren Chancen auf Aufwärtsmobilität zu erhöhen (vgl. z.B. Freier et al., 2019). Drittens solle die Nachbetreuung von ehemaligen Leistungsbeziehern, vor allem wenn diese eine atypische Beschäftigung aufnehmen, verbessert werden und Fördermöglichkeiten ausgebaut werden. Dies könnte beispielsweise in Form von vermehrten individuellen Beratungsangeboten (Hirseland et al., 2019) oder einem Ausbau der berufsbegleitenden Weiterbildung erreicht werden (Bruckmeier et al., 2013).

[20] Laut Bruckmeier und Hohmeyer (2018) gelang dies im Jahr 2013 75% derjenigen ehemaligen ALG-II-Bezieher, die ihre Tätigkeit auch nach den ersten sechs Monaten noch ausgeübt haben.

3.5 Wird mehr Arbeit in Niedriglohnsektor als „optimal“ nachgefragt?

Nachfolgend soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern die aktuelle Ausgestaltung des bestehenden Grundsicherungssystems die Nachfrage nach Arbeit im Niedriglohnsektor verstärkt.[21] Der direkte Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Grundsicherung und der „optimalen“ Arbeitsnachfrage wurde nach unserem Kenntnisstand in der Literatur bisher nicht direkt beleuchtet. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte sein, dass die „optimale“ Arbeitsnachfrage stark vom Kontext (bzw. von der Definition des ökonomischen Optimierungsproblems) abhängt und daher quasi unmöglich nach objektiven Gesichtspunkten zu ermitteln ist. Würde man beispielsweise die Sichtweise eines „wohlwollenden, sozialen Planers“ („*benevolent social planer*“) einnehmen um die „gesellschaftlich optimale“ Aufteilung des Arbeitsmarkts in Erwerbslose, Beschäftigten im Niedriglohnsektor und regulär Beschäftigten zu bestimmen, müssten der soziale Nutzen der einzelnen Arten quantifiziert und gewichtet werden. Außerdem wäre es notwendig, die „Austauschverhältnisse“ zwischen den einzelnen Beschäftigungsarten zu bestimmen. Dafür müsste z.B. beantwortet werden, ob bei anderer Ausgestaltung der Grundsicherung und der Arbeitsmarktregulierung, die auf weniger Nachfrage nach Arbeit im Niedriglohnsektor abzielen, in mehr Arbeitsnachfrage zu höheren Löhnen oder zu mehr Arbeitslosigkeit führt.

Im Gegensatz zu fehlender direkter Evidenz gibt es einige Studien, die einen wichtigen Teilaspekte dieser Problematik beleuchten und untersuchen, ob die aktuellen Regelungen der Grundsicherung dazu führen, dass Unternehmen eine größere Verhandlungs- und Lohnsetzungsmacht („Monopsonmacht“) haben. In der Arbeitsmarktökonomie spricht man von einem Monopson bzw. „beschränkten Monopson“/Oligopson, wenn einige wenige Unternehmen vielen potentiellen Arbeitnehmern gegenüberstehen (siehe z.B. Manning, 2003). Auf Basis dieser Monopsonmacht können von Unternehmen Löhne unterhalb des sich unter anderen Umständen am Markt einstellenden Gleichgewichtspreises durchgesetzt werden. Hierdurch kommt es zu einem zu einem Wohlfahrtsverlust, da sowohl die gleichgewichtige Zahl der Beschäftigten als auch die Löhne geringer als im Optimum sind und unter das Niveau gedrückt werden, welches durch die Produktivität der Arbeitnehmer gedeckt werden könnte.

Sofern die Monopsonmacht der Unternehmen im Zuge der Hartz-Reformen gestiegen wäre, könnte dies als Indiz dafür gewertet werden, dass die aktuelle Ausgestaltung der Grundsicherung zu ineffizient niedrigen Löhnen führt. Der kausale Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktre-

[21] Zu unterschieden ist hier zwischen zwei Sichtweisen bzw. Referenzen auf das, was hier als „Optimum“ verstehen werden kann: Erstens, das ökonomische Gleichgewicht, dass sich bei der Optimierung der Akteure Arbeitnehmer und Arbeitgeber unter den Rahmen- und Marktbedingungen ergibt und zweitens das gesellschaftlich erwünschte Optimum. Im ersten Fall stellt sich die Frage, ob der gleichgewichtige Umfang des Niedriglohnsektors bei Vorhandensein oder einer bestimmten Ausgestaltung des bestehenden Grundsicherungssystems größer ist, als er es wäre, wenn das bestehende Grundsicherungssystem nicht vorhanden oder anders gestaltet wäre. Im zweiten Fall stellt sich die Frage jedoch bezogen auf den normativ definierten „sozial optimalen“ Umfang des Niedriglohnsektors als Referenzgröße.

formen und Monopsonmacht der Arbeitgeber wurde nach unserem Kenntnisstand in der Literatur bisher nicht untersucht. Der Hauptgrund hierfür dürfte sein, dass unklar ist, wie eine überzeugende Kontrollgruppe zu konstruieren wäre. Daher lässt sich der Einfluss der von Änderungen im System der Grundsicherung nicht von anderen Einflüssen trennen, die ebenfalls potentiell die Verhandlungsmacht beeinflussen, wie z.B. technologischer Wandel, Integration des Welthandels oder Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Der Studie von Bachmann, Felder und Tamm (2019) hat die Monopsonmacht in Deutschland insgesamt in den vergangenen Jahrzehnten jedoch nicht zugenommen. Die Autoren untersuchen mithilfe eines semistrukturellen Ansatzes, der auf einem dynamischen Monopsonmodell basiert, inwieweit Arbeitnehmer in unterschiedlichen Berufen/Tätigkeiten sich Monopsonmacht in unterschiedlichen Ausmaßes gegenübersehen und ob sich diese Unterschiede in der Monopsonmacht in den letzten 30 Jahren verändert haben. Sie finden, dass Arbeitnehmer mit nicht routinemäßigen Tätigkeiten, einem höheren Maß an Monopsonmacht ausgesetzt sind als Arbeitnehmer, die Routineaufgaben ausführen. Dies deutet darauf hin, dass aufgabenspezifisches Humankapital wichtig ist, um Unterschiede zwischen den Arbeitnehmergruppen zu erklären. Die Autoren finden jedoch nicht, dass die Arbeitsmarkt-Polarisierung aufgrund des Rückgangs von Jobs mit „high routine task intensity“ die Monopsonmacht erhöht hat. Im Gegenteil finden die Autoren, dass die Monopsonmacht im Zeitverlauf insgesamt nicht zugenommen, sondern eher sogar abgenommen hat. Dies ist zwar keine direkte Evidenz gegen einen kausalen Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktreformen und der Marktmacht der Unternehmen dar, es konnte jedoch keine höhere Marktmacht der Unternehmen in der Zeit nach den Hartz-Reformen festgestellt werden.

4 Erkenntnisse aus Grundsicherungssystemen anderer Länder

Die vorhergehenden Kapitel haben aufgezeigt, wie das Grundsicherungssystem in Deutschland ausgestaltet ist und wie es aus ökonomischer Sicht zu bewerten ist. Im Folgenden wird der Fokus erweitert und die Systeme in anderen Ländern untersucht. Dabei wird illustriert, wie Deutschland im internationalen Vergleich abschneidet, wo es Gemeinsamkeiten und wo es Unterschiede gibt. Der Schwerpunkt liegt dabei einerseits auf der Großzügigkeit der Sozialsysteme (Kapitel 4.1) sowie auf strukturellen Unterschieden in deren Ausgestaltung (Kapitel 4.2). Es zeigt sich, dass grob zwischen zentraleuropäischen und angelsächsischen Systemen unterscheiden werden kann. Erstere zeichnen sich durch ein im Vergleich großzügigeres Sozialsystem mit einer breiter ausgebauten Grundsicherung aus. Angelsächsische Länder hingegen sind geprägt von einer höheren Selbstverantwortung. Anschließend wir die empirische Datenlage diskutiert. Einerseits wird auf die experimentelle Evidenz universeller Grundsicherung eingegangen (Kapitel 4.3), andererseits auf den Einfluss der Grundsicherung auf die Chancengerechtigkeit (Kapitel 4.4).

4.1 Grundsicherungssysteme im internationalen Vergleich

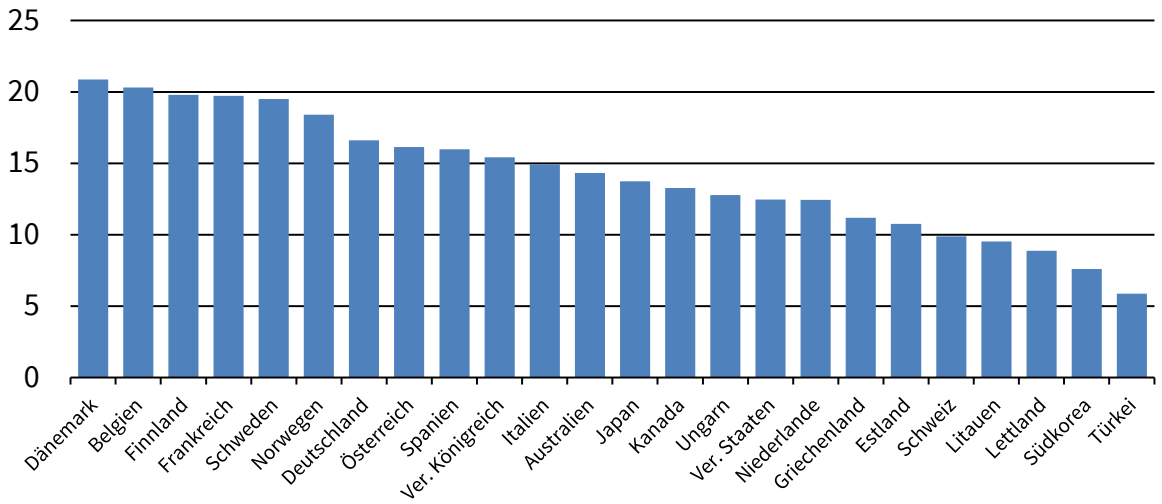
Für eine erste Übersicht betrachten wir auf Grundlage von OECD-Daten die staatlichen Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts für eine Auswahl von Ländern (Abbildung 1). Zu den Sozialausgaben zählen wir Ausgaben für Invaliden- und Hinterbliebenenrenten, Unfall und Krankheit, aktivierende Arbeitsmarktprogramme, Arbeitslosigkeit sowie Wohnungszuschüsse. Die Altersrenten werden ausgeklammert. Die Abbildung basiert auf Daten aus 2015. Es zeigt sich, dass Dänemark, Belgien, Finnland, Frankreich, Schweden und Norwegen mit rund 20% des BIPs den größten Anteil ihrer Wertschöpfung für ihr Sozialsystem ausgeben. Danach folgen Deutschland, Österreich, Spanien, das Vereinigte Königreich, Italien und Australien mit zwischen 14% und 16%. Noch über 10% des BIPs geben Japan, Kanada, Ungarn, die Vereinigten Staaten, die Niederlande und Griechenland aus. Die Schweiz, Südkorea und die Türkei liegen unter 10%.

Sozialausgaben alleine sind jedoch nicht aussagekräftig genug, um die Sozialsysteme miteinander vergleichen zu können (Otto, 2018). Scruggs (2014) kombiniert unterschiedliche Indikatoren und schätzt einen Großzügigkeitsindex, um mehrere relevante Dimensionen des Sozialsystems abzudecken (vgl. auch Kuitto, 2018). Abbildung 2 zeigt den aggregierten Index bestehend aus der Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung sowie der Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Invalidität. In beiden Fällen fließen in die Berechnung der jeweiligen Indices jeweils die Ersatzrate, Bedingungen für die Anspruchsberechtigung, Karenzzeit, Dauer der Anspruchsberechtigung sowie die Abdeckungsrate der Bevölkerung mit ein. Die Abbildung lässt einen deutlichen Unterschied zwischen dem zentraleuropäischen und angelsächsischen System erkennen. Norwegen, Belgien, die Schweiz, die Niederlande, Frankreich, Deutschland und Schweden zeichnen ein besonders großzügiges Sozialsystem aus. Dänemark, Spanien, Finnland und Österreich liegen im

Mittelfeld. Das Vereinigte Königreich, Italien Griechenland, Australien, Kanada und Japan liegen auf den hinteren Rängen. In den Vereinigten Staaten und in Südkorea ist die Großzügigkeit des Sozialsystems am geringsten.

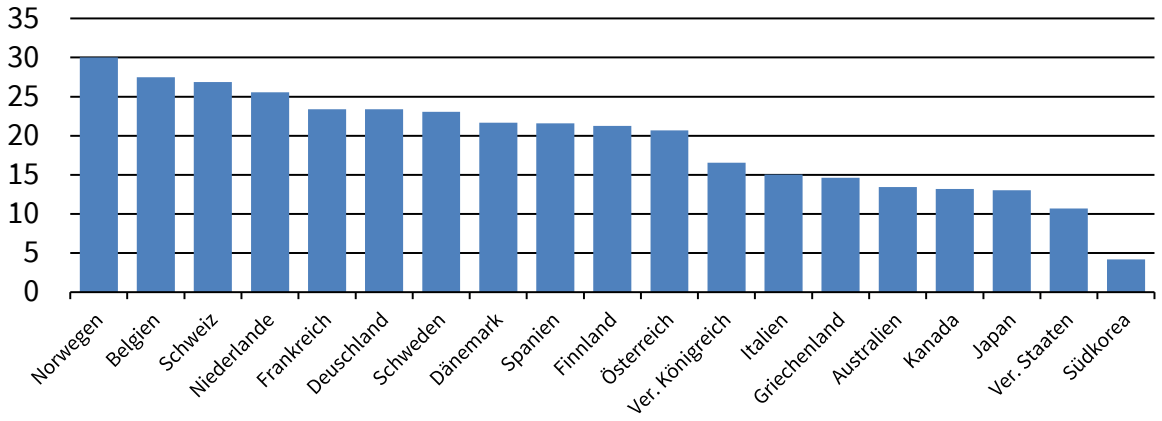
Abbildung 3 zeigt die Partizipationsbelastung für einen Vollzeitjob eines Alleinstehenden im Niedriglohnbereich für verschiedene OECD-Länder im Vergleich. Die PTR summiert den Transferentzug sowie Steuern und Abgaben und setzt sie ins Verhältnis zum Bruttolohn. Sie gilt als ein Indikator für die Arbeitsanreize (siehe Abschnitt 2.3). Im internationalen Vergleich zeigt sich insbesondere in den Ländern Dänemark, Schweiz Norwegen, Japan hohe Partizipationsbelastungen von über 80% für Alleinstehende im Niedriglohnbereich. Ursache ist einerseits die Höhe der Transferleistungen, andererseits kommt es auf die Ausgestaltung des Transferentzugs und die Interaktion mit dem Steuersystem an. Auch in den Niederlanden, Österreich und Deutschland zeigen sich hohe Partizipationsbelastungen für Alleinverdiener im Niedriglohnbereich. Die niedrigsten Partizipationsbelastungen im Niedriglohnbereich zeigen sich in den Vereinigten Staaten, wo das Sozialsystem weniger ausgeprägt ist.

Abbildung 1: Sozialausgaben im internationalen Vergleich (in % des BIP)



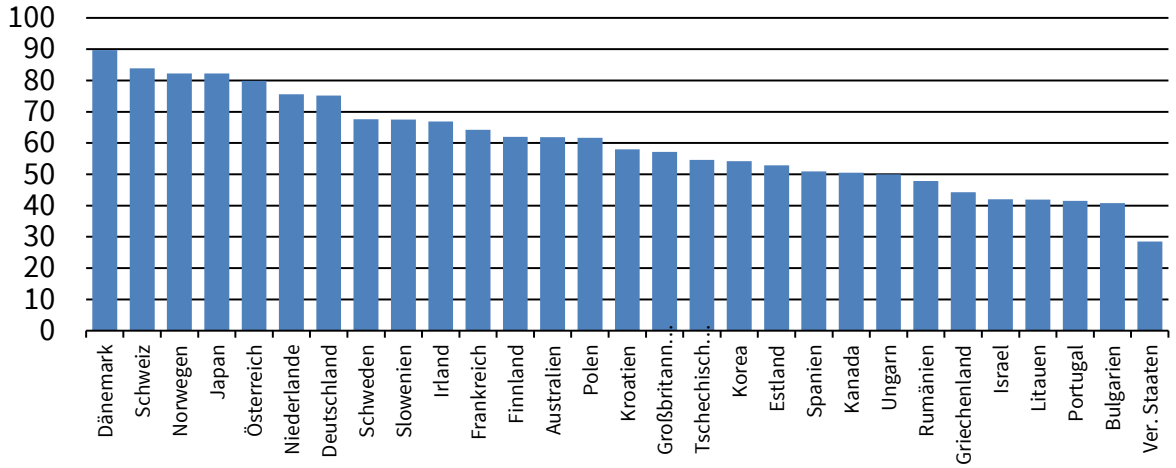
Anmerkung: Ergebnisse basierend auf der Social Expenditure Database der OECD für das Jahr 2015 sowie auf eigenen Berechnungen. Zu den Sozialausgaben gehören Ausgaben für Invaliden- und Hinterbliebenenrenten, Unfall und Krankheit, aktivierende Arbeitsmarktprogramme, Arbeitslosigkeit sowie Wohnungszuschüsse. Die Altersrenten wurden in der Berechnung nicht berücksichtigt.

Abbildung 2: Großzügigkeitsindex im internationalen Vergleich



Anmerkung: Der abgebildete Index berücksichtigt die Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung sowie der Lohnfortzahlung bei Krankheit oder Invalidität. Dargestellt ist der Mittelwert der Jahre 2009, 2010 und 2011.

Abbildung 3: Partizipationsbelastung im internationalen Vergleich



Anmerkung: Die Grafik zeigt die Partizipationsbelastung (PTR) in Prozent für eine alleinstehende Person bei Vollzeitbeschäftigung (40 Wochenarbeitsstunden) im Niedriglohnbereich (hier 40% des jeweiligen Durchschnittslohns). Die PTR gibt an, wie viel Prozent des gesamten Bruttoeinkommens als Steuern und Abgaben sowie durch Transferentzug einbehalten werden. Quelle: Eigene Berechnungen unter Verwendung des OECD Tax-Benefit web calculator.

4.2 Das skandinavische Modell im Vergleich zu den USA

Das folgende Kapitel vergleicht das skandinavische Sozialsystem mit jenem der Vereinigten Staaten, um stellvertretend den Unterschied zwischen dem zentraleuropäischen und angelsächsischen System zu verdeutlichen. Kapitel 4.2.1 beschreibt die Themen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Arbeitsunfähigkeit in Dänemark, Norwegen und Schweden. Die Informationen sind größtenteils aus Marcussen (2017) entnommen. Kapitel 4.2.2 beschreibt Lohnsubvention, Sozialhilfe und Arbeitsunfähigkeit in den USA. Grundlage hierfür ist Hoynes und Rothstein (2019).

4.2.1 Skandinavische Länder

Arbeitslosigkeit: Arbeitsmarktpolitik ist ein zentraler wirtschaftspolitischer Bereich der skandinavischen Länder. Es besteht ein Anspruch auf finanzielle Unterstützung bei Verlust der Arbeitsstelle, deren Höhe und Dauer begrenzt ist, um Arbeitsanreize zu setzen. Empfangsberechtigte müssen sich beim Arbeitsamt melden, aktiv nach Arbeit suchen und etwaige Stellenangebote annehmen. Zwischen den skandinavischen Ländern bestehen Unterschiede, wie die Arbeitsmarktpolitik konkret ausgestaltet ist.

a.) **Arbeitslosengeld**: Arbeitslos gewordene Personen in *Dänemark* können Arbeitslosenunterstützung in Form täglicher Geldleistungen in Anspruch nehmen, soweit sie versichert waren. Die Finanzierung erfolgt über Versicherungsbeiträge der Arbeitnehmer, staatliche Finanzierung und in einem begrenzten Umfang auch über Arbeitgeberbeiträge. Für die Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung sind in Dänemark kommunale Arbeitsämter zuständig. In *Norwegen* sind alle Arbeitnehmer arbeitslosenpflichtversichert. Finanziert wird das Versicherungssystem aus dem Staatshaushalt; verwaltet wird es durch die Arbeits- und Wohlfahrtsverwaltung. In *Schweden* kann man zusätzlich zu einer Art Grundversicherung freiwillige einkommensabhängige Arbeitslosenversicherung abschließen und damit im Fall der Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf Unterstützung über den Grundbetrag hinaus begründen. Die Verwaltung beider Programme obliegt den Arbeitslosenversicherungskassen, deren Mitgliederbeiträge gemeinsam mit den durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Selbstständige an den Staat abgeführten Beiträgen zur Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung herangezogen werden.

b.) **Bedingungen für Anspruchsberechtigung**: Um Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu haben, muss man in *Dänemark* zumindest ein Jahr lang Mitglied eines Arbeitslosenfonds gewesen sein. Darüber hinaus müssen erstmalige vollzeitversicherte Empfänger innerhalb der letzten drei Jahre 1.924 Arbeitsstunden (etwa die jährliche Stundenanzahl einer Vollzeitkraft) im Arbeitsverhältnis oder Selbstständigkeit vorweisen können. Sind diese Kriterien erfüllt, so beginnt mit der ersten Leistung eine dreijährige Periode, in der man insgesamt maximal zwei Jahre unterstützt werden darf. Für einen Anspruch auf die nächste Förderperiode müssen die Antragsteller erneut entsprechende Anzahl an Arbeitsstunden innerhalb der letzten drei

Jahre vorweisen können. In *Norwegen* hängt sowohl die Anspruchsberechtigung als auch die Länge des Leistungsbezugs vom vorherigen Einkommen ab. Das Arbeitseinkommen des Antragstellers im vorangegangenen Kalenderjahr muss mindestens das 1,5-Fache eines definierten Einkommens betragen. Betrug das Arbeitseinkommen mindestens das Zweifache des definierten Einkommens, so kann die Arbeitslosenunterstützung maximal 104 Wochen bezogen werden, andernfalls die Hälfte davon. Anspruchsberechtigt sind Personen, deren Arbeitspensum im Vergleich zu der Vorsituation mindestens um 50% reduziert wurde. Voraussetzung für einen Leistungsbezug in *Schweden* ist eine Arbeitshistorie von mindestens sechs Monaten mit monatlich mindestens 80 Arbeitsstunden. Ebenso anspruchsberechtigt sind Personen, die innerhalb einer zwölfmonatigen Periode in aufeinanderfolgenden sechs Monaten 480 Arbeitsstunden erbracht haben, wenn in jedem der sechs relevanten Monate zumindest 50 Arbeitsstunden geleistet wurden. Während Kinderlose 300 Tage anspruchsberechtigt sind, können Eltern mit minderjährigen Kindern bis zu 450 Tagen die Leistung beziehen.

Krankheit: Die Ausgestaltung und Höhe der Entgeltersatzleistungen beim krankheitsbedingten Einkommensausfall unterscheiden sich innerhalb der nordischen Länder wesentlich. Grundsätzlich erhalten Erwerbstätige in allen skandinavischen Ländern ein Krankengeld in irgendeiner Form, die Leistung hängt aber meistens vom arbeitsmarktlichen Status jedes Betroffenen ab – so sind etwa Arbeitnehmer in der Regel besser als Selbstständige abgesichert, während solche Leistungen für Arbeitslose gesondert geregelt werden.

a.) **Lohnfortzahlung**: Zunächst müssen in allen skandinavischen Ländern die Arbeitgeber steuerpflichtiges Krankengeld an krankheitsbedingt abwesende Arbeitskräfte leisten. Dieser Zeitraum zu Beginn der krankheitsbedingten Abwesenheit wird daher als Arbeitgeberperiode bezeichnet. In *Dänemark* beträgt diese Arbeitgeberperiode 30 Tage, vorausgesetzt dass der betroffene Arbeitnehmer innerhalb von 8 Wochen vor seinem krankheitsbedingten Arbeitsausfall bei dem Arbeitgeber mindestens 74 Arbeitsstunden geleistet hat. *Norwegische* Arbeitgeber sind verpflichtet, den bei ihnen zumindest seit vier Wochen beschäftigten Arbeitnehmern das Krankengeld in den ersten 16 Tagen der krankheitsbedingten Abwesenheit zu zahlen. In *Schweden* muss jeder Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber das gesetzliche Krankengeld in der Höhe von 80% seines Lohnes/Gehalts erhalten, und zwar bis zum vierzehnten Tag der Krankheit, wobei das Krankengeld erst ab dem zweiten Abwesenheitstag geleistet wird.

Ergänzend zum gesetzlichen Krankengeld können gemäß Tarifverträgen oder Sonderregelungen im öffentlichen Sektor während Abwesenheit aufgrund Krankheit zusätzliche Leistungen bezogen werden, die einen Einkommensverlust vermeiden oder zumindest minimieren sollen. So erhalten in *Dänemark* Beschäftigte des öffentlichen Sektors sowie meistens auch Angestellte im privaten Sektor während der gesamten Dauer ihrer krankheitsbedingten Abwesenheit 100% ihres Gehalts. Sonstige Beschäftigte im privaten Sektor werden je nach gültigem Tarifvertrag nur in den ersten Wochen der Krankheit über das gesetzliche Krankengeld

hinaus unterstützt, entweder in voller Höhe oder bis zu einem vereinbarten Höchstbetrag. Auch in *Norwegen* wird bei Beschäftigten des öffentlichen und oft auch des privaten Sektors die Differenz zwischen dem Krankengeld und dem vollen Gehalt durch einen Zuschlag ausgeglichen.

Nach dem Ende der Arbeitgeberperiode (also ab dem fünfzehnten Tag der Krankheit) bis zum neunzigsten Tag der Dauer des Krankenstandes erhalten Beschäftigte des öffentlichen Sektors in *Schweden* 90% ihres normalen Gehalts, wobei einkommensabhängig ein Teil, meistens etwa 80% durch gesetzliches Krankengeld und die restlichen 10% durch Arbeitgeber finanziert werden. Nach dem neunzigsten Tag übernehmen wieder die Arbeitgeber die Finanzierung der Leistungen, die sich auf etwa 80% des normalen individuellen Verdienstes belaufen. Für Angestellte im privaten Sektor gelten ähnliche Regeln.

b.) **Bezahlter Krankenstand**: Im Allgemeinen wird aber nach der Arbeitgeberperiode, bzw. bei denjenigen, denen mangels Erfüllung der Voraussetzungen kein Anspruch gegenüber einem Arbeitgeber zusteht, schon seit Beginn des Krankenstandes die Leistung durch Behörden oder Sozialversicherungsträger finanziert. Anspruch auf den bezahlten Krankenstand örtlichen Behörden gegenüber haben in *Dänemark* Arbeitnehmer, die innerhalb von 26 Wochen vor der Erkrankung zumindest 240 Arbeitsstunden vorweisen können, ferner Personen, die die Voraussetzungen für Arbeitslosenunterstützung erfüllen, sich in Berufsausbildungsprogrammen befinden oder in sechs der letzten zwölf Monaten selbstständig waren. Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung in *Norwegen* ist, dass man zumindest vier Wochen unmittelbar vor der krankheitsbedingten Abwesenheit berufstätig war. Das Krankengeld beträgt derzeit maximal etwa 4.400 €. Auch Selbstständige können unter entsprechenden Voraussetzungen anspruchsberechtigt sein und ab dem siebzehnten Krankentag 65% einer definierten Krankengeldbasis beziehen. Durch zusätzliche Versicherung können sie Anspruch auf auch höhere Leistungen und/oder schon ab dem Krankheitseintritt begründen.

c.) **Wartezeiten**: Wer in *Dänemark* Anspruch auf Leistungen bereits in der Arbeitgeberperiode zu Beginn seines Krankenstands hat, ist von der Wartezeit für das Krankengeld nicht betroffen. Durch freiwillige Versicherung können auch Selbstständige ihre ansonsten 14-tägige Wartezeit reduzieren, und dies umso mehr, umso höhere Versicherungsprämie sie zu zahlen bereit sind. Mit höherer Versicherungsprämie steigt für die Selbstständigen darüber hinaus die Höhe der Unterstützung. *Norwegen* kennt keine Wartezeit für Arbeitnehmer, diese können nur Selbstständige erfahren (16 Tage), sofern sie sich nicht freiwillig zusätzlich versichern lassen. In *Schweden* beträgt die minimale Wartezeit unabhängig von der Art des Krankengeldes einen Tag. Allerdings darf die Warteperiode bei den Arbeitnehmern innerhalb der letzten 12 Monate nicht mehr als 10 Tage betragen. Selbstständige können durch die Wahl ihrer Versicherung eine Wartezeit von 7 bis 90 Tagen bestimmen.

Arbeitsunfähigkeit

a.) **Invalidenhilfe**: Seit 2003 gibt es in *Dänemark* nur noch eine Form der Invalidenhilfe, auf die nur Personen Anspruch haben, deren Arbeitsfähigkeit dermaßen reduziert wurde, dass bei ihnen die Möglichkeit der Eigenversorgung ausscheidet. 2013 wurde die Vergabe der Invalidenhilfe erneut eingeschränkt, grundsätzlich sollen nur noch Personen ab dem vierzigsten Lebensjahr diese Leistung beziehen können, es sei denn ihr Gesundheitszustand ließe keine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu. Auch in *Schweden* wurde die Invalidenrente 2003 neu ausgestaltet und stellt nun nicht mehr eine Leistung des allgemeinen Rentensystems dar, sondern einen Teil des Krankenversicherungssystems. Anspruch auf diese haben in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkte 30- bis 64-Jährige. Personen im Alter von 19 bis 29 Jahren können eine anteilige und zeitlich auf maximal drei Jahre begrenzte Leistung beziehen. In *Norwegen* ist neben dem Bezug der Invalidenhilfe bis zu einer gewissen Höhe auch ein Arbeitseinkommen, etwa aus Teilzeitarbeit zulässig. Nach dem Überschreiten einer Einkommensgrenze wird die Höhe der Invalidenrente neu ermittelt.

b.) **Rehabilitationsbeihilfe**: Zur Förderung der Selbst- und Familienversorgung von körperlich, geistig oder sozial beeinträchtigten Personen werden diese in allen skandinavischen Ländern bei Ausbildung bzw. Umschulung unterstützt. Darüber hinaus können diese Personen Gehaltszuschläge erhalten. Haben Betroffene in *Dänemark* einen Berufsplan erarbeitet, können sie bis zu der Implementierung (maximal aber fünf Jahre lang) Rehabilitationszulagen erhalten. Bei unter 25-Jährigen beträgt die Rehabilitationszulage nur die Hälfte des Höchstbetrages. Voraussetzungen für solche Leistungen in *Norwegen* sind mindestens eine 50-prozentige Reduktion der Arbeitsfähigkeit sowie die Partizipation an arbeitsorientierten Programmen. Die Laufzeit beträgt maximal vier Jahre, sie kann aber unter Umständen verlängert werden. Die Höhe der Leistung wird anhand des Einkommens im letzten Jahr oder alternativ anhand des Durchschnitts des Einkommens der letzten drei Jahre vor der Einschränkung der Arbeitsfähigkeit. Teilnehmer beruflicher Rehabilitationsprogramme wie etwa Berufsausbildung oder Evaluierung an einem Arbeitsmarktinstitut können in *Schweden* Rehabilitationszuschläge oder Sonderbeihilfen beziehen, etwa um etwaige rehabilitationsbezogene Kosten bestreiten zu können.

Weitere Sozialhilfe: In den skandinavischen Sozialversicherungssystemen steht als letztes Mittel Personen, die keine sonstigen Unterstützungsansprüchen haben, eine finanzielle Sozialhilfe zur Verfügung. Diese soll beim Ausbleiben anderer Einkommensquellen oder bei sehr niedrigem individuellem Einkommen eingesetzt werden. Gedeckt werden können von der finanziellen Sozialhilfe aber auch medizinische oder zahnärztliche Behandlungskosten, Umzugskosten und je nach Bedarf sonstige Lebenshaltungskosten. Die Höhe dieser steuerpflichtigen Leistung hängt in *Dänemark* vom Haushaltseinkommen, Alter, Bildungsniveau sowie von etwaiger Versorgungspflicht des Anspruchstellers ab. Auch dürfen Bezieher der finanziellen Sozialhilfe keine Vermögenswerte besitzen. Anlass für den Leistungsbezug kann dabei krankheitsbedingter Einkommensausfall, Arbeitslosigkeit oder Auflösung des Zusammenlebens sein. In der Regel muss eine

arbeitslose Person während des Unterstützungszeitraums dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. In *Norwegen* ist die finanzielle Sozialhilfe steuerfrei. Die Höhe wird durch lokale Behörden in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen des Antragstellers und nach von der Regierung erlassenen Richtlinien ermittelt. Eine Obergrenze für die Leistung gibt es nicht. Da dieser Leistung der Gedanke der Hilfe zur Selbsthilfe zugrunde liegt, ist auch hier die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Maßnahmen verpflichtend. Die finanzielle Sozialhilfe ist auch in Norwegen subsidiär, ein Anspruch auf diese besteht also nur beim Nichtvorliegen anderer Ansprüche, etwa auf sozialversicherungsrechtliche oder arbeitsmarktrechtliche Leistungen. Auch in *Schweden* handelt es sich bei der finanziellen Sozialhilfe um eine steuerfreie Leistung, deren Höhe vom Einkommen des Empfängers (einschließlich Unterhaltsgeld, Kindergeld und Wohngeld) abhängt, die vor allem einkommensschwachen Familien helfen soll und die an Partizipation an den angebotenen aktivierenden arbeitsmarktlichen Maßnahmen gebunden ist. Wie in Norwegen gibt es hierbei keinen Höchstbetrag und die Leistung kann auch im Wege eines Gelddarlehens gewährt werden.

4.2.2 Vereinigte Staaten

Lohnsubventionen sollen Ressourcen stärker zugunsten von erwerbstätigen Personen mit geringem Einkommen verteilen und gleichzeitig Arbeitsanreize setzen. Im Regelfall steigt bei diesen Programmen die Höhe des Transfers mit dem Arbeitseinkommen, bis eine Einkommensgrenze erreicht wird, ab der die Unterstützung allmählich reduziert wird.

a.) **Lohnauffüllung** (*Earned Income Tax Credit*): Bei der *EITC* handelt es sich um eine erstattungsfähige Steuergutschrift, die erwerbstätige Personen mit niedrigem bis mittlerem Einkommen unterstützen soll. Die Höhe der Lohnauffüllung hängt stark vom Familienstatus und Anzahl der Kinder ab. Während Kinderlose nur sehr geringe Ansprüche haben, erhalten Familien mit zwei und mehr Kindern eine relativ großzügige Unterstützung. Bis zu einem Arbeitseinkommen von etwa 14.000 $ beläuft sich die Lohnauffüllung für Paare mit Kindern auf 40% dieses Einkommens. Liegt das Einkommen zwischen 14.000 $ und beinahe 20.000 $ ist die Gutschrift stabil und beträgt ihre maximale Höhe (ca. 5.500 $). Für Arbeitseinkommen von über 20.000 $ sinkt der Auffüllbetrag langsam, bis er ab einem Einkommen von etwa 45.000 $ (oder 55.000 $ bei verheirateten Paaren mit Kindern) vollständig entfällt.

b.) **Steuergutschrift für Kinder** (*Child Tax Credit*): *CTC* kommt Eltern mit Kindern bis zum siebzehnten Lebensjahr zugute, wobei diese Art der Unterstützung auch Personen mit höheren Einkommen zugänglich ist. Für Arbeitseinkommen zwischen 2.500 $ und 200.000 $ (bzw. 400.000 $ bei Paaren) beträgt die Steuergutschrift bis zu 2.000 $, ab dieser Einkommensgrenze sinkt die Gutschrift allmählich.

Sozialhilfe-Programme sollen ein Mindesteinkommen sicherstellen und richten sich daher vornehmlich an alleinerziehende, behinderte und von Armut betroffene Personen. Wegen der Natur

dieser Programme setzt die Ausklingstufe oft schon nach Erreichen des Mindesteinkommens ein, sodass die Unterstützung bereits bei relativ kleinem Einkommen vollständig entfällt.

a.) **Vorübergehende Unterstützung in Not geratener Familien** (*Temporary Assistance to Needy Families*): *TANF* bietet Leistungen, die Arbeitsanreize für geringverdienende Familien mit Kindern wahren sollen. *TANF* wurde 1996 als Ersatz für mehrere bis dahin relevante Programme ins Leben gerufen. Dabei wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten durch strikte Anforderungen an Erwerbstätigkeit und zeitliche Beschränkung des Leistungsbezugs weiter eingegrenzt. Da aber die konkrete Ausgestaltung dieses Programms den Staaten obliegt, unterscheiden sich die Bedingungen sowie die Höhe der Leistungen landesweit. 2018 betrug die monatliche Unterstützung durch *TANF* für eine dreiköpfige Familie in einem Medianstaat $486.

b.) **General Assistance**: Bedürftigen, nicht behinderten, kinderlosen Erwachsenen steht das *General Assistance*-Programm zur Verfügung. Die Leistungen sind aber relativ klein, mit einem Maximum von monatlich 336 $.

c.) **Lebensmittelhilfe** (*Supplemental Nutrition Assistance Program*): *SNAP* ist ein Lebensmittelhilfe-Programm für Personen mit keinem oder nur niedrigem Einkommen, die oft keinen Anspruch mehr auf das Arbeitslosengeld haben. Die maximale monatliche Unterstützung für Single-Haushalte (deren Anspruchsberechtigung durch bestimmte Auflagen eingeschränkt wird, wie etwa minimale wöchentliche Arbeitszeit) liegt bei rund 200 $, eine dreiköpfige Familie kann maximal rund 500 $ erhalten. Es handelt sich bei dem SNAP um eine Sachleistung, die in Form von sogenannten „Food stamps“ bzw. als Debitkarten ausgezahlt wird.

Arbeitsunfähigkeit: Wie in den meisten Ländern, gibt es auch in den USA eine separate Kategorie an Programmen für arbeitsunfähige Personen. Da diese Programme keine Arbeitsanreize induzieren wollen oder müssen, haben sie oft eine fest gesetzte Höhe; allfällig erzieltes Einkommen wird sofort und stark angerechnet.

a.) **Zusätzliches Sicherheitseinkommen** (*Supplemental Security Income*): *SSI* ist ein föderales Wohlfahrtsprogramm mit Bedürftigkeitsprüfung für bedürftige Blinde, Behinderte oder für Personen, die 65 Jahre oder älter sind. Das Programm bietet im Vergleich zu *TANF* eine großzügigere Unterstützung. Es wird ein monatliches Mindesteinkommen von 735 $ (Single-Haushalte), bzw. 1.103 $ (verheiratete Paare) garantiert. Übersteigt das etwaige monatliche Arbeitseinkommen 850 $ so wird die Hilfe schnell reduziert.

b.) **Invalidenversicherung** (*Social Security Disability Insurance*): *SSDI* lässt sich als eine Invalidenversicherung beschreiben, deren Leistungen bei Vorliegen einer Behinderung, die zur Ar-

beitsunfähigkeit führt, ausbezahlt werden. Die Höhe der Leistung richtet sich nach dem während der Arbeitsfähigkeit erreichten Einkommen des Anspruchsberechtigten. Die durchschnittliche monatliche Leistung beträgt 1.063 $.

4.2.3 Zusammenfassung

Das Sozialsystem in Skandinavien unterscheidet sich stark von jenem in den USA. Dänemark, Norwegen und Schweden haben jeweils eine großzügige Absicherung gegen Arbeitslosigkeit und Krankheit, wobei zwischen den drei Ländern durchaus markante Unterschiede in der Ausgestaltung bestehen. Grundsätzlich sehen die skandinavischen Länder aber 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. Dies drückt sich sowohl in einer geringeren Höhe der Transferleistungen aus als auch der Ausgestaltung der Instrumente. Einige Elemente, wie die Sachleistungen („Food stamps“), räumen jedoch eine geringere Selbstverantwortung der Transferbezieher ein. Beim Arbeitsmarkt wird auf Flexibilität gesetzt, unter anderem durch geringeren Kündigungsschutz, dafür mit Lohnsubventionen (*EITC*). Sozialhilfe-Programme sind zeitlich begrenzt und leisten nur geringfügige finanzielle Unterstützung. Zwar ist das Setzen von Arbeitsanreizen auch in den skandinavischen Ländern relevant, doch ist es in den USA von größerer Bedeutung.

Unabhängig von den unterschiedlichen Verteilungspräferenzen zwischen zentraleuropäischen und angelsächsischen Ländern stellt sich die Frage, welche Effekte die unterschiedlichen Systeme auf die Lebenssituation haben. Diese Fragestellung ist gesondert zu betrachten, da zentraleuropäische Länder auch dann ein besser ausgebautes Sozialsystem bevorzugen könnten, wenn diese mit hohen ökonomischen Ineffizienzen verbunden wären. Stellvertretend für diese Debatte geht das nachfolgende Kapitel geht auf die experimentelle Evidenz universeller Grundsicherung ein.

4.3 Experimentelle Evidenz universeller Grundsicherung

Um die Effekte einer universellen und an keine Bedingungen geknüpfte Grundsicherung abzuschätzen, wurden in der Vergangenheit bereits zahlreiche Feldexperimente durchgeführt, oder sind aktuell im Gange. Im Folgenden werden die relevantesten Experimente, für die bereits mindestens Zwischenergebnisse vorliegen, herausgegriffen und deren Hauptergebnisse diskutiert. Laufende oder noch nicht ausgewertete Experimente (bspw. *HartzPlus*) werden nicht berücksichtigt. Ebenso werden Projekte ausgeklammert, für die ein empirisches Studiendesign fehlt und die daher keine Verallgemeinerung der Ergebnisse zulassen (bspw. *Mein Grundeinkommen*), oder deren Durchführung weit zurückliegt (bspw. die Einführung einer negativen Einkommensteuer in den 70er-Jahren in den USA und Kanada).

Die Non-Profit-Organisation *Give Directly* hat zwischen 2011 und 2013 eine randomisierte kontrollierte Studie zur Evaluierung einer bedingungslosen Grundsicherung in Kenia durchgeführt. Über 500 Haushalte aus 60 Dörfern erhielten einen umfangreichen und an keine Bedingungen geknüpften Geldbetrag, über den sie frei verfügen können. Aus weitern 60 Dörfern wurden Haushalte als Kontrollgruppe ausgewählt, die kein Geldtransfer erhielten. Höhe und Auszahlungshorizont (regelmäßig vs. einmalig) des Betrags variierten und wurden zufällig zugewiesen. Auf Haushaltsebene wurde zudem zufällig ausgewählt, ob der Betrag an den Ehemann oder die Ehefrau ausbezahlt wird. Haushofer und Shapiro (2016) haben die kurzfristigen Effekte neun Monate nach Beginn des Experiments untersucht finden einen Einfluss auf das Konsumverhalten sowie das psychische Wohlbefinden. Regelmäßige, monatliche, Auszahlungen führten insbesondere zu höherer Nahrungsmittelsicherheit, während einmalige Zahlungen (bei gleichbleibender Gesamthöhe des Betrags) für langlebige Güter ausgegeben wurden. Die Autoren können keinen statistisch signifikanten Unterschied feststellen, ob der Betrag an den Ehemann oder die Ehefrau ausbezahlt wurde. Haushofer und Shapiro (2018) stellen auch drei Jahre nach Beginn des Experiments eine ähnliche Effektgröße fest. Um auch längerfristige Effekte einer Grundsicherung abschätzen zu können, beispielsweise Anpassungen des Arbeitsangebots, hat *Give Directly* 2016 eine Nachfolgestudie lanciert, die auf insgesamt 12 Jahre angelegt ist.

In *Finnland* wurde ein bedingungsloses Grundeinkommensexperiment in den Jahren 2017 bis 2018 durchgeführt. Ziel war es, Informationen über die Auswirkungen von bedingungslosen ausbezahlten Transferleistungen auf die Beschäftigung, das Einkommen, die Nutzung von Sozialleistungen und das Wohlergehen der Empfängerinnen und Empfänger zu erhalten. Für die Behandlungsgruppe wurden 2.000 Personen im Alter von 25 bis 58 Jahren, die im November 2016 Arbeitslosengeld bezogen, nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Alle anderen Personen, die zu diesem Zeitpunkt Arbeitslosengeld bezogen, bildeten die Kontrollgruppe. Eine Grundsicherung in einer Höhe über 560 Euro wurde zwei Jahre lang bedingungslos ausbezahlt, selbst wenn die Person in diesem Zeitraum eine Arbeitsstelle gefunden hatte. Kangas u. a. (2020) finden in ihrer Auswertung des Experiments einen Effekt auf das Arbeitsangebot, wenn auch einen geringfügigen; die Anzahl gearbeiteter Tage in der Behandlungsgruppe nahm im Durchschnitt um sechs Tage mehr zu als in der Kontrollgruppe. Stärkere Effekte konnten auf das Wohlbefinden festgestellt werden. Die Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung waren mit ihrem Leben zufriedener und erfuhren eine geringere psychische Belastung als die Kontrollgruppe. Unklar bleibt, inwiefern sich die Ergebnisse verallgemeinern lassen. Einerseits wurden für die Behandlungsgruppe nur arbeitslose Personen ausgewählt. Dies ist problematisch, wenn sich diese Personengruppe in relevanten Kriterien systematisch von der Allgemeinbevölkerung unterscheidet. Andererseits war das Experiment auf zwei Jahre begrenzt. Dadurch können kaum Aussagen über den langfristigen Effekt einer bedingungslosen Transferleistung ausgesagt werden.

In Barcelona erhielten rund 1.000 Haushalte mit niedrigem Einkommen aus zehn Nachbarschaften im Rahmen des Projekts *B-MINCOME* ein Grundeinkommen über den Zeitraum von 2017 bis

2019. Die Behandlungsgruppe wurde in zehn Untergruppen aufgeteilt, die sich in bestimmten Aspekten unterschieden haben (beispielsweise ob die Transferleistung an Bedingungen geknüpft ist, oder ob die Transferhöhe bei Zusatzverdienst sinkt). Weitere 1.000 Haushalten dienten als Kontrollgruppe. In einem ersten Zwischenbericht werden die vorläufigen Ergebnisse diskutiert, die auf den Daten des ersten Jahres basieren (Laín 2019). Die Autorinnen und Autoren stellen fest, dass das Projekt bei der Behandlungsgruppe zu einer höheren Zufriedenheit mit der finanziellen Situation und einer gestiegenen Nahrungsmittelsicherheit der Haushalte geführt hat. Ebenso sinkt die Wahrscheinlichkeit, an einer psychischen Krankheit zu erkranken. Des Weiteren stellen sie einen negativen Effekt auf die Berufstätigkeit fest; die Wahrscheinlichkeit, nach einem Jahr seit Projektbeginn einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ist 8,6% geringer als in der Kontrollgruppe. Dieser Zusammenhang ist jedoch nur für einige Untergruppen statistisch signifikant. Die Wahrscheinlichkeit, dass mindestens ein Haushaltsmitglied einer Erwerbstätigkeit nachgeht, ist knapp 10% geringer als in der Kontrollgruppe.

Zusammenfassend deuten die hier erwähnten Studien darauf hin, dass eine bedingungslose Grundsicherung positive Effekte auf das Wohlbefinden und die finanzielle Sicherheit der Empfängerinnen und Empfänger hat. Schwieriger ist es, eine Aussage über den Effekt einer Grundsicherung auf die Erwerbstätigkeit zu treffen. Zwar zeichnet sich auf Grundlage der Studien ab, dass sich eine Grundsicherung negativ auf das Arbeitsangebot auswirkt. Für die Interpretation dieser Ergebnisse ist jedoch Vorsicht geboten. Einerseits wurden nur Teilaspekte der Erwerbstätigkeit untersucht, insbesondere die Anzahl geleisteter Arbeitsstunden oder ob einer Arbeitstätigkeit nachgegangen wird. Dies wird jedoch der Vielschichtigkeit des Arbeitsmarktes nicht gerecht; so werden beispielsweise Effekte auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse ausgeblendet. Andererseits ist es aufgrund der kurzen Studiendauer der jeweiligen Projekte schwierig oder unmöglich, auf langfristige Effekte zu schließen. Das auf 12 Jahre angelegte Projekt von *Give Directly* hat diesbezüglich das Potential, wichtige Erkenntnisse zu liefern. Hierbei ist jedoch fraglich, inwiefern sich die Ergebnisse auf Länder mit hohen Einkommen übertragen lassen.

4.4 Der Einfluss der Grundsicherung auf Chancengerechtigkeit

Steuer- und Transfersysteme verfolgen in der Regel das Ziel, über Umverteilungsmaßnahmen Ressourcen gerecht(er) zu verteilen. Ressourcenunterschiede sind aus ökonomischer Sicht jedoch nicht zwangsläufig als problematisch anzusehen (vgl. Peichl, Hufe und Stöckli, 2018). So können sie eine wichtige Anreizfunktion übernehmen und persönliche Anstrengung fördern. Und auch aus normativer Perspektive folgt nicht, dass Einkommen vollständig gleichverteilt sein müssen. Unterschiede können aufgrund legitimer Prozesse entstanden sein, beispielweise durch ein reduziertes Arbeitsangebot zugunsten zusätzlicher Freizeit. Für die normative Bewertung von Ungleichheit ist daher ein Verteilungskonzept notwendig. Roemer (1998) schlägt in seiner Theorie der Chancengerechtigkeit vor, zwischen gerechtfertigter und ungerechtfertigter Ungleichheit zu unterschieden. Erstere ist jener Teil, der aufgrund von Anstrengungsunterschieden zustande

gekommen ist. Auf der anderen Seite darf der Lebenserfolg nicht von Faktoren abhängen, die sich dem persönlichen Einfluss entziehen. Hierzu gehören etwa das Einkommen oder Bildungsniveau der Eltern, das Geschlecht, oder der Migrationsstatus einer Person. Unterschiede zwischen Individuen gelten insofern solange als gerechtfertigt, wie sie auf persönliche Anstrengung zurückzuführen sind.

Aufbauend auf den Arbeiten von John Roemer hat das Konzept der Chancengerechtigkeit an Aufmerksamkeit in der ökonomischen Literatur gewonnen. Inzwischen gibt es zahlreiche Studien, die die Theorie empirisch implementiert und Methoden entwickelt haben, die Chancengerechtigkeit messbar zu machen. In Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit stellt sich die weitergehende Frage, welchen Einfluss die Grundsicherung auf die gemessene Chancengerechtigkeit hat. Ausgedrückt in der Theorie von Roemer (1998) wird also danach gefragt, inwiefern die Grundsicherung es vermag, den Zusammenhang zwischen Faktoren außerhalb des persönlichen Einflusses und dem Lebenserfolg zu unterbinden. Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass die ökonomische Literatur sich bisher nur wenig mit dieser Fragestellung auseinandergesetzt hat. Dunnzlaff u. a. (2011) ist eine der wenigen Studien, die sich diesem Thema annähern und den Einfluss des Steuer- und Transfersystems auf die Chancengerechtigkeit untersuchen (für eine frühere Studie zu diesem Thema, siehe Roemer et al., 2001). Die Autoren zeigen auf, inwiefern sich die gemessene Chancengerechtigkeit in Europa durch die Umverteilungsmaßnahmen des Staates verändert. Konkret vergleichen sie die Ungleichheit der (äquivalenzbasierten) Einkommen vor und nach Umverteilung. Dadurch erhält man einen Eindruck davon, wie sich die Umverteilung auf die Chancen auswirkt, jedoch ohne eine konkrete Aussage über die relative Wichtigkeit spezifischer Elemente des Sozialsystems treffen zu können. Die Autoren kommen zum Schluss, dass das Steuer- und Transfersystem es durchaus vermag, die Chancen gerechter zu verteilen. Die Effekte sind jedoch unterschiedlich stark über den europäischen Raum verteilt. Zum einen finden sie verhältnismäßig starke Effekte für die nordischen Staaten sowie Zentraleuropa. Auf der anderen Seite fallen die Effekte im angelsächsischen Raum deutlich schwächer aus. Im direkten Vergleich zwischen dem Steuersystem und den Transferleistungen zeigt sich, dass die Effekte vor allem durch Letztere zu erklären sind. Dies deutet darauf hin, dass den Transfers, und möglicherweise der Grundsicherung, eine Schlüsselrolle für die Gleichverteilung der Chancen zukommt. Interessant ist auch, dass die Autoren stärkeren Effekte auf die Chancengerechtigkeit im Gegensatz zur Einkommensungleichheit finden. Dies lässt vermuten, dass das Steuer- und Transfersystem unterschiedliche Dimensionen der Verteilungsgerechtigkeit beeinflusst.

Grundsätzlich findet die Literatur aber, dass Bildungsinvestitionen und Arbeitsmarktregulierung für die Gleichverteilung der Chancen relativ gesehen eine wichtigere Rolle zukommt als das Steuer- und Transfersystem. Im Bildungsbereich zeigt sich, dass Investitionen in frühkindliche Erziehung, eine Reduktion der Schulabbrecherquote oder das Sicherstellen einer Grundausbildung dazu beiträgt, dass Chancen gleicher verteilt sind (Andreoli, Havnes und Lefranc, 2018; Checchi, Peragine und Serlenga, 2010; Marrero und Rodríguez, 2010). Marrero und Rodríguez (2010) berücksichtigen unter anderem das Arbeitslosengeld sowie die Invalidenrente, können

aber keine signifikanten Effekte auf die Chancengerechtigkeit feststellen. Auf der anderen Seite wirkt sich der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie arbeitsfördernde Maßnahmen positiv auf die Chancengerechtigkeit aus (Checchi und Peragine, 2010; Checchi, Peragine und Serlenga, 2010). Über die Gründe der relativen Wichtigkeit von Bildungsinvestitionen und Arbeitsmarktregulierung gegenüber dem Steuer- und Transfersystem kann zum jetzigen Zeitpunkt nur spekuliert werden. Möglicherweise vermögen es Transfers, die in der Regel nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung bezogen werden, nicht, die Wichtigkeit der Faktoren außerhalb des persönlichen Einflusses zu reduzieren. Es ist beispielsweise davon auszugehen, dass die quasi-Vererbung des Bildungserfolgs oder geschlechterspezifische Einkommensunterschiede vom Steuer- und Transfersystem größtenteils unberührt bleiben. Ebenso ist es aber auch möglich, dass in den bisherigen Studien zu wenig Aufmerksamkeit auf Transferleistungen oder die Grundsicherung gelegt wurde und die Identifikationsstrategien nicht geeignet sind, deren Effekte auf die Chancengerechtigkeit adäquat untersuchen zu können.

Zusammenfassend gilt festzuhalten, dass die Forschungslage zurzeit zu dünn ist, um den Einfluss der Grundsicherung auf Chancengerechtigkeit abschätzen zu können. Hierfür wären Studien notwendig, die einen expliziten Fokus auf die Grundsicherung haben und diese nicht als untergeordnete Fragestellung abarbeiten. In der aktuellen Literatur wird die Grundsicherung, wenn überhaupt, lediglich als Spezialfall des Steuer- und Transfersystems betrachtet.

5 Fazit und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie beschreibt die Wirkungsweise einzelner Elemente des bestehenden Systems der Grundsicherung in Deutschland und beleuchtet dessen Zusammenhänge mit dem Niedriglohnsektor. Damit bietet sie eine Orientierungshilfe für die Diskussion um eine Reform der Grundsicherung. Des Weiteren können Erkenntnisse aus den Grundsicherungssystemen anderer Länder, sowie dort durchgeführte Experimente mit universeller Grundsicherung, Anhaltspunkte für die potenzielle Wirkungsweise möglicher Reformen liefern.

Aus der Analyse ergeben sich einige Schlussfolgerungen, die von Reformvorschlägen der Grundsicherung hin zu einem universelleren System oder zur Einführung eines Grundeinkommens adressiert werden sollten. Hierzu zählt zunächst die Festlegung der Transferhöhe, den politischen Einfluss auf Anpassungen im Zeitverlauf, die Berücksichtigung regionaler Unterschiede in den Lebenshaltungskosten, die Anrechnung auf Einkommen und das Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen und Zuschüssen, wie z.B. Wohngeld, Kinderzuschlag, Kinderfreibeträge/Kindergeld, Elterngeld, diverse Landeserziehungsgelder, Übernahme von Beiträgen zur Krankenversicherung in der Grundsicherung etc. Eine mögliche Reformoption wäre hierbei die Transferentzugsraten im Niedriglohnbereich zu senken und verschiedene Leistungen wie ALG II, Kinderzuschlag und Wohngeld zu einer einheitlichen Transferleistung zusammenzufassen (Blömer, Fuest und Peichl 2019b). Sofern das Ziel verfolgt werden sollte, die Grundsicherung weiter in Richtung eines Grundeinkommens zu entwickeln, ließen sich in einem weiteren Schritt die universellen Komponenten stärker gewichten, welche in diesen Transferleistungen z.T. bereits angelegt sind.

Die Bedürftigkeitsprüfung wird häufig als zu streng kritisiert und eine Erhöhung des Schonvermögens beim ALG II gefordert (vgl. Blömer, Fuest und Peichl, 2019b). Verschiedene Studien basierend auf US-Daten legen nahe, dass eine Lockerung der Vermögensprüfungen zur Folge hätte, dass sowohl mehr Anreize zur Arbeitssuche und -aufnahme bestünden als auch mehr gespart werden würde (Powers, 1998; Wellschmied, 2015 und Koehne und Kuhn, 2015). Für Deutschland gibt es aufgrund der unsicheren Datenlage im Vermögensbereich bisher keine empirische Literatur. Dynamische strukturelle Modelle können ein geeignetes Mittel sein, um offene Fragen im Bereich der Vermögensprüfung im Allgemeinen und für Deutschland im Speziellen zu beantworten. Dabei gilt es Verhaltensreaktionen in verschiedenen Dimensionen (Sparverhalten, Arbeitsanreize, Portfoliozusammensetzung) zu beleuchten, die Interaktionen auf Haushaltsebene in die Analyse einzubeziehen, sowie Auswirkungen der genauen Ausgestaltung einer Vermögensprüfung miteinander zu vergleichen.[22] Besonders mit Blick auf Reformvorschläge zur Grundsicherung sollten diese Fragestellungen zudem im Zusammenspiel mit anderen Zugangsvorausset-

[22] Diese Forschungsfrage ist besonders hervorzuheben, da es zu dieser Frage auch über Deutschland hinaus keine Evidenz gibt und da sie für die Effektivität der Grundsicherung entscheidend ist. So erreicht eine Grundsicherung mit einem vom Alter abhängigen Schonvermögen eine andere Zielgruppe als ein Transfer mit einer konstanten Vermögensgrenze oder mit einer von der Erwerbshistorie abhängigen Vermögensprüfung.

zungen wie einer Einkommensprüfung oder dem Zwang zur Arbeitsaufnahme untersucht werden. So ließe sich feststellen, in welcher Hinsicht die Auswirkungen einer Vermögensprüfung im aktuellen System mit den Effekten einer Vermögensprüfung ohne andere Zugangshürden zu vergleichen sind.

Die Wirkung der Sanktionen in der Grundsicherung für Erwerbsfähige ist nur in Teilen erforscht. Hierbei wird zuvorderst deutlich, dass die Lockerungen oder Abschaffung dieser Sanktionen in einem Zielkonflikt zwischen beschäftigungserhöhenden Anreizen zur Arbeitsaufnahme und negativen Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigungsqualität besteht. Die vorliegenden Erkenntnisse beruhen allerdings zuvorderst auf der Untersuchung der bestehenden Sanktionen. Die Wirkung einer Abschaffung der Sanktionen ist hingegen weitgehend unerforscht und zu potentiellen Interaktionseffekten bei gleichzeitiger Reform anderer Elemente der Grundsicherung, welche z.B. eine Lockerung der Vermögensprüfung, Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten und Vereinfachung der Auszahlung vorsehen könnte, gibt es bisher keine empirische Evidenz. Daher sind die hieraus resultierenden Effekte nur schwer abschätzbar. Die bisherigen Experimente zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens sind diesbezüglich nur bedingt aussagekräftig. Die zeitliche Begrenzung der Experimente oder eine nicht-zufällige Auswahl der Empfangsberechtigten (z.B. Arbeitslosen) macht es unmöglich, unverzerrt auf die Grundgesamtheit zu schließen. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen positive Effekte auf das Wohlbefinden und die finanzielle Sicherheit der Empfängerinnen und Empfänger hat, sich jedoch negativ auf die Erwerbstätigkeit auswirkt.

Des Weiteren ergeben sich aus der Betrachtung der Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen im aktuellen System (z.B. aufgrund eines hohen Beantragungsaufwandes, Informationsdefiziten oder Angst vor Stigmatisierung), Einsichten darüber, welche Personengruppen von einer Vereinfachung der Beantragung und Auszahlung von Grundsicherungsleistungen am ehesten profitieren würden. Hierbei scheinen vor allem der Aufklärung und Bereitstellung von Informationen, sowie digitalisierte Verwaltungsabläufe förderlich zu sein, welche in einer automatischen Auszahlung der Ansprüche führen könnte (vgl. Blömer und Peichl, 2018). In diesem Zusammenhang wird jedoch deutlich, dass Interaktionseffekte zwischen einzelnen Reformelementen bisher wenig erforscht sind: Beispielsweise könnte eine gelockerte Vermögensprüfung in Zusammenspiel mit einer automatischen Auszahlung dazu führen, dass vermögendere Haushalte überproportional stark von einer solchen Reform profitieren könnten.

Literaturverzeichnis

Abbring, Jaap H, Gerard J Van den Berg und Jan C Van Ours. 2005. The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *The Economic Journal* 115, Nr. 505: 602–630.

Andreoli, Francesco, Tarjei Havnes und Arnaud Lefranc. 2018. Robust Inequality of Opportunity Comparisons: Theory and Application to Early-Childhood Policy Evaluation. *The Review of Economics and Statistics* (16. Juli): rest_a_00747. doi:10.1162/rest_a_00747, https://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/rest_a_00747 (zugegriffen: 10. Januar 2019).

Apel, Helmut und Dietrich Engel. 2013. Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. *Verfügbar unter: https://www. isg-institut. de/download/ISG_Endbericht_ 2013_Sanktionen_NRW. pdf [10.11. 2017]*.

Arni, Patrick, Rafael Lalive und Jan C Van Ours. 2013. How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of applied econometrics* 28, Nr. 7: 1153–1178.

Bachmann, Ronald, Rahel Felder und Marcus Tamm. 2019. Labour market participation and atypical employment over the life cycle: A cohort analysis for Germany. *Ruhr Economic Papers*, Nr. 786.

Bartels, C. und Nico Pestel. 2016. Short- and long-term participation tax rates and their impact on labor supply. *International Tax and Public Finance* 23, Nr. 6: 1126–1159.

Bauernschuster, Stefan, Wido Geis, Christian Holzner und Helmut Rainer. 2010. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen: Hintergrund und Bedeutung. *ifo Schnelldienst* 63, Nr. 5: 21–29.

Becker, Irene. 2012. Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. *Zeitschrift für Sozialreform* 58, Nr. 2: 123–148.

Becker, Irene und Verena Tobsch. 2016. Regelbedarfsbemessung–methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. *Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland. Evangelischer Bundesverband. Dr. Irene Becker Empirische Verteilungsforschung.*

Bellmann, Lutz, Gabriele Fischer und Christian Hohendanner. 2009. Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt. *Handbuch Arbeitsmarkt* 2009: 359–401.

Van den Berg, Gerard J, Arne Uhlendorff und Joachim Wolff. 2017. Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. *IAB-Kurzbericht 05/2017*.

Van den Berg, Gerard J und Johan Vikström. 2014. Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality. *The Scandinavian journal of economics* 116, Nr. 2: 284–334.

Vom Berge, Philipp, Kerstin Bruckmeier, Jörg Heining, Barbara Hofmann, Elke Jahn, Torsten Lietzmann, Andreas Moczall, Marion Penninger, Markus Promberger und Franziska Schreyer. 2015. Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. *IAB-Stellungnahme 02/2015*.

Bhargava, Saurabh und Dayanand Manoli. 2015. Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: Evidence from an IRS field experiment. *American Economic Review* 105, Nr. 11: 3489–3529.

Blömer, Maximilian, Clemens Fuest und Andreas Peichl. 2019a. Die Hartz-IV-Reformdebatte. *ifo Schnelldienst* 72, Nr. 6: 21–25.

---. 2019b. Raus aus der Niedrigeinkommensfalle (!)–Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. *ifo Schnelldienst* 72, Nr. 04: 34–43.

Blömer, Maximilian, Simon Litsche und Andreas Peichl. 2019. Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen. *ifo-Arbeitspapier 09/2019*.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl. 2018. Ein „Garantieeinkommen für Alle“. *ifo Forschungsberichte*, Nr. 97.

---. 2020. Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. *Bertelsmann Stiftung*.

Böckler, Stiftung. 2018. Atlas der Arbeit–Daten und Fakten über Jobs, Einkommen und Beschäftigung. *Hans Böckler Stiftung* 7.

Boockmann, Bernhard und Tobias Hagen. 2008. Fixed-term contracts as sorting mechanisms: Evidence from job durations in West Germany. *Labour economics* 15, Nr. 5: 984–1005.

Brady, David und Thomas Biegert. 2017. The rise of precarious employment in Germany. *Research in the Sociology of Work: Precarious Work* 31: 245–271.

Breuer, Christian. 2019. Dilemma Hartz IV: Geringverdiener entlasten. *Wirtschaftsdienst* 99, Nr. 2: 82–83.

Bruckmeier, Kerstin und Katrin Hohmeyer. 2018. Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. *IAB-Kutzbericht 02/2018*.

Bruckmeier, Kerstin, Thomas Kruppe, Peter Kupka, Jannek Mühlhan, Christopher Osiander und Joachim Wolff. 2018. Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. *IAB-Stellungnahme 05/2018*.

Bruckmeier, Kerstin, Torsten Lietzmann, Jannek Mühlhan und Jens Stegmaier. 2018. Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von Beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs-und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung. *IAB-Stellungnahme 16/2018*.

Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan und Andreas Peichl. 2018. Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen. *ifo Schnelldienst* 71, Nr. 03: 25–28.

Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan und Jürgen Wiemers. 2018. Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag. *IAB Forschungsbericht 09/2018*.

Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers. 2013. Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen. *IAB-Forschungsbericht 05/2013*.

Bruckmeier, Kerstin, Regina T Riphahn und Jürgen Wiemers. 2019. Benefit underreporting in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. *IAB-Discussion Paper 06/2019*.

Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers. 2012. A new targeting: a new take-up? *Empirical Economics* 43, Nr. 2: 565–580.

---. 2017. Differences in welfare take-up between immigrants and natives–a microsimulation study. *International Journal of Manpower* 38, Nr. 2: 226–241.

---. 2018. Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households. *Comparative Economic Studies* 60, Nr. 4: 583–604.

Buslei, Hermann, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch. 2019. Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. *DIW-Wochenbericht* 86, Nr. 49: 909–917.

Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo und André Zylberberg. 2014. *Labor economics*. MIT press.

Caliendo, Marco, Steffen Künn und Arne Uhlendorff. 2016. Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality. *Labour Economics* 42: 177–193.

Checchi, Daniele und Vito Peragine. 2010. Inequality of Opportunity in Italy. *The Journal of Economic Inequality* 8, Nr. 4: 429–450. doi:10.1007/s10888-009-9118-3, http://link.springer.com/10.1007/s10888-009-9118-3 (zugegriffen: 10. Januar 2019).

Checchi, Daniele, Vito Peragine und Laura Serlenga. 2010. Fair and Unfair Income Inequalities in Europe. *IZA Discussion Paper* 5025, Nr. 174: 1–29.

DGB. 2019. Leiharbeit - neue Trends und alte Probleme. *DGB Nr. 4/September 2019*.

Dietrich, Hans und Alexander Patzina. 2017. Scheinselbständigkeit in Deutschland: Vor allem Geringqualifizierte und Berufseinsteiger gehören zu den Risikogruppen. *IAB-Kurzbericht 1/2017*.

Dingeldey, Irene, Peter Sopp und Alexandra Wagner. 2012. Governance des Einkommensmix: Geringfügige Beschäftigung im ALG-II-Bezug. *WSI-Mitteilungen* 65, Nr. 1: 32–40.

Dunnzlaff, Lina, Dirk Neumann, Judith Niehues und Andreas Peichl. 2011. *Equality of opportunity and redistribution in europe*. *Research on Economic Inequality*. Bd. 19. Emerald Group Publishing Ltd. doi:10.1108/S1049-2585(2011)0000019008, http://dx.doi.org/10.1108/S1049-2585(2011)0000019008.

Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann. 2018. Housing Expenditures and Income Inequality. *CReAM Discussion Paper 16/18*.

Eichhorst, Werner, Maria Grienberger-Zingerle und Regina Konle-Seidl. 2010. Activating Labor Market and Social Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. *German Policy Studies/Politikfeldanalyse* 6, Nr. 1.

Eichhorst, Werner und Verena Tobsch. 2014. Flexible Arbeitswelten. *IZA-Forschungsbericht*. Institute for the Study of Labor (IZA).

---. 2015. Not so standard anymore? Employment duality in Germany. *Journal for Labour Market Research* 48, Nr. 2: 81–95.

Eurofound. 2015. Access to social benefits: Reducing non-take-up. *Publications office of the European Union, Luxembourg*.

Fahr, René und Uwe Sunde. 2009. Did the Hartz reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions. *German economic review* 10, Nr. 3: 284–316.

Fedorets, Alexandra, Markus M Grabka, Carsten Schröder und Johannes Seebauer. 2020. Lohnungleichheit in Deutschland sinkt. *DIW Wochenbericht* 87, Nr. 7: 91–97.

Felde, Inna, Andrea Kargus, Janina Müller und Martin Schludi. 2018. Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen. *IAB-Broschüre April/2018*.

Fischer, Gabriele, Stefanie Gundert, Sandra Kawalec, Frank Sowa, Jens Stegmaier, Karin Tesching und Stefan Theuer. 2015. Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten–Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung. *Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Nürnberg: IAB*.

Freier, Carolin, Stefan Fuchs, Peter Kupka, Monika Senghaas, Elke Dony, Gudrun Fausel, Maren Müller und Alfons Voit. 2019. Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben" Mehrjährige Steuerung von Ziel 3". *IAB-Forschungsbericht 04/2019*.

Freier, Ronny und Viktor Steiner. 2007. „Marginal Employment“: Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience.

Friedrichsen, Jana und Renke Schmacker. 2019. Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen. *DIW-Wochenbericht* 86, Nr. 26: 455–461.

Gallego Granados, Patricia, Rebecca Olthaus und Katharina Wrohlich. 2019. Teilzeiterwerbstätigkeit: Überwiegend weiblich und im Durchschnitt schlechter bezahlt. *DIW-Wochenbericht* 86, Nr. 46: 845–850.

Garz, Marcel. 2013. Labour market segmentation: Standard and non-standard employment in Germany. *German Economic Review* 14, Nr. 3: 349–371.

Gebel, Michael. 2010. Early career consequences of temporary employment in Germany and the UK. *Work, employment and society* 24, Nr. 4: 641–660.

---. 2013. Is a temporary job better than unemployment? A cross-country comparison based on British, German, and Swiss panel data (March 2013). *SOEPpaper*, Nr. 543.

Grabka, Markus M und Carsten Schröder. 2019. Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. *DIW-Wochenbericht* 86, Nr. 14: 249–257.

GRÜNEN, Bündnis 90/DIE. 2020. Grüne Garantiesicherung statt Hartz IV. *Fraktionsbeschluss vom 12.05.2020*.

Harnisch, Michelle. 2019. Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany.

Harnisch, Michelle, Kai-Uwe Müller und Michael Neumann. 2018. Teilzeitbeschäftigte würden gerne mehr Stunden arbeiten, Vollzeitbeschäftigte lieber reduzieren. *DIW-Wochenbericht* 85, Nr. 38: 837–846.

Haushofer, Johannes und Jeremy Shapiro. 2016. The Short-term Impact of Unconditional Cash Transfersto the Poor: Experimental Evidence from Kenya. *Quarterly Journal of Economics* 131, Nr. 4: 1973–2042. doi:10.1093/qje/qjw025.Advance, .

---. 2018. The Long-Term Impact of Unconditional Cash Transfers: Experimental Evidence from Kenya. *Mimeo*. doi:10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000771, .

Hillmann, Katja und Ingrid Hohenleitner. 2012. Impact of benefit sanctions on unemployment outflow: Evidence from German survey data. *HWWI Research Paper*, Nr. 129 [rev.].

Hirsch, Boris. 2016. Dual labor markets at work: The impact of employers' use of temporary agency work on regular workers' job stability. *ILR Review* 69, Nr. 5: 1191–1215.

Hirseland, Andreas, Lukas Kerschbaumer, Ivonne Küsters und Mark Trappmann. 2019. Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. *IAB-Kurzbericht 20/2019*.

Hohendanner, Christian. 2010. Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf-und Abschwung: Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? *IAB-Kurzbericht 14/2010*.

---. 2019. Immer mehr befristet Beschäftigte werden übernommen. *IAB-Forum 12. Juni 2019*. https://www.iab-forum.de/immer-mehr-befristet-beschaeftigte-werden-uebernommen/

(zugegriffen: 31. März 2020).

Hohenleitner, Ingrid und Katja Hillmann. 2019a. Impact of welfare sanctions on employment and benefit receipt: Considering top-up benefits and indirect sanctions. *HWWI Research Paper*, Nr. 189.

---. 2019b. Impact of welfare sanctions on the quality of subsequent employment: Wages, incomes, and employment stability. *HWWI Research Paper*, Nr. 190.

Hoynes, Hilary und Jesse Rothstein. 2019. *Universal Basic Income in the United States and Advanced Countries*. *Annual Review of Economics*. Bd. 11. doi:10.1146/annurev-economics-080218-030237, .

Hubbard, R Glenn, Jonathan Skinner und Stephen P Zeldes. 1995. Precautionary saving and social insurance. *Journal of political Economy* 103, Nr. 2: 360–399.

Hutter, Christian, Sabine Klinger und Enzo Weber. 2019. Zeitarbeitsbranche: rückläufige Beschäftigung. *Wirtschaftsdienst* 99, Nr. 6: 401–403.

Immervoll, Herwig und Carlo Knotz. 2018. How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers ?, Nr. 11704. doi:10.1787/2bdfecca-en, .

Jahn, Elke J und Michael Rosholm. 2014. Looking beyond the bridge: The effect of temporary agency employment on labor market outcomes. *European Economic Review* 65: 108–125.

---. 2018. The cyclicality of the stepping-stone effect of temporary agency employment. *IZA Discussion Paper*, Nr. 11377.

Jung, Philip, Anke Hassel, Robert Habeck, Matthias Knuth, Alexander Spermann, Hans Peter Grüner, Maximilian Blömer, Clemens Fuest und Andreas Peichl. 2019. Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt: Ist Hartz IV noch zukunftsfähig? *ifo Schnelldienst* 72, Nr. 06: 3–25.

Kalina, Thorsten und Claudia Weinkopf. 2018. Niedriglohnbeschäftigung 2016–beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen. *IAQ-Report 06/2018*.

Kangas, Olli, Signe Jauhiainen, Miska Simanainen und Ylikännö Minna. 2020. *Suomen perustulokokeilun arviointi*.

Kleven, Henrik Jacobsen und Wojciech Kopczuk. 2011. Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy* 3, Nr. 1: 54–90.

Klinger, Sabine und Enzo Weber. 2019. Deutschland–Nebenjobberland. *WSI-Mitteilungen* 72, Nr. 4: 247–259.

Koehne, Sebastian und Moritz Kuhn. 2015. Should unemployment insurance be asset tested? *Review of Economic Dynamics* 18, Nr. 3: 575–592.

Koller, Lena und Helmut Rudolph. 2011. Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern:

Viele Jobs von kurzer Dauer. *IAB-Kurzbericht 14/2011*.

Kuitto, Kati. 2018. Measuring Welfare Entitlement Generosity in Transitional Welfare States: The Case of Post-communist Countries in Central and Eastern Europe. *Social Indicators Research* 136, Nr. 1: 203–224. doi:10.1007/s11205-016-1520-1, .

Laín, Bru. 2019. Report on the preliminary results of the B-MINCOME project (2017-2018) Combining a guaranteed minimum income and active social policies in deprived urban, Nr. July: 1–42.

Lalive, Rafael, Jan C Van Ours und Josef Zweimüller. 2005. The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association* 3, Nr. 6: 1386–1417.

Lehmer, Florian. 2012. Dient die Arbeitnehmerüberlassung für Langzeitarbeitslose als Brücke in nachhaltige Beschäftigung. *Sozialer Fortschritt* 61, Nr. 8: 190–197.

Lietzmann, Torsten, Paul Schmelzer und Jürgen Wiemers. 2017. Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? *Labour* 31, Nr. 4: 394–414.

Manning, Alan. 2003. *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets*. Princeton University Press.

Marcussen, Jesper Munk. 2017. Protection in the Nordic Countries: Scope, Expenditure and Financing. *Nordic Statistical Committee*.

Marrero, Gustavo A. und Juan G. Rodríguez. 2010. Inequality of opportunity in Europe: Economic and policy facts. *ECINEQ Working Paper Series*. http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2010-172.pdf.

Van Oorschot, Wim. 1991. Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European social policy* 1, Nr. 1: 15–30.

Otto, Adeline. 2018. A Benefit Recipiency Approach to Analysing Differences and Similarities in European Welfare Provision. *Social Indicators Research* 137, Nr. 2: 765–788. doi:10.1007/s11205-017-1621-5, .

Peichl, Andreas, Paul Hufe und Marc Stöckli. 2018. Ökonomische Ungleichheit in Deutschland – ein Überblick. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 19, Nr. 3 (28. September): 185–199. doi:10.1515/pwp-2018-0028, http://www.degruyter.com/view/j/pwp.2018.19.issue-3/pwp-2018-0028/pwp-2018-0028.xml.

Powers, Elizabeth T. 1998. Does means-testing welfare discourage saving? Evidence from a change in AFDC policy in the United States. *Journal of Public Economics* 68, Nr. 1: 33–53.

Promberger, Markus, Kerstin Jahn, Brigitte Schels, Jutta Allmendinger und Stefan Stuth. 2018. Existiert ein verfestigtes" Prekariat"? Prekäre Beschäftigung, ihre Gestalt und Bedeutung im Lebenslauf und die Konsequenzen für die Strukturierung sozialer Ungleichheit.

Forschungsförderung Working Paper, Nr. 85.

Rainer, H., Bauernschuster, S., Danzer, N., Fichtl, A., Hener, T., Holzner, C., & Reinkowski, J. 2014. Child Benefit and Child Allowances in Germany: Their Impact on Family Policy Goals. *CESifo DICE Report* 12, Nr. 1: 37–45.

Rebien, Martina und Anja Kettner. 2011. Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen. *WSI-Mitteilungen* 64, Nr. 5: 218–225.

Roemer, John. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.

Roemer, John E., Rolf Aaberge, Ugo Colombino, Johan Fritzell, Stephen P. Jenkins, Arnaud Lefranc, Ive Marx, u. a. 2001. To what extent do fiscal regimes equalize opportunities for income acquisition among citizens? *Journal of Public Economics* 87, Nr. 3–4: 539–565. doi:10.1016/S0047-2727(01)00145-1, .

Rothe, Thomas und Klaus Wälde. 2017. Where did all the unemployed go? Non-standard work in Germany after the Hartz reforms. *IAB-Discussion Paper 18/2017*.

Sauer, Stefan und Przemyslaw Wojciechowski. 2016. Wie reagierten die deutschen Firmen auf die Einführung des Mindestlohns? *ifo Schnelldienst* 69, Nr. 07: 62–64.

Schäfer, Holger und Jörg Schmidt. 2017. Einmal unten–immer unten? Empirische Befunde zur Lohn-und Einkommensmobilität in Deutschland. *IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 44, Nr. 1: 59–75.

Schmelzer, Paul, Stefanie Gundert und Christian Hohendanner. 2015. Qualifikationsspezifische Übergänge aus befristeter Beschäftigung am Erwerbsanfang–zwischen Screening und Flexibilisierung. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 67, Nr. 2: 243–267.

Schmitz, Sebastian. 2019. The Effects of Germany's Statutory Minimum Wage on Employment and Welfare Dependency. *German Economic Review* 20, Nr. 3: 330–355.

Schneider, Hilmar Rinne. 2019. The labor market in Germany, 2000–2018. *IZA World of Labor*.

Scruggs, Lyle. 2014. Social Welfare Generosity Scores in CWED 2: A Methodological Genealogy. *CWED Working Paper Series* 01, Nr. February: 1–19.

Seifert, Hartmut und Berndt Keller. 2011. Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Stand und Lücken der aktuellen Diskussion. *WSI-Mitteilungen* 64, Nr. 3: 138–145.

Sell, Stefan. 2016. Der Streit um die (Nicht-)Erhöhung der Hartz-IV-Regelbedarfe. *Makronom 22.09.2016*. https://makronom.de/der-streit-um-die-nicht-erhoehung-der-hartz-iv-regelbedarfe-17070 (zugegriffen: 3. April 2020).

Standing, Guy. 2011. *The Precariat. The New Dangerous Class*. London / New York: Bloomsbury Academic.

Streeck, Wolfgang. 2011. Flexible employment, flexible families, and the socialization of reproduction. In: *Imploding Populations in Japan and Germany*, 63–95. Brill.

Svarer, Michael. 2011. The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark. *Economica* 78, Nr. 312: 751–778.

Thomsen, Stephan L, Thomas Walter und Bernhard Boockmann. 2009. Intensifying the Use of Benefit Sanctions–An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions Employment? *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, Nr. 09–072.

Tschersich, Nikolai, Hartmut Seifert, Alexander Herzog-Stein und Miriam Gensicke. 2010. Einmal atypisch, immer atypisch beschäftigt? Mobilitätsprozesse atypischer und normaler Arbeitsverhältnisse im Vergleich. *WSI-Mitteilungen* 63, Nr. 4: 179–187.

Walwei, Ulrich. 2019. Marginal part-time employment in Germany: live or let die? *IAB-Forum 08. August 2019*. https://www.iab-forum.de/en/marginal-part-time-employment-in-germany-live-or-let-die/ (zugegriffen: 31. März 2020).

Wellschmied, Felix. 2015. The Welfare Effects of Asset Means-Testing Income Support. *IZA Discussion Paper*, Nr. 8838.

Whelan, Stephen. 2010. The take-up of means-tested income support. *Empirical Economics* 39, Nr. 3: 847–875.

Wiemers, Jürgen. 2015. Endogenizing take-up of social assistance in a microsimulation model: A case study for Germany. *IAB-Discussion Paper 20/2015*.

Wolff, Joachim. 2014. Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. *IAB-Stellungnahme 02/2014*.

Zahradnik, Franz, Franziska Schreyer, Andreas Moczall, Lutz Gschwind und Mark Trappmann. 2016. Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. *Zeitschrift für Sozialreform* 62, Nr. 2: 141–180.