

Arbeitsmarkt

Neuausrichtung des Bürgergelds

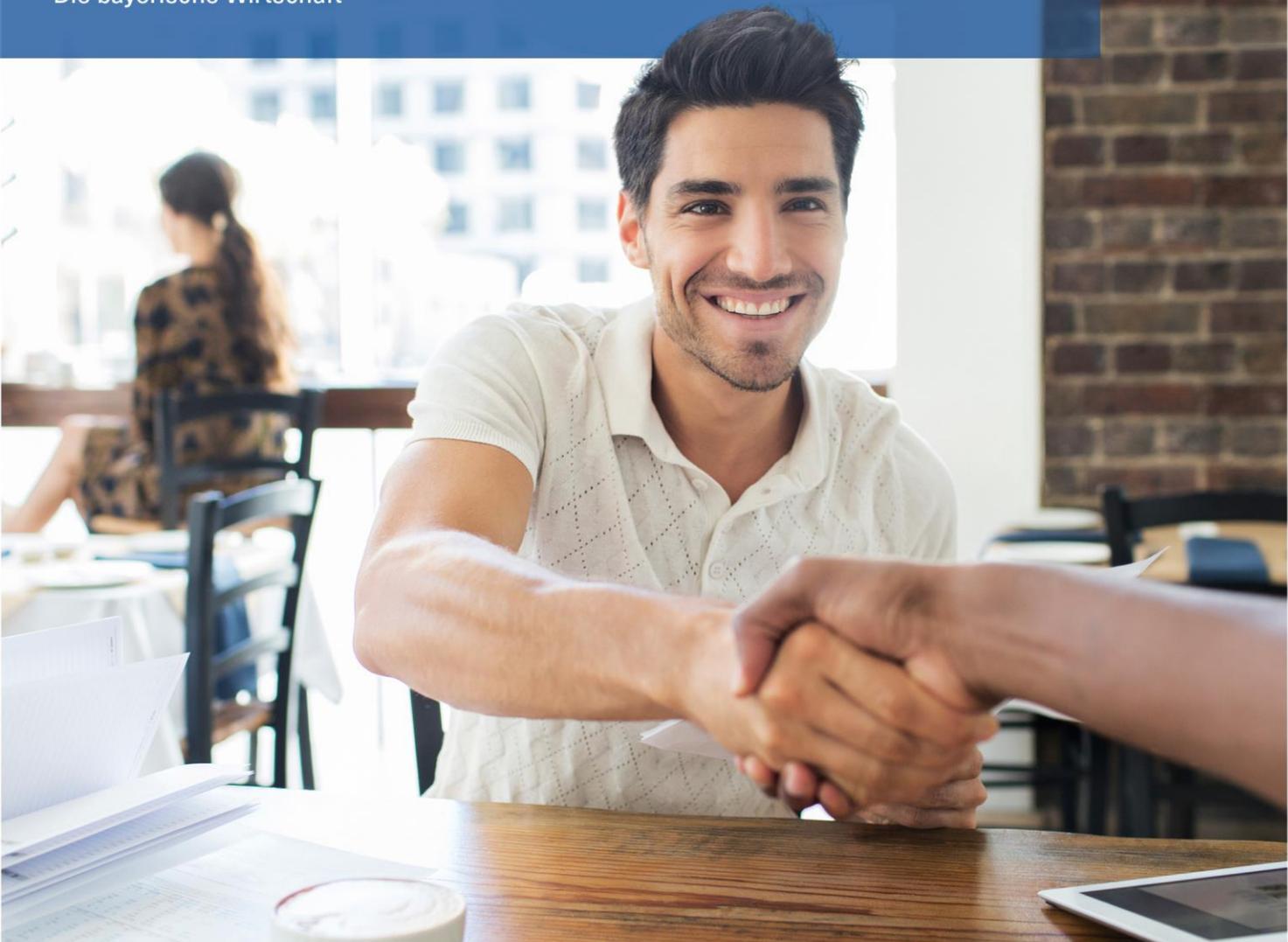
vbw

Studie

Stand: Februar 2025

Eine vbw Studie, erstellt von Prof. Dr. Ronnie Schöb und Tom Günther

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Neuordnung der Grundsicherung, um Fehlanreize zu beheben

Zwei Jahre nach der Einführung des Bürgergelds haben sich viele im Vorfeld vorgebrachte Kritikpunkte bestätigt. Durch die Abkehr vom Prinzip „Fördern und Fordern“ – das den Hartz-IV-Regeln zugrunde lag – wurde die Arbeitsmarktintegration nachhaltig geschwächt. Den nötigen Anpassungsbedarf hatte auch die alte Bundesregierung erkannt und im Rahmen ihrer Wachstumsinitiative entsprechende Maßnahmen angekündigt, damit Leistungsempfänger schneller in Arbeit vermittelt werden können.

Letztlich brauchen wir jedoch eine komplette Abkehr vom Bürgergeld, um den Grundsatz „Fördern und Fordern“ wieder zu etablieren. Diese Aufgabe muss eine neue Bundesregierung mit Priorität verfolgen.

Darüber hinaus wird aber immer deutlicher, dass sich Fehlanreize, die die Aufnahme einer Beschäftigung verhindern, nicht allein durch das Bürgergeld einstellen. Vielmehr ist das bestehende zweigeteilte System der Grundsicherung mit seiner Vielzahl an verschiedenen Leistungen problematisch.

Insbesondere an den Übergängen von Bürgergeld in die Unterstützung durch kombinierbare Leistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag ergeben sich Brüche, die die Aufnahme einer Beschäftigung oder die Ausweitung des Arbeitsvolumens unattraktiv machen.

Mit dem vorliegenden Gutachten möchten wir skizzieren, wie das bislang zweigeteilte Grundsicherungssystem reformiert werden kann, um Leistungen besser aufeinander abzustimmen und so Anreize für Beschäftigung zu schaffen.

Bertram Brossardt
Februar 2025

Inhalt

1	Das Wichtigste in Kürze	1
2	Ausgangslage und Zielsetzung	5
3	Von den Hartz-Reformen zum Bürgergeld	23
3.1	Grundsicherung in Deutschland: ein kurzer geschichtlicher Abriss	23
3.2	Die Bestimmung des sozio-kulturellen Existenzminimums	26
3.2.1	Der alltägliche Bedarf	26
3.2.2	Der Wohnbedarf: Die Kosten der Unterkunft und Heizung	27
3.2.3	Mehrbedarfe	28
3.2.4	Die direkten Geldleistungen	28
3.2.5	Kranken- und Pflegeversicherung	30
3.3	„Fördern und Fordern“	30
3.4	Wie erfolgreich waren die Hartz-Reformen?	32
3.5	Trendumkehr beim Bürgergeld?	36
3.6	Zwischenfazit	37
4	Die zweigeteilte Grundsicherung	38
4.1	Kinderzuschlag	38
4.2	Wohngeld	39
4.3	Das Zusammenwirken der zwei Grundsicherungssysteme	41
4.4	Probleme der zweigeteilten Grundsicherung	45
4.4.1	Unzureichende Arbeitsanreize	45
4.4.2	Intransparenz und Komplexität	46
4.4.3	Ungleichbehandlungen geförderter Haushalte	47
4.5	Zwischenfazit	49
5	Grundsätze einer modernen Grundsicherung	53
5.1	Die Grundsicherung als eine Versicherung auf Gegenseitigkeit	53
5.2	Die vier Grundsätze	53
5.3	Zusammenfassende Bewertung des Status quo	55

5.4	Zwischenfazit	56
6	Reformoptionen	57
6.1	Übergeordnete Reformschritte	57
6.1.1	Vereinheitlichung der Bedarfsbestimmung	57
6.1.2	Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe und Anrechnungsregeln	58
6.1.3	Sequenzierung des Transferentzugs	59
6.1.4	Stärkung des Prinzips „Fordern“	59
6.1.5	Zusammenwirken der übergeordneten Reformschritte	61
6.2	Reformoptionen für die institutionelle Umsetzung	66
6.2.1	SGB II als ganzheitliche Grundsicherung	67
6.2.2	Drei-Säulen-Modell	68
6.2.3	SGB II mit Kindergrundsicherung	70
7	Fazit	72
	Glossar	54
	Literaturverzeichnis	56
	Abbildungsverzeichnis	62
	Tabellenverzeichnis	63
	Abkürzungsverzeichnis	63
	A.1 Zusätzliche Tabellen und Abbildungen	65
	A.2 Anhang zum Nettoeinkommensprinzip	68
	Ansprechpartner/Impressum	70

1 Das Wichtigste in Kürze

Notwendigkeit zur grundsätzlichen Reform des Grundsicherungssystems

Das Bürgergeld steht in der Kritik. Knapp zwei Jahre nach seiner Einführung zeigen sich immer deutlicher die Schwächen eines Grundsicherungssystems, das immer weniger auf Fördern setzt und der schnellen Wiedereingliederung von Grundsicherungsbeziehern in den Arbeitsmarkt immer weniger Bedeutung einräumt. Eine Neuausrichtung des Bürgergelds ist daher dringend notwendig.

Das Bürgergeld ist jedoch nur ein Teil der steuerfinanzierten sozialen Sicherung in Deutschland. Mit dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag hat der Staat ein zweites Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige geschaffen, dessen zahlreiche Wechselwirkungen mit dem Bürgergeld zu Problemen führen, die mit einer isolierten Reform des Bürgergeldes nicht zu lösen sind. Eine Neuausrichtung der Grundsicherung mit dem Ziel Arbeitskräftepotentiale zu aktivieren, muss daher alle Systeme der steuerfinanzierten sozialen Sicherung in den Blick nehmen. Dieses Gutachten zeigt die dafür notwendigen Reformschritte hin zu einer einheitlichen bedarfsorientierten Grundsicherung auf.

Kern des Reformvorschlags ist die konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb einer vereinheitlichten Grundsicherung. Die Hilfe zur Selbsthilfe muss bei Erwerbsfähigen im Vordergrund stehen, d.h. die Wiedereingliederung Betroffener in den Arbeitsmarkt. Hierzu ist es notwendig Strukturen zu schaffen, die eine ausgewogene Balance zwischen Fördermaßnahmen und dem Einfordern von Mitwirkungspflichten von Hilfesuchenden in der Grundsicherung verankern.

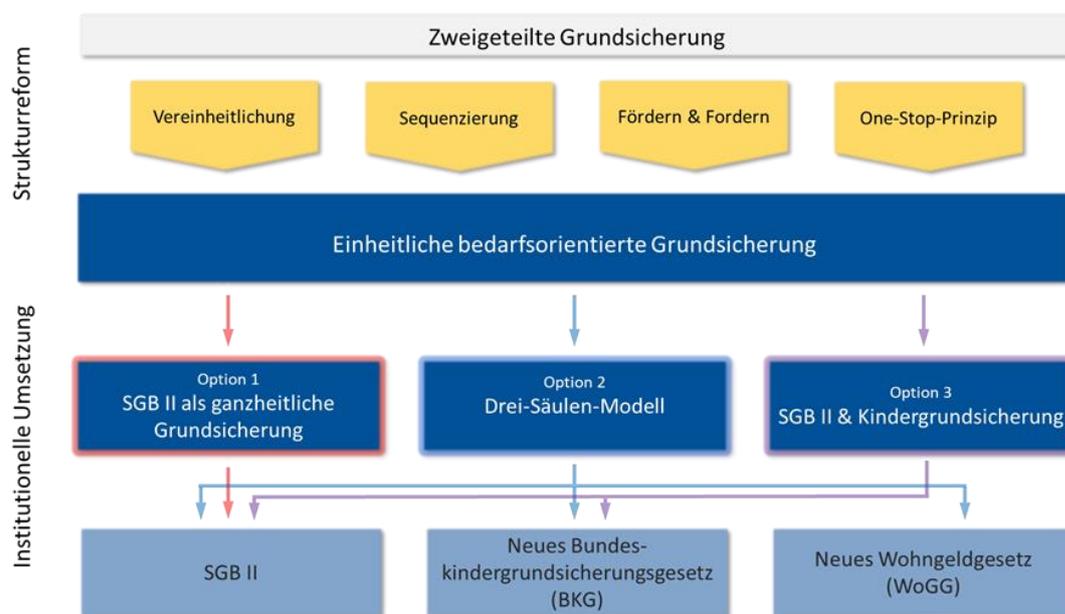
Aufbauend auf einem kurzen geschichtlichen Abriss der Grundsicherung in Deutschland stellt dieses Gutachten zunächst die gegenwärtige zweigeteilte Grundsicherung dar und identifiziert anhand exemplarischer Einkommensverläufe deren Schwächen. Auf Grundlage der Problemanalyse werden dann vier Grundsätze abgeleitet, die Voraussetzung für eine erfolgreiche Neuausrichtung der Grundsicherung sind. Diese Grundsätze sind dabei so formuliert, dass sie der Politik vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten bei der konkreten Umsetzung einräumen. Dies ist aus Sicht der Autoren eine wichtige Voraussetzung, um die Chancen für eine grundlegende Reform innerhalb der bestehenden institutionellen Strukturen und politischen Gegebenheiten zu verbessern.

Die wesentlichen Erkenntnisse des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen.

1. Die Hartz-Reformen begründeten in Deutschland eine rein bedarfsorientierte Grundsicherung als unterstes soziales Auffangnetz. Dabei war die Leitidee der im Subsidiaritätsprinzip verankerte Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Die Hartz-Reformen trugen maßgeblich zu den arbeitsmarktpolitischen Erfolgen Deutschlands nach 2005 bei. Die Bürgergeldreform von 2023 justierte die Balance des „Förderns und Forderns“ jedoch zugunsten von Fördermaßnahmen neu aus, indem sie Qualifizierungsmaßnahmen gegenüber einer raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt begünstigte. Bereits die alte Bundesregierung hatte Fehlanreize im Bürgergeld festgestellt und im Rahmen der Wachstumsinitiative eine Trendumkehr beim Bürgergeld angekündigt.
2. Die Probleme der Grundsicherung sind nicht allein beim Bürgergeld festzumachen, sondern ergeben sich zu einem Großteil aus der Existenz eines zweiten Grundsicherungssystems für Erwerbstätige mit geringem Einkommen. Die bestehende zweigeteilte Grundsicherung bietet unzureichende Arbeitsanreize, ist intransparent und unnötig komplex. Diese Probleme können nicht durch inkrementelle Reformen des bestehenden Systems gelöst werden, sondern nur durch eine vorangehende umfassende Strukturreform.
3. Um das Subsidiaritätsprinzip in der Grundsicherung zu verankern, sollte diese als Versicherung auf Gegenseitigkeit verstanden werden. Vier Grundsätze sind dabei zu beachten:
 - Die Regeln zur Bedarfsbestimmung sowie Einkommens- und Vermögensanrechnung müssen konsistent und einheitlich sein.
 - Bezieher von Grundsicherungsleistungen müssen gegen die Risiken von Krankheit und Pflegebedürftigkeit abgesichert werden.
 - Arbeit muss sich lohnen, in dem Sinne, dass Arbeit ein höheres verfügbares Haushaltseinkommen garantiert als Arbeitslosigkeit und dass zusätzliche Arbeit durchgängig ausreichend honoriert wird.
 - Alle Grundsicherungsbezieher sollten durch eine einzige zentrale Anlaufstelle beraten und betreut werden.Die Umsetzung dieser vier Grundsätze ermöglicht die Überführung des aktuell zweigeteilten Systems der Existenzsicherung in eine einheitliche bedarfsorientierte Grundsicherung.

Zur Schaffung einer einheitlichen bedarfsorientierten Grundsicherung bedarf es einer übergeordneten Strukturreform. Diese Reform kann auf verschiedene Arten institutionell umgesetzt werden. Die konkreten Vorschläge des Gutachtens sind im folgenden Schema zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 1
Zweitgeteilte Grundsicherung



4. Die übergeordnete Strukturreform besteht aus den folgenden gelb markierten Reformschritten:
- Vereinheitlichung der Bedarfsbestimmung
 - Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe und der Anrechnungsregeln
 - Sequenzierung des Transferenzugs
 - Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten
 - Stärkung des Prinzips „Fordern“
 - Schaffung einer Anlaufstation für Hilfebedürftige (One-Stop-Prinzip)
- Wie dieses Gutachten zeigt, können die Probleme des bestehenden Systems durch eine konsequente Umsetzung dieser Reformschritte gelöst werden.

Das Wichtigste in Kürze

5. Die politischen Hürden für eine umfassende Strukturreform sind hoch. Umso wichtiger ist es zu zeigen, dass es bei der konkreten institutionellen Umsetzung gesetzgeberische Freiräume gibt. Folgende hellblau unterlegte Optionen der institutionellen Umsetzung werden vorgestellt und diskutiert:
- Die Grundsicherung wird ganzheitlich durch das SGB II geregelt. Mit dem SGB II steht ein in sich konsistentes Regelwerk für eine bedarfsorientierte einheitliche Grundsicherung bereit. Zur Umsetzung der Grundsätze müsste das SGB II umfassend reformiert werden. Das zweite Grundsicherungssystem bestehend aus Wohngeld und Kinderzuschlag würde vollständig abgeschafft werden.
 - Anknüpfend an dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen wird die Grundsicherung als Drei-Säulen-Modell neu geordnet. Dabei wird das Bürgergeld auf den alltäglichen Bedarf Erwachsener beschränkt. Der Kinderzuschlag wird abgeschafft und die Regelsätze für Kinder werden aus dem Bürgergeld in eine neugestaltete Kindergrundsicherung überführt. Ein neues Wohngeld integriert die Kosten der Unterkunft und Heizung aus dem Bürgergeld und das WoGG in eine regional differenzierte Sicherung tatsächlicher Wohnkosten auf Haushaltsebene. Zwischen diesen drei Säulen bestünde ein umfassender Koordinationsbedarf zur Umsetzung der vier Grundsätze einer einheitlichen bedarfsorientierten Grundsicherung.
 - Eine Kompromisslösung der ersten beiden Optionen sieht vor, dass das SGB II für die Sicherung des alltäglichen Bedarfs für Erwachsene und für die Deckung des Wohnbedarfs des gesamten Haushalts verantwortlich ist. Die Abdeckung des alltäglichen Bedarfs der Kinder wird aus dem SGB II herausgelöst und in eine eigenständige Kindergrundsicherung überführt. Das bisherige zweite Grundsicherungssystem würde hierbei vollständig abgeschafft werden.

Entscheidend für eine erfolgreiche Neuausrichtung der Grundsicherung wird letztlich sein, inwieweit die in diesem Gutachten benannten Grundsätze konsequent umgesetzt werden.

2 Ausgangslage und Zielsetzung

Dieses Gutachten zeigt notwendige Reformschritte hin zu einer nachhaltig erfolgreichen Grundsicherung.

Das Bürgergeld steht in der Kritik. Mit der Bürgergeld-Reform zu Beginn des Jahres 2023 wollte sich die damalige Ampel-Koalition vom unliebsam gewordenen Hartz IV verabschieden und die Grundsicherung für Erwerbsfähige neu aufstellen. Nach gut zwei Jahren zeigen sich jedoch zusehends die Schwächen des aktuellen Systems. Die Ampel-Koalition hatte darauf reagiert und im Rahmen der Wachstumsinitiative im Oktober 2024 eine Reform der Reform angekündigt, um insbesondere die Mitwirkungspflichten der Betroffenen wieder stärker zu betonen.

Doch das Bürgergeld ist nur ein Teil der steuerfinanzierten sozialen Sicherung in Deutschland. Mit dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag hat der Staat ein zweites Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige geschaffen. In der politischen Debatte um die Grundsicherung werden die zahlreichen Wechselwirkungen zwischen dem Bürgergeld und diesem zweiten System weitgehend übersehen. Dabei erzeugen sie Probleme, die mit einer isolierten Reform des Bürgergeldes nicht zu lösen sind. Eine erfolgversprechende Reform der deutschen Grundsicherung muss daher alle Systeme der steuerfinanzierten sozialen Sicherung in den Blick nehmen.

Unser Sozialstaat fußt auf dem Subsidiaritätsprinzip. Er befähigt seine erwerbsfähigen Bürger für sich und ihre Angehörigen eigenverantwortlich zu sorgen. Vorrangig ermöglicht er Ihnen durch ein chancengerechtes staatliches Bildungssystem die Entwicklung individueller Fähigkeiten, die innerhalb einer funktionierenden marktwirtschaftlichen Ordnung entfaltet werden können. Zusätzlich bietet er durch die gesetzlichen Sozialversicherungen Schutz vor den finanziellen Folgen von Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Berufsunfällen. Als unterstes Auffangnetz hat er die steuerfinanzierte Grundsicherung gesetzt. Bei Erwerbsfähigen steht bei ihr die Hilfe zur Selbsthilfe im Vordergrund, d.h., die schnelle Wiedereingliederung Betroffener in den Arbeitsmarkt. Die Chancen dafür stehen gut, da der zunehmende Arbeitskräftemangel neue Möglichkeiten für Erwerbsfähige schafft, für sich und Ihre Angehörigen zu sorgen. Diese Chancen besser zu nutzen und Arbeitskräftepotenziale zu aktivieren ist daher ein wichtiges Ziel einer Neuausrichtung der Grundsicherung. Erst wenn eine Notlage trotz eigener Anstrengungen nicht vermieden werden kann, unterstützt der Sozialstaat Betroffene mit Fürsorgeleistungen.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Grundsicherung steht der Sozialstaat jedoch vor einem Dilemma: Zu hohe Fürsorgeleistungen untergraben die Bereitschaft zum eigenverantwortlichen Handeln. Sind Fürsorgeleistungen hingegen zu gering bemessen, nimmt der Sozialstaat billigend in Kauf, dass notwendige Hilfe nicht geleistet wird. Eine Neuausrichtung der Grundsicherung muss daran gemessen werden, inwieweit es ihr gelingt, dieses Sozialstaatsdilemma zu entschärfen.

Ausgangslage und Zielsetzung

Ziel dieses Gutachtens ist es, einen Reformvorschlag für eine zukunftsfähige bedarfsorientierte Grundsicherung vorzustellen. Zu diesem Zweck wird zunächst die historische Entwicklung der deutschen Grundsicherung nach den sogenannten Hartz-Reformen im Jahr 2005 bis an den aktuellen Rand skizziert. In der Folge werden die mangelnden Arbeitsanreize des bestehenden Grundsicherungssystems anhand von exemplarischen Einkommensverläufen dargestellt und die Probleme identifiziert, die die parallele Existenz zweier unzureichend aufeinander abgestimmter Sicherungssysteme mit sich bringt. Ausgehend von diesen Problemen werden vier Grundsätze abgeleitet, nach denen eine Grundsicherung aufgebaut werden sollte, um das Sozialstaatsdilemma zu entschärfen. Daran anschließend wird gezeigt, wie sich diese Grundsätze im bestehenden politischen und institutionellen Rahmen umsetzen lassen. Empfohlen wird eine Neuausrichtung der Grundsicherung in Analogie zu einer Versicherung auf Gegenseitigkeit. Sie gründet auf dem solidarischen Versprechen aller Bürger durch eigenverantwortliches Handeln die eigene Hilfsbedürftigkeit und die ihrer Angehörigen zu vermeiden und in Not geratene Mitbürger im Rahmen der eigenen Leistungsfähigkeit zu unterstützen. Die Darstellung aktueller Problemlagen, Grundsätze und Reformoptionen in diesem Gutachten ist relevant für das gesamte Bundesgebiet. Ein besonderer Fokus wird auf den Freistaat Bayern gelegt.

3 Von den Hartz-Reformen zum Bürgergeld

Erfolgreiche Reformen – Viele Langzeitarbeitslose fanden wieder Arbeit und die Zahl der Leistungsempfänger fiel.

3.1 Grundsicherung in Deutschland: ein kurzer geschichtlicher Abriss

Vor 2005 gab es für erwerbsfähige Arbeitslose in Deutschland zwei parallele Grundsicherungssysteme. Wer keine Anwartschaften in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung erworben hatte und auch ansonsten mittellos war, erhielt die im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelte rein bedarfsorientierte Sozialhilfe. Wer arbeitslos wurde und zunächst Arbeitslosengeld erhalten hatte, hatte hingegen Anspruch auf die früher im dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) geregelte Arbeitslosenhilfe. Ihre Höhe orientierte sich ausschließlich am früheren Arbeitseinkommen. Im Jahr 2004 betrug sie 53 Prozent (bzw. 57 Prozent für Arbeitslose mit Kindern) des früheren Nettoeinkommens. Ein Teil der Erwerbsfähigen erhielt somit eine rein bedarfsorientierte Mindestsicherung, ein anderer Teil wurde dauerhaft entsprechend dem vorausgegangenen Einkommensstatus alimentiert.¹

Abbildung 2

Zeitliche Abfolge wichtiger Reformen der deutschen Grundsicherung



Quelle: Eigene Darstellung

¹ Zudem gab es Unterschiede bei der Vermögensanrechnung, der Anrechnung des Einkommens des Ehepartners und bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten (siehe Bäcker et al. 2008).

Die *Hartz-Reformen* beendeten diese Ungleichbehandlung. Die statusorientierte Alimentierung wurde abgeschafft und die rein bedarfsorientierte Grundsicherung auf alle Erwerbsfähigen im Rahmen des neu geschaffenen SGB II ausgeweitet.² Alle mittellosen Erwerbsfähigen bekamen ab 2005 Arbeitslosengeld II (ALG II, umgangssprachlich Hartz IV). Dies führte zu massiven Leistungseinschnitten. Die Bezugszeiten des Arbeitslosengeldes wurden gekürzt. Im Vergleich zu den Regelungen für frühere Arbeitslosenhilfeempfänger wurden die Zumutbarkeitsregeln für neue Jobs verschärft und die Fürsorgeleistungen auf das sozio-kulturelle Existenzminimum reduziert (Bäcker et al. 2008). Rund 15 Prozent der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger verloren sämtliche Leistungsansprüche, über 50 Prozent aller Leistungsempfänger mussten Kürzungen von im Durchschnitt rund 30 Prozent hinnehmen (Schupp 2019).

Die Reintegration in den Arbeitsmarkt wurde durch das Prinzip des „Förderns und Forderns“ in den Hartz-Reformen als Hauptaufgabe der Grundsicherung festgeschrieben. Das SGB II nahm alle Grundsicherungsbezieher nun gleichermaßen in die Pflicht:

„Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige muss aktiv an allen Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen.“ (§ 2(1) SGB II, Fassung von 2011).

Dieses Prinzip des Forderns wurde seit 2005 deutlich zurückgefahren, insbesondere in den letzten Jahren. Sanktionsmöglichkeiten wurden eingeschränkt: Vor der *Bürgergeldreform* wurde von Juli 2022 bis Ende 2022 ein vollständiges Sanktionsmoratorium bei Leistungsverletzungen erlassen und danach der durch das Sanktionsurteil des Bundesverfassungsgerichts eingeschränkte Sanktionsspielraum (BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16) erst bei mehrfachen Versäumnissen vollständig ausgeschöpft. Anstatt vorrangig Hilfebedürftige wieder in Arbeit zu bringen, standen mit der Einführung des Bürgergelds Weiterbildung und der Erwerb eines Berufsabschlusses im Vordergrund. Zudem wurden die Bedürftigkeitskriterien abgeschwächt (Bundesregierung 2024a).

² Die Sozialhilfe für Nicht-Erwerbsfähige wurde als Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im SGB XII neu geregelt.

Infobox 1: Bürgergeld

- Rechtsgrundlage: SGB II
- Zuständigkeit: Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
- Finanzierung: Bund und Kommunen (anteilig bei der KdU)
- Förderung: Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums
- Maximale Förderung: von Haushaltsgröße und Region abhängig
- Anzahl Bedarfsgemeinschaften (Juni 2024): 2.941.849 (D), 248.492 (Bayern)
- Personen in Bedarfsgemeinschaften (Juni 2024): 5.791.487 (D), 479.707 (Bayern)
- Fördervolumen (2022): 46,795 Mrd. € (D), 3,555 Mrd. € (Bayern)
- Fortschreibung: jährlich, basierend auf der alle fünf Jahre erhobenen EVS
- Einkommensanrechnung: Nettoeinkommensprinzip mit Absetzbetrag
- Effektive Grenzbelastung: 0% bis 100%
- Besonderheit: nachrangige Fürsorgeleistungen

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2023, 2024a)

All diese Maßnahmen verringerten nicht nur den Druck mit eigenen Mitteln für sich und seine Angehörigen zu sorgen, sondern auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Grundversicherung. Laut einer Forsa Umfrage Anfang 2024 sprachen sich 77 Prozent der Befragten für verschärfte Bedingungen für den Erhalt des Bürgergelds aus.³ Kritik kam auch von Jobcenterangestellten (Beckmann et al. 2024). Eine erste wissenschaftliche Untersuchung zeigte eine verringerte Bereitschaft von Bürgergeldempfängern zur Jobaufnahme als Folge dieser Maßnahmen (Weber 2024). Die Ampel-Koalition hatte darauf reagiert und eine Trendumkehr im Rahmen der „Wachstumsinitiative“ für das Jahr 2025 angekündigt. Anfang Oktober 2024 wurden erste konkrete Maßnahmen zur Reform des Bürgergelds beschlossen. So sollte eine Anschubfinanzierung den Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöhen, gleichzeitig sollten die Karenzzeit beim Schonvermögen gekürzt und längere Pendelzeiten Bürgergeldempfänger zugemutet werden. Zudem sollten die Sanktionen für diejenigen, die zumutbare Arbeit ablehnen verschärft werden und auf diejenigen ausgeweitet werden, die schwarz arbeiten (Bundesregierung 2024b, 2024c). Inwieweit diese Maßnahmen noch vor den anstehenden Neuwahlen umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.

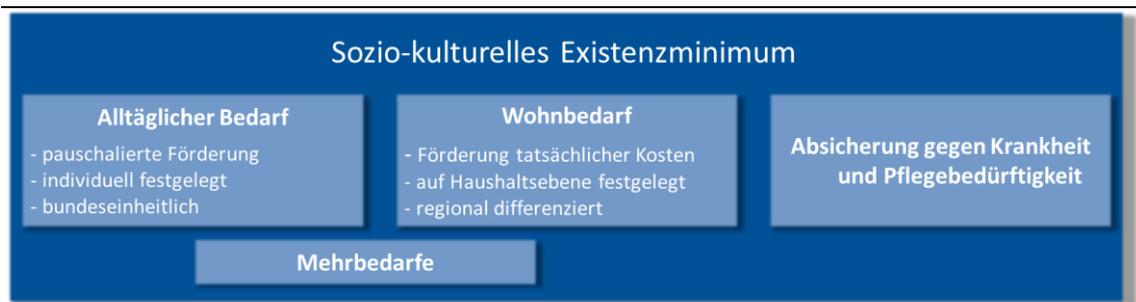
³ Siehe RTL/ntv-Trendbarometer vom 22. und 25. März 2024 (<https://media.rtl.com/meldung/RTL-ntv-Trendbarometer-00280/>, abgerufen am 05.08.2024).

3.2 Die Bestimmung des sozio-kulturellen Existenzminimums

Durch die Umstellung auf eine reine bedarfsorientierte Grundsicherung, wurde das sozio-kulturelle Existenzminimum maßgebend für die Höhe der Grundsicherungsleistungen.⁴ Es sind im Wesentlichen vier Positionen, die zur Sicherstellung des sozio-kulturelle Existenzminimum abgedeckt werden müssen (siehe Abbildung 3).⁵

Abbildung 3

Bedarfe des sozio-kulturellen Existenzminimums



Quelle: Eigene Darstellung

3.2.1 Der alltägliche Bedarf

Die steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen decken zunächst einmal *pauschaliert* den alltäglichen Bedarf jedes einzelnen Bedürftigen einer Bedarfsgemeinschaft ab. Er umfasst notwendige Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und Energie (ohne Heizung und Warmwasser), aber auch Ausgaben, die im vertretbaren Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen (§ 20 Abs. 1 SGB II).

Die alltäglichen Bedarfe werden *individuell* und *bundeseinheitlich* festgelegt. Unterschieden wird zwischen den Bedarfen von Erwachsenen und Kindern, wobei bei Kindern zusätzlich nach dem Alter differenziert wird.

Die Höhe der verschiedenen Regelbedarfe werden alle fünf Jahre durch eine Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt, in der die durchschnittlichen Ausgaben der Haushalte mit niedrigen Einkommen (die unteren 15 bzw. 20 Prozent), die selbst nicht ausschließlich von staatlichen Transferleistungen leben müssen, berechnet werden (§3 RBEG). In den Zwischenjahren erfolgt eine Fortschreibung, die seit 2023 einem zweistufigen Verfahren folgt. In einem ersten Schritt wird der Regelsatz in der sogenannten Basisfortschreibung entsprechend der

⁴ Zur Definition des sozio-kulturellen Existenzminimums siehe z.B. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2022).

⁵ Auf diverse weitere Einzelleistungen, sowie auf Leistungen auf dem Bildungs- und Teilhabepaket wird im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter eingegangen.

bundesdurchschnittlichen jährlichen Entwicklung (bis zum 30. Juni des Vorjahres) eines Mischindex fortgeschrieben. Der Mischindex gewichtet die durchschnittliche Preisentwicklung aller regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen mit 70 Prozent und die Entwicklung der Nettoarbeitseinkommen beschäftigter Arbeitnehmer mit 30 Prozent. In einem zweiten Schritt folgt die sogenannte ergänzende Fortschreibung. Diese berücksichtigt zusätzlich die bundesdurchschnittliche Preisentwicklung aller regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen im Zeitraum von April bis Juni des Vorjahres im Vergleich zum selben Monatszeitraum im Jahr davor und bildet somit kurzfristige Preisänderungen genauer ab. Da die regelbedarfsrelevanten Preise seit 2021 überproportional angestiegen waren, stiegen die Regelsätze von 2022 bis 2024 um 25,3 Prozent an. Auf Grundlage der Basisfortschreibung allein hätte sich lediglich ein Anstieg von 14 Prozent ergeben. Aufgrund des Rückgangs der Inflation wurde in der Folge für das Jahr 2025 eine Nullrunde angekündigt.⁶ Damit liegen die Regelbedarfe gerade einmal fünf Prozent über dem Niveau, das sich aus den alten Fortschreibungsregelungen ergeben hätte. Langfristig haben die Fortschreibungsregeln keinen direkten Einfluss auf die Höhe der Regelbedarfe, da diese durch die EVS alle fünf Jahre systematisch neu ermittelt werden.

3.2.2 Der Wohnbedarf: Die Kosten der Unterkunft und Heizung

Im Vergleich zu den Regelbedarfen unterscheidet sich die im §22 SGB II geregelte Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) in drei wesentlichen Punkten (siehe Abbildung 3).

Die Wohnkosten werden nicht pauschal gefördert, sondern in ihrer tatsächlichen Höhe übernommen. Nach einer einjährigen Karenzzeit, in der die Wohnkosten in jedem Fall vollständig übernommen werden, wird hierbei geprüft, ob „das Produkt aus Wohnfläche und Standard, das sich in der Wohnungsmiete niederschlägt, der Angemessenheit entspricht“ (BSG, Urteil vom 7. November 2006 – B 7b AS 10/06 R). Die Ermittlung regional angemessener Kosten der Unterkunft muss auf Grundlage eines überprüfbar und schlüssigen Konzepts erfolgen (BSG, Urteil vom 22.09.2009 – B 4 AS 18/09 R), das jedoch nicht notwendigerweise bundeseinheitlichen Richtlinien folgt. In der Regel gilt für einen Einpersonenhaushalt eine Wohnung bis 50 qm als angemessen und für jede weitere Person zusätzlich 10qm bis 15qm. Für die Bestimmung des angemessenen Quadratmeterpreises sind regelmäßig Vergleichsmieten am Wohnort heranzuziehen. Dieses Verfahren trägt der Tatsache Rechnung, dass die Wohnkosten in den einzelnen Regionen unterschiedlich sind, als dass man jedem Bedarf mit einer bundeseinheitlichen Förderung gerecht werden könnte.

In der Praxis übernehmen die SGB II-Leistungsträger die tatsächlichen Kosten für Heizung und zentrale Warmwassererzeugung, die einem angemessenen Verbrauch

⁶ Siehe Referentenentwurf des BMAS zur Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2025 (Stand: 04.09.2024). Nach der Berechnung müssten die Regelbedarfe eigentlich sinken. Eine Nullrunde ergibt sich nur aufgrund der Bestandsschutzklausel des §28a Abs. 5 SGB XII.

(z.B. in Kilowattstunde je qm) entsprechen. Hierfür gibt es jedoch keine einheitliche Bewertungsgrundlage.⁷

3.2.3 Mehrbedarfe

Das Bürgergeld deckt eine Reihe zusätzlicher Bedarfe ab, die durch besondere Lebenslagen entstehen (§21 SGB II). Die meisten Mehrbedarfe werden pauschal gewährt, es gibt aber auch einzelfallbezogene Mehrbedarfe. Von den pauschalisierten Mehrbedarfen ist der Mehrbedarf für Alleinerziehende besonders hervorzuheben. Alleinerziehende erhalten bei einem Kind unter sieben Jahren oder bei zwei Kindern unter sechzehn Jahren pauschal zusätzlich 36 Prozent ihres individuellen Regelbedarfs. Ansonsten erhalten sie für jedes Kind zusätzlich zwölf Prozent, maximal jedoch zusätzlich 60 Prozent.⁸

3.2.4 Die direkten Geldleistungen

Diese ersten drei Positionen ergeben die in der Regel direkt an die Bedarfsgemeinschaft ausbezahlen Bürgergeldleistungen. Aufgrund der regionalen Unterschiede bei der Abdeckung des Wohnbedarfs zeigen sich dabei große regionale Unterschiede in der Höhe dieser Zahlungen. Tabelle 1 fasst die Regel-, Wohn- und Mehrbedarfe zusammen und zeigt exemplarisch für die Städte Hof und München, wie weit die tatsächlichen und maximal möglichen Bürgergeldzahlungen für unterschiedliche Haushaltstypen regional auseinanderfallen können.

⁷ Aktuell verweisen Städte wie München und Bamberg auf Verbrauchswerte des bundesweiten Heizkostenspiegels, wobei sie unterschiedliche Jahre und Gebäudeklassen als Referenz zugrunde legen und in unterschiedlicher Weise berücksichtigen, welche Energieträger genutzt werden. So sieht die Stadt Bamberg einen Verbrauch als angemessen an, wenn dieser den Wert des bundesweiten Heizkostenspiegels 2023 für eine Gebäudewohnfläche von 251-500qm bei einem zu hohen Verbrauch nicht übersteigt. Die Stadt München verweist hingegen auf Werte des bundesweiten Heizspiegels 2022 für eine Gebäudewohnfläche von 100 bis 250qm und unterscheidet nach fünf verschiedenen Energieträgern bei einem zu hohen Verbrauch. Einige Jobcenter weisen gar keine konkreten Angemessenheitsgrenzen aus. Zusätzliche Sonderregeln gibt es z.B. bei der Warmwassererzeugung mit Strom oder bei gesundheitlichen Einschränkungen, die einen höheren Heizbedarf rechtfertigen.

⁸ Weitere pauschalisierte Mehrbedarfe gibt es für Schwangere nach der zwölften Schwangerschaftswoche, für Haushalte, in denen Warmwasser dezentral erzeugt wird und unter Umständen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Behinderungen. Einzelfallbezogene Prüfungen sind relevant, wenn unabweisbare, besondere Bedarfe vorliegen, die in ihrer Höhe „erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf“ abweichen und nicht anderweitig gedeckt werden können (§21 Abs. 6 SGB II).

Tabelle 1

Bürgergeldansprüche in Hof und München (2024)

Hof	Regelbedarf (in Euro)		Kosten der Unter- kunft (in Euro)		Mindestbedarf (in Euro)	
		durchschnittlich	maximal	durchschnittlich	maximal	
Alleinstehend	563	364	546	927	1.109	
Alleinerziehend, ein Vorschulkind**	1.143	484	649	1.627	1.681	
Paar ohne Kinder	1.012	504	649	1.516	1.772	
Ehepaar mit zwei Schulkindern (<14 J.) ⁺	1.832	649	912	2.481	2.744	
München						
Alleinstehend	563	584	1.013	1.147	1.576	
Alleinerziehend, ein Vorschulkind**	1.143	802	1.303	1.945	2.446	
Paar ohne Kinder	1.012	858	1.303	1.870	2.315	
Ehepaar mit zwei Schulkindern (<14 J.) ⁺	1.832	1.169	1.860	3.001	3.692	

Quelle: SGB II, Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b), Landeshauptstadt München (2024), Stadt Hof (2024).

Legende: Alle Werte sind auf ganze Euro gerundet. *Bei Alleinerziehenden ist im Regelbedarf der Mehrbedarf für Alleinerziehende nach §21 SGB II berücksichtigt. ⁺Bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ist im Regelbedarf der Kindersofortzuschlag nach §72 SGB II berücksichtigt. Der Berechnung der maximalen KdU in München liegen die Heizkosten für Fernwärme zugrunde. Bei der Berechnung der maximalen KdU in Hof wurden für die Angemessenheit der Heizkosten dieselben Grenzen wie in München unterstellt. Die durchschnittlichen KdU beziehen sich auf die durchschnittlichen laufend anerkannten Kosten pro Bedarfsgemeinschaft im Monatsdurchschnitt für das Jahr 2023.

3.2.5 Kranken- und Pflegeversicherung

Die vierte wichtige Position ist die Absicherung im Krankheits- und Pflegefall. Erwerbsfähige arbeitslose Bürgergeldempfänger und ihre Angehörigen sind in der Regel im gleichen Umfang wie alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gesetzlich kranken- und pflegeversichert. Für sie zahlt das Jobcenter 2024 monatlich einen festen Pauschalbetrag von 119,60 Euro für die Krankenversicherung und 27,24 Euro für die Pflegeversicherung (siehe Bundesagentur für Arbeit 2024, S. 9).⁹ Dieser Pauschalbetrag deckt jedoch nur einen Teil der tatsächlichen Ausgaben für Gesundheits- und Pflegeleistungen aller Bürgergeldempfänger ab. Der größere Teil wird durch die Beitragszahler in den gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen finanziert. Laut Ochmann, Albrecht und Schiffhorst (2024) deckten die steuerfinanzierten Pauschbeträge für die Gesetzliche Krankenversicherung 2022 nur 34 Prozent der Gesamtausgaben (einschließlich Verwaltungsausgaben) für erwerbslose oder geringfügig Beschäftigte ALG-II-Empfänger und ihre Familienangehörigen ab. D. h., die Beitragszahler zahlten im Jahr 2022 8,4 Mrd. Euro für die Gesundheitsleistungen für Grundsicherungsbezieher, die nicht sozialversichert waren. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Bürgergeldempfänger sind über ihre Arbeit kranken- und pflegeversichert, ihre Angehörigen entsprechend der Regelungen zur Familienversicherung.

3.3 „Fördern und Fordern“

Leitidee der Hartz-Reformen war der tief im Subsidiaritätsprinzip verankerte Grundsatz des „Förderns und Forderns“.

Durch das Fordern wurde die Eigenverantwortung der Hilfesuchenden betont. Mit der Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf das für viele Leistungsempfänger deutlich niedrigere sozio-kulturelle Existenzminimum wurde für jegliches Einkommen oberhalb des Mindestbedarfs eine Eigenleistung im Rahmen einer verbindlichen Eingliederungsvereinbarung eingefordert. Wer sich daran nicht hielt und beispielsweise ohne guten Grund ein Arbeitsangebot, einen Ausbildungsplatz oder einen Ein-Euro-Job (Arbeitsgelegenheiten nach §16d SGB II) ablehnte, musste mit finanziellen Sanktionen rechnen. Leistungsberechtigte sind zudem verpflichtet andere Sozialleistungen zu beantragen, um die eigene Hilfebedürftigkeit zu verringern. Zu diesen sogenannten *vorrangigen* Leistungen gehört u. a. das Kindergeld und der Unterhaltsvorschuss für Kinder von Alleinerziehenden, die keine oder nur unregelmäßige Zahlungen in Höhe des monatlichen Mindestunterhalts von ihrem anderen Elternteil bekommen.

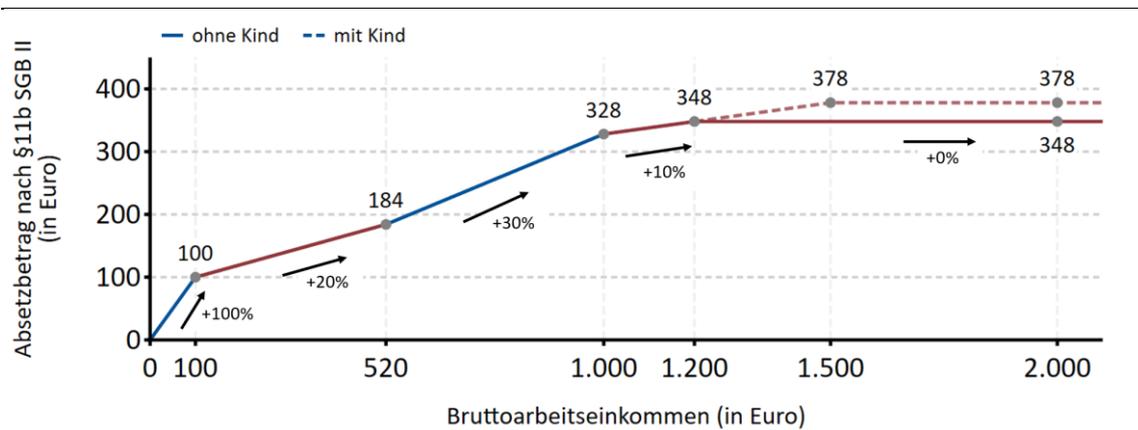
Das Prinzip des Förderns wurde bereits im Rahmen von Hartz III gestärkt. Ziel dieser Hartz-Reform war es, die Verweildauer in Arbeitslosigkeit durch eine schneller Jobvermittlung zu verkürzen. Hierzu wurden die Arbeitsämter in Arbeitsagenturen umgewandelt, die als Dienstleister bessere Beratung, eine bessere Übersicht von Jobangeboten und eine bessere Vermittlung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt

⁹ Privat versicherte Bürgergeldempfänger können einen gedeckelten Zuschuss zu ihren Beiträgen erhalten (§26 SGB II).

sicherstellen sollten. Auch Weiterbildungsangebote und Umschulungen gehören zu dem erweiterten Dienstleistungsangebot.

Um Anreize für einen schnelleren (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt zu setzen, wurden Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen, die einen gleitenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung gewährleisten.¹⁰ Bei diesen Hinzuverdienstmöglichkeiten wird grundsätzlich das Nettoeinkommen nach Abzug von Sozialversicherungsabgaben und Einkommensteuer mit den Grundsicherungsleistungen verrechnet, aber es kann ein Anteil des Bruttoeinkommens hiervon abgesetzt werden (§§ 11-11b SGB II). Abbildung 4 zeigt die Höhe des möglichen monatlichen Hinzuverdienstes eines erwerbstätigen Leistungsberechtigten in Abhängigkeit vom Bruttoarbeitseinkommen nach der Bürgergeldreform.

Abbildung 4
Hinzuverdienstmöglichkeiten im Bürgergeld



Quelle: Eigene Darstellung nach §11b SGB II

Legende: Bereiche, in denen die effektive Grenzbelastung mindestens 80 Prozent beträgt, sind rot gekennzeichnet.

Die ersten 100 Euro des Bruttoarbeitseinkommens werden nicht auf das Bürgergeld angerechnet. Vom darüber hinaus gehenden Einkommen bis 520 Euro darf man 20 Prozent behalten. Ein Bruttoverdienst von 520 Euro erhöht somit das verfügbare Haushaltseinkommen um 184 Euro. Ein erwerbstätiger Leistungsberechtigter ohne Kinder kann maximal 348 Euro hinzuverdienen, mit Kindern liegt der maximale Hinzuverdienst bei 378 Euro. Ab 1.200 Euro ohne Kinder (1.500 Euro mit Kindern) wird das gesamte zusätzlich zu berücksichtigende Erwerbseinkommen mit dem Bürgergeld verrechnet. Die effektive Grenzbelastung beträgt damit ab diesem Einkommen 100 Prozent, sodass das verfügbare

¹⁰ Vor 2005 konnten Arbeitslosenhilfeempfänger bis zu 165 Euro abzugsfrei behalten, arbeiteten sie mehr als 15 Stunden die Woche, so erlosch ihr Anspruch auf Arbeitslosenhilfe vollständig. Sozialhilfeempfänger konnten maximal 140 Euro hinzuverdienen (vgl. Knabe 2003).

Haushaltseinkommen bei zusätzlichen Erwerbseinkünften nicht weiter ansteigt. Diese Regelungen haben zur Folge, dass für das Bürgergeld keine spezielle Transferenzzugsrate festgelegt ist, sondern die effektive Grenzbelastung einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge und des Grenzsteuersatzes.

3.4 Wie erfolgreich waren die Hartz-Reformen?

Die Leistungskürzungen erhöhten den Druck auf Arbeitslosenhilfeempfänger sich wieder Arbeit zu suchen, zur Not auch unter Inkaufnahme geringerer Löhne oder weiterer Anfahrtswege. So berichteten Betriebe nach Einführung von Hartz IV von einer gestiegenen Bereitschaft der Bewerber zu Lohnkonzessionen (Rebien und Kettner 2011). Viele Arbeitslosenempfänger schieden zudem aus dem Arbeitsmarkt aus, ohne weiter als arbeitslos registriert zu sein (Carrillo-Tudela, Launov und Robin 2021).

Das Zusammenspiel aus Fördern und Fordern bewährte sich auch deshalb, weil der Arbeitsmarkt deutlich bessere Einstiegschancen bot (Dustmann et al. 2014, Burda und Seele 2017, 2020). Vor 2005 galt über mehrere Jahrzehnte hinweg: Wer einmal längere Zeit arbeitslos war, hatte kaum mehr Chancen auf einen Wiedereinstieg. Mit jedem Konjunkturereinbruch erhöhte sich die Zahl erwerbsfähiger Arbeitslosenhilfeempfänger, ohne beim nächsten Konjunkturaufschwung wieder zurückzugehen (Schöb 2011, 2020a). Nach 2005 sank die Langzeitarbeitslosigkeit erstmals nach dreißig Jahren wieder deutlich. Abbildung 4 zeigt, wie sich diese Entwicklung auf die SGB II-Quote in den einzelnen Bundesländern sowie in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten auswirkte. Der Rückgang war in den neuen Bundesländern besonders stark. Doch auch in Bayern, welches in beiden Vergleichsjahren bundesweit die niedrigste SGB II-Quote vorweisen konnte, fiel der Anteil der auf Grundsicherungsleistung Angewiesenen in der Gesamtbevölkerung von 5,4 Prozent auf unter vier Prozent. Dieser Abwärtstrend zeigt sich auch in fast allen bayerischen Regionen.¹¹ Dabei wurden Sondereffekte durch einen erhöhten Zugang von Personen im Kontext von Fluchtmigration in die Grundsicherung noch nicht einmal berücksichtigt. Rechnet man diese Sonderentwicklungen zusätzlich heraus, zeigen sich durch diese Entwicklung spürbare fiskalische Entlastungen. Während 2006 rund elf Prozent des Steueraufkommens von Bund und Ländern für Grundsicherungsleistungen aufgewendet wurden, waren es 2018 für diese Gruppe der Hilfebedürftigen nur noch 5,5 Prozent (siehe Schöb 2020a, S.99).

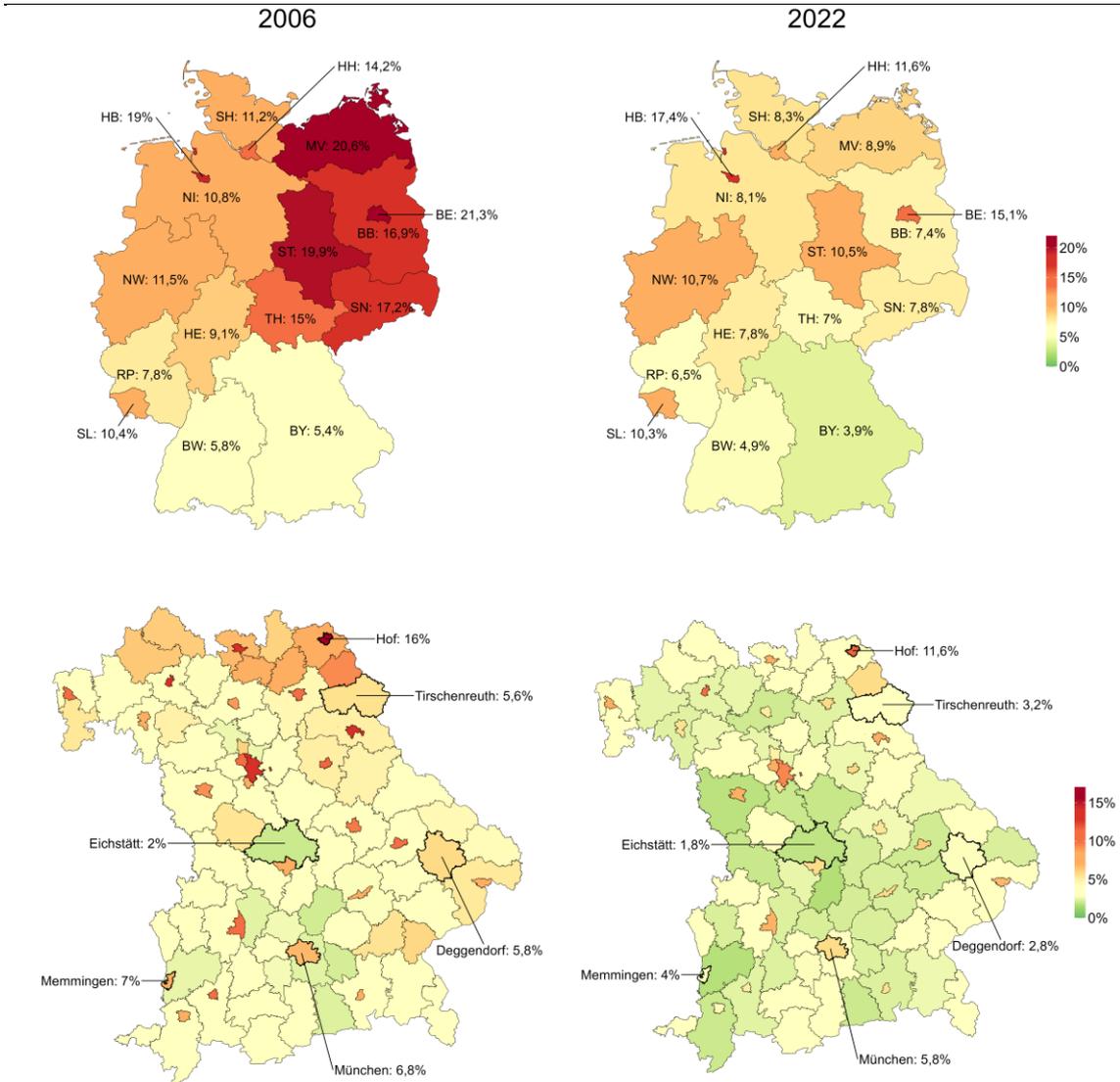
Diese Entwicklung ist maßgeblich der Erholung auf dem Arbeitsmarkt nach 2005 geschuldet. Die Erwerbstätigenquote stieg seit 2005 um acht Prozentpunkte auf 80 Prozent im Jahr 2016. Auch wenn dieser Anstieg sehr stark auf die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen ist, so zeigte sich etwas verzögert auch ein leichter Anstieg bei der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitarbeit (Burda und Scheele 2017, 2020). Die Folge: Die Arbeitslosigkeit fiel von knapp zwölf Prozent im Jahr 2005 auf 4,9 Prozent zum Jahresende 2019, kurz vor Ausbruch der Corona-Pandemie.

¹¹ Lediglich in den Landkreisen Ebersberg, Freising, Garmisch-Partenkirchen, München und Starnberg stiegen die SGB II-Quoten im Vergleichszeitraum leicht an, allerdings ausgehend von niedrigen unterdurchschnittlichen Werten.

Naturgemäß wirken verschiedene Effekte auf die positive Arbeitsmarktentwicklung ein, die meisten empirischen Arbeiten weisen den Hartz-Reformen jedoch einen substantiellen positiven Beitrag zu. Bradley und Kügler (2019) konnten keinen direkten positiven Beschäftigungseffekt identifizieren, führen jedoch die Lohnsenkungen nach 2005 auf Hartz IV zurück. Laut Krebs und Scheffel (2013) hat Hartz IV die langfristige Arbeitslosigkeit um 1,4 Prozentpunkte gesenkt. Krebs (2019) bemisst den Effekt hingegen auf nur 0,5 bis 1,0 Prozentpunkte während Hochmuth et al. (2021) den Effekt aller Hartz-Reformen auf 2,2 Prozentpunkte bis 2015 und somit auf rund 1/3 des Gesamtrückgangs der Arbeitslosenquote seit 2005 beziffern. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Hartung, Jung und Kuhn (2018). Hutter et al. (2022) betonen ebenfalls die Bedeutung der Hartz-Reformen für den Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt, führen ihn aber insbesondere auf verbesserte Matching-Effizienz, stärkere Stellenschaffung und erhöhte Suchintensität zurück. Einen dämpfenden Einfluss auf die Lohnentwicklung fanden sie nur für die Zeit vor der großen Rezession 2009 (siehe hierzu auch Hutter und Weber 2023).

Abbildung 5

SGB II-Quoten in den Bundesländern und in bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten

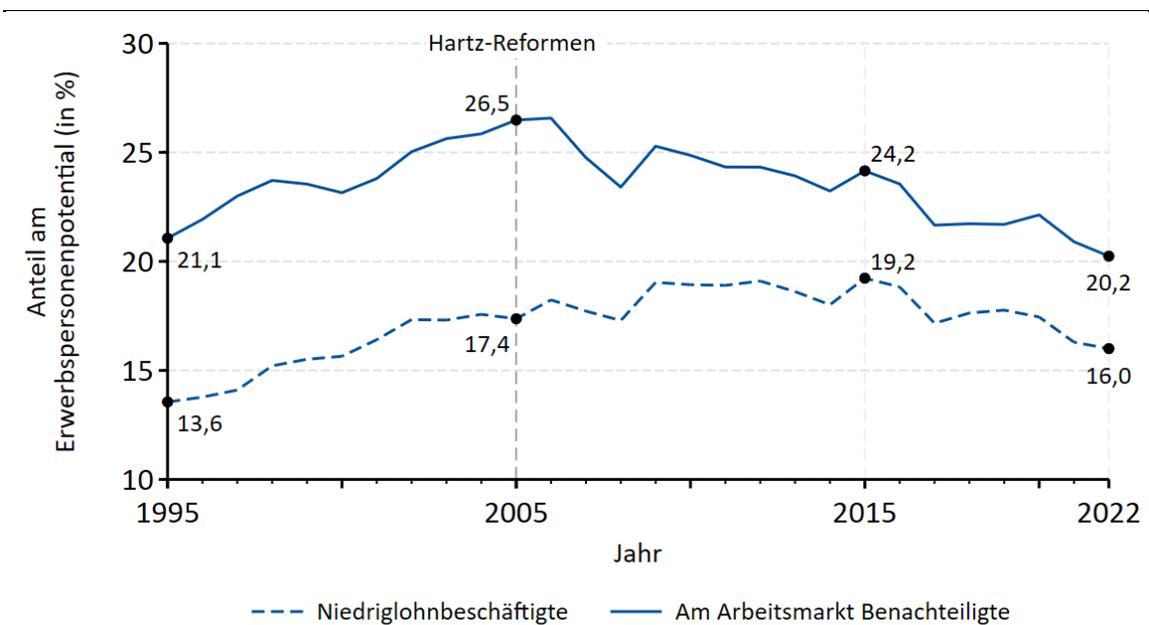


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024c)

Legende: Die SGB II-Quote ist definiert als Anteil der Leistungsberechtigten nach SGB II an der Bevölkerung der entsprechenden Region unterhalb des Regelrenteneintrittsalter von 65 bis 67 Jahren (§ 7a SGB II).

In der Öffentlichkeit wurde weniger der Rückgang der Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr die ansteigende Niedriglohnquote als Folge der Hartz-Reformen wahrgenommen und als neue soziale „Schieflage“ kritisiert (Deutscher Gewerkschaftsbund 2018), die zunehmend auch die Mittelschicht bedrohe (Bosch und Kalina 2015). Tatsächlich stieg der Anteil der im Niedriglohnbereich Beschäftigten von 2005 bis 2015 von 17,4 Prozent auf 19,2 Prozent an, bevor er bis 2022 mit 16 Prozent wieder unter das Niveau von 2005 gefallen ist (siehe gestrichelte Linie in Abbildung 6).

Abbildung 6
Am Arbeitsmarkt Benachteiligte im Zeitverlauf



Quelle: OECD (2024), Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024d), Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024a), eigene Berechnungen, angelehnt an Schöb (2020a).

Legende: Niedriglohnbeschäftigte sind abhängig Beschäftigte mit einer Stundenentlohnung von weniger als 2/3 des Medianbruttostundenlohnes. Benachteiligte sind alle Arbeitslosen und Niedriglohnbeschäftigten. Das Erwerbspersonenpotential ergibt sich aus der Summe von Arbeitslosen und abhängig Beschäftigten.

Das Anwachsen des Niedriglohnssektors ist eine zwangsläufige Konsequenz des Abbaus der Langzeitarbeitslosigkeit, da Langzeitarbeitslose bei ihrem Wiedereinstieg in Arbeit überwiegend zunächst gering bezahlte Beschäftigung fanden. Die Niedriglohnquote allein sagt daher wenig über arbeitsmarktpolitische Erfolge oder Misserfolge aus. Hierüber kann die Entwicklung der Quote aller am Arbeitsmarkt Benachteiligten, in der man die Gruppe der Arbeitslosen und der Niedriglohnempfänger zusammenfasst, Auskunft geben. Ihre Entwicklung zeigt die durchgezogene Linie in Abbildung 6. Bis 2005 entwickelte sich diese Quote ähnlich wie die Niedriglohnquote. Ab 2005 ist sie jedoch, abgesehen von den Jahren der Finanzkrise, kontinuierlich gefallen, insgesamt um über sechs Prozentpunkte. Viele haben mit dem Schritt aus der Arbeitslosigkeit zunächst nur den Wiedereinstieg in den Niedriglohnsektor geschafft, zugleich haben aber noch mehr Personen eine besser entlohnte Beschäftigung aufgenommen.

3.5 Trendumkehr beim Bürgergeld?

Die Bürgergeldreform von 2023 scheint diese Entwicklung gestoppt zu haben, dies legt eine aktuelle Studie von Weber (2024) nahe. Seine Analyse zeigt, dass das vorübergehende Sanktionsmoratorium die Jobaufnahmen aus der Grundsicherung um 5,2 Prozent verringerte. Die dauerhafte Verringerung der Sanktionshöhe und die 2023 eingeführten dauerhaften Erleichterungen senkten die Jobaufnahmerate um weitere 8,3 Prozent ab.

Für 2025 hatte die Ampel-Koalition beim Bürgergeld eine Trendumkehr angekündigt. Sie wollte das Prinzip des Forderns im Bürgergeld wieder stärker betonen (siehe Bundesregierung 2024b, S. 14ff). Arbeitssuchende Bürgergeldempfänger sollen umfassender betreut werden, bereit sein längere Wege zur Arbeit in Kauf zu nehmen und müssen schon nach sechs anstatt zwölf Monaten auf ihr Vermögen zurückgreifen. Wer seine Mitwirkungspflichten vernachlässigt oder schwarz arbeitet soll stärker sanktioniert werden. Arbeitsgelegenheiten sollen wieder verstärkt eingesetzt werden, um insbesondere Totalverweigerern „de[n] schrittweise[n] Einstieg in den Arbeitsmarkt“ (Bundesregierung 2024b, S. 17) zu ermöglichen. Damit werden sie de facto vor die Wahl gestellt, entweder eine zumutbare Arbeit zur Aufrechterhaltung ihrer Ansprüche auf Fürsorgeleistungen anzunehmen oder aber auf Fürsorgeleistungen zu verzichten. Mit einer Prämie für diejenigen, die eine Arbeit annehmen, mindestens ein Jahr arbeiten und davon mindestens sechs Monaten nicht länger auf Bürgergeld angewiesen sind, soll schließlich auch das Förderinstrumentarium erweitert werden.¹²

¹² Siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/aenderungen-buergergeld-2299330>, abgerufen am 4.10.2024.

3.6 Zwischenfazit

Die Hartz-Reformen führten eine einheitliche bedarfsorientierte Grundsicherung für Arbeitslose ein. Die Umsetzung des Prinzips des „Fördern und Fordern“ trug im Zusammenspiel mit den gegenüber den 1990er Jahren deutlich verbesserten Arbeitsmarktbedingungen zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit und einer substantiellen Abnahme der von staatlichen Grundsicherungsleistungen Abhängigen bei.

Wenig beachtet wurde jedoch die zeitgleich geschaffene Einführung eines zweiten Grundsicherungssystems, das Niedriglohnbeziehern mit Kindern mit einer Kombination aus Kinderzuschlag, Kindergeld und Wohngeld großzügigere Fürsorgeleistungen als das ALG II versprach. Lange Jahre spielte dieses zweite Grundsicherungssystem keine große Rolle. Mit der Wohngeldreform 2023 und der aktuellen Diskussion um die Kindergrundsicherung rückte es jedoch stärker in den Fokus und damit auch die Probleme, die aus der Existenz zweier nicht aufeinander abgestimmter Grundsicherungssysteme resultieren. Diese Probleme werden in der öffentlichen Debatte um eine Neuausrichtung der Grundsicherung weitestgehend ausgeblendet. Das nächste Kapitel wendet sich daher diesem zweiten Grundsicherungssystem zu.

4 Die zweigeteilte Grundsicherung

Neben dem Bürgergeld gibt es ein zweites System der Existenzsicherung, welches eine Neuausrichtung der Grundsicherung berücksichtigen muss.

Während Arbeitslose durch das Bürgergeld einheitlich abgesichert sind, existiert für Erwerbstätige de facto eine zweigeteilte Grundsicherung. Zum einen können auch sie aufgrund der Hinzuverdienstmöglichkeiten Anspruch auf Bürgergeld haben. Zum anderen können sie für ihre Existenzsicherung eine Kombination aus Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld beziehen. Diese Leistungen sind gegenüber dem Bürgergeld vorrangig, d.h., sie müssen im Regelfall beantragt werden, wenn dadurch der Bezug von Bürgergeld vermieden werden kann. Mit der Einführung des Kinderzuschlags im Jahr 2005 wollte der Gesetzgeber Haushalten, die nur aufgrund ihrer Kinder oder ihrer hohen Wohnkosten Leistungen des SGB II bezogen hätten, den Bezug des Alg II ersparen (Meister 2006).

Eine Analyse der deutschen Grundsicherung wäre ohne Berücksichtigung dieses zweiten Systems unvollständig. Die folgenden Abschnitte stellen daher dessen Hauptkomponenten vor. In den anschließenden Abschnitten wird untersucht, welche Probleme die damals festgeschriebene und bis heute fortgeführte Zweiteilung der Grundsicherung mit sich bringt.

4.1 Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag (Infobox 2) deckt zusammen mit dem Kindergeld das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum eines Kindes ab. Umfassend reformiert wurde er zuletzt im Jahr 2019 durch das *Starke-Familien-Gesetz*. Die maximale Auszahlungshöhe für ein Kind bestimmt sich anhand des Durchschnitts der über alle Altersgruppen der Kinder bestimmten monatlichen Regelbedarfe sowie den Bedarf für Bruttokaltmiete und Heizkosten abzüglich des Kindergeldes und unter Berücksichtigung des Kindersofortzuschlags.¹³

Auch beim Kinderzuschlag hängt die Auszahlungshöhe der Fürsorgeleistung von der Höhe des Erwerbseinkommens der Haushaltsmitglieder ab. Die Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen unterscheiden sich aber erheblich von denen im Bürgergeld. Das Nettoerwerbseinkommen wird zunächst um den Absetzbetrag des Bürgergelds reduziert. Von diesem zu berücksichtigenden Einkommen werden 45 Prozent mit dem Kinderzuschlag verrechnet. Bei elterlichen Erwerbseinkommen wird diese Transferentzugsrate jedoch nur auf den Teil des zu berücksichtigenden Einkommens bezogen, der den Gesamtbedarf der Eltern übersteigt. Dessen Bestimmung weicht von der Bedarfsbestimmung im Bürgergeld

¹³ Eine detaillierte Darstellung der Bestimmung seiner maximalen Auszahlungshöhe für das Jahr 2024 findet sich in Tabelle A.1.1.

ab.¹⁴ Unterhaltsleistungen für das Kind reduzieren den Kinderzuschlag ebenfalls um 45 Prozent.

Infobox 2: Kinderzuschlag

- Rechtsgrundlage: §6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG)
- Zuständigkeit: Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Finanzierung: Bund
- Förderung von Geringverdiener-Haushalten: Regelbedarf für Kinder, Wohnbedarf für Kinder
- Maximale Förderung (2024): 292 Euro/Monat je Kind
- Anzahl der Empfänger (2024): 500,534 Berechtigte (D), 63,288 (Bayern)
- Fördervolumen (2022): 1.286 Mio. € (D), 146 Mio. € (Bayern)
- Fortschreibung: EVS, Kopplung an das Existenzminimum für ein Kind
- Einkommensanrechnung: Nettoeinkommensprinzip mit anteiliger Anrechnung
- Durchschnittliche Transferenzzugsrate für Musterhaushalte: 25,6% – 28,5%
- Besonderheiten: altersunabhängig, gegenüber Bürgergeld vorrangige Leistung

Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024), Familienkasse (2022, 2024)

Das hierbei verwendete Nettoprinzip mit anteiliger Einkommensanrechnung erzeugt anders als im Bürgergeld keine fixe effektive Grenzbelastung. Vielmehr wirken Änderungen in den Sozialversicherungsbeiträgen und im persönlichen Grenzsteuersatz hier direkt auf die effektive Grenzbelastung des Haushalts. Da jedoch nur ein Teil des Nettoeinkommens mit dem Kinderzuschlag verrechnet wird, werden diese Änderungen aber nur anteilig an die Bezieher des Kinderzuschlags weitergegeben (siehe Anhang A.2).

4.2 Wohngeld

Der Wohnbedarf wird im zweiten Grundsicherungssystem durch das Wohngeld (Infobox 3) abgedeckt.¹⁵ Das Wohngeld wurde zuletzt Anfang 2023 umfassend durch das *Wohngeld-Plus-Gesetz* reformiert. Die Höhe des Wohngeldes bestimmt sich anhand der Höhe der Miete oder Belastung für selbstgenutztes Wohneigentum, der Haushaltsgröße und der Höhe des wohngeldrechtlichen Haushaltseinkommens. Die Förderung der Wohnkosten ,

¹⁴ Im Bürgergeld bestimmt sich der Bedarf der Eltern aus der Summe der elterlichen Regelbedarfe und ihrem Anteil am gesamten Wohnbedarf der Bedarfsgemeinschaft. Zur Ermittlung des elterlichen Wohnbedarfs werden die durch den Leistungsträger anerkannten tatsächlichen Wohnkosten zu gleichen Teilen auf alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft verteilt (Kopfteilprinzip). Die Ermittlung des elterlichen Wohnbedarfs beim Kinderzuschlag weicht von dieser Praxis ab. Hier wird den Eltern ein Anteil am gesamten Wohnbedarf zugewiesen, der sich aus den relativen Größen des Wohnbedarfs von Erwachsenen und Kindern entsprechend des aktuellen Existenzminimumberichts ergibt.

¹⁵ Der Bezug von Wohngeld und Bürgergeld schließen sich gegenseitig aus (§7 WoGG). Eine Ausnahme ist das Kinderwohngeld, wenn ausschließlich die Bedürftigkeit von Kindern durch den Bezug von Wohngeld vermieden werden kann (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II). In diesem Fall besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Bürgergeld und den eigentlich vorrangigen Wohngeldleistungen, da durch sie nicht alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft den SGB II-Bezug vermeiden können.

erfolgt im Rahmen regional differenzierter Höchstmieten. Hierfür werden Gemeinden und Kreise einer von sieben Mietstufen zugordnet. Regionen mit einem geringen Mietniveau gehören zur Mietstufe 1, Regionen mit dem höchsten Mietniveau zur Mietstufe 7 (§12 WoGG)¹⁶ Entsprechend dem Zuschussprinzip im Wohngeld wird aber nie die tatsächlich anfallende Miete übernommen – auch nicht die durch die Mietstufe ausgewiesene Höchstmiete.

Infobox 3: Wohngeld

- Rechtsgrundlage: Wohngeldgesetz (WoGG)
- Zuständigkeit: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
- Finanzierung: Bruttokaltmiete Bund (50%) und Länder (50%), Heizkosten Bund (100%)
- Förderung von Geringverdienerhaushalten: Zuschuss zur Bruttokaltmiete; pauschale Förderung der Heizkosten.
- Maximale Förderhöhe: von regionaler Höchstmiete und Haushaltsgröße abhängig
- Wohngeldhaushalte (2023): 1.148.095 (D), 101.115 (Bayern)
- Fördervolumen: 1,955 Mrd. € (2022), 4,642 Mrd. € (2023)
- Fortschreibung: alle zwei Jahre auf Basis des Verbraucherpreisindex (vgl. § 43 WoGG)
- Einkommensanrechnung: Pauschalisiertes Nettoprinzip mit formelbasierter Anrechnung
- Durchschnittliche Transferentzugsrate für Musterhaushalte: 19,1% – 33,6%
- Besonderheit: gegenüber Bürgergeld vorrangige Leistung

Quelle: Eigene Berechnung (Stand 2024), Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024b, 2024c), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024)

Bei den Heizkosten wird im Gegensatz zum Bürgergeld nicht der angemessene tatsächliche Verbrauch übernommen, sondern eine Heizkostenpauschale gewährt. Diese Pauschale erhöht die zu berücksichtigende Miete und steigt mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder. Zudem gibt es eine in ihrer Höhe ebenfalls von der Haushaltsgröße abhängige bundeseinheitliche Klimakomponente, die auf die regional gültige Höchstmiete geschlagen wird.

Beim Wohngeld gelten wiederum andere Anrechnungsregeln für das Erwerbseinkommen als beim Kinderzuschlag und beim Bürgergeld. Das individuelle zu berücksichtigende Nettoeinkommen wird beim Wohngeld durch pauschalierte Abzüge vom Bruttoerwerbseinkommen gebildet. Vom Bruttoerwerbseinkommen eines erwerbstätigen Haushaltsmitglieds, kann zunächst der Arbeitnehmerpauschbetrag abgesetzt werden. Von dieser Differenz werden dann jeweils zehn Prozent im Falle von Abzügen für die Kranken- und Rentenversicherung abgesetzt sowie weitere zehn Prozent, wenn Einkommensteuer

¹⁶ Eine umfassende Übersicht der Zuordnung aller bayerischen Gemeinden und Kreise zu den Mietstufen des Wohngeldes bietet Abbildung 19 (S. 66) des Wohngeld- und Mietenbericht 2021/2022 (BT Drucksache 20/7165).

zu entrichten ist. Je nach Höhe des Bruttoerwerbseinkommens liegt dieses pauschalierte Nettoeinkommen oberhalb oder unterhalb des anzurechnenden Nettoeinkommens im Bürgergeld und im Kinderzuschlag. Das zu berücksichtigende Gesamteinkommen des Haushalts ergibt sich aus der Summe der individuellen pauschalierten Nettoeinkommen aller Haushaltsmitglieder und zusätzlicher Einkommen, wie z.B. den Unterhaltsleistungen für Kinder, die im Gegensatz zur Anrechnung beim Kinderzuschlag jedoch voll berücksichtigt werden. Die Transferenzzugsrate für das Wohngeld ergibt sich schließlich anhand der im Wohngeldgesetz verankerten Berechnungsformel (Anlage 3 WoGG).

Wie beim Kinderzuschlag erzeugen die hier verwendeten Anrechnungsregeln eine variierende Transferenzzugsrate. Diese folgt zum einen direkt aus der nicht-linearen Wohngeldformel. Zudem erzeugt die pauschale Berücksichtigung der Einkommensteuer einen sprunghaften Anstieg des Wohngeldes an der Einkommensteuergrenze (siehe Abbildungen 7 und 8).

4.3 Das Zusammenwirken der zwei Grundsicherungssysteme

Die Regeln, nach denen Erwerbseinkommen mit dem Bürgergeld, dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag verrechnet werden, unterscheiden sich erheblich voneinander. Das führt dazu, dass verschiedene Haushaltseigenschaften bestimmen, ab welchem monatlichen Erwerbseinkommen ein Wechsel vom Bürgergeld in die Wohn- und Kinderzuschlagsvariante gemäß des Vorrangigkeitsprinzips zu erfolgen hat. Von Bedeutung ist insbesondere die Haushaltsgröße, das Alter der im Haushalt lebenden Kinder und die Höhe der Warmmiete. Um diese Heterogenität exemplarisch abzubilden, zeigen die Abbildungen 7 und 8 die Einkommensverläufe von vier Musterhaushalten in den bayerischen Städten Hof und München. Die Musterhaushalte sind in der Infobox 4 näher beschrieben.

Haushalte ohne eigenes Einkommen erhalten die in Tabelle 2 ausgewiesenen Transferleistungen für ihren Regelbedarf und ihren Wohnbedarf. So erhält beispielsweise ein Alleinstehender in Hof 927 Euro und eine vierköpfige Familie in Hof 2.481 Euro im Monat und in München 3.001 Euro. Mit steigendem Einkommen steigt das verfügbare Haushaltseinkommen entsprechend der im Bürgergeld (I) geregelten Hinzuverdienstmöglichkeiten (siehe Abbildung 4). Ab einem für jeden Haushalt individuellen Bruttoarbeitseinkommen verspricht das zweite System der Grundsicherung (II) ein höheres Haushaltseinkommen als das Bürgergeld. Die gestrichelten Linien weisen dieses vorteilhafte Haushaltseinkommen des zweiten Grundsicherungssystems aus, während die durchgezogenen Linien das Einkommen angeben, welches die Haushalte beziehen würden, wenn nicht in das zweite System wechseln, sondern im Bürgergeldbezug verbleiben würden. Sind alle Leistungen des zweiten Grundsicherungssystems abgeschmolzen (vertikale Linie), ist das Haushaltseinkommen durch das Nettoerwerbseinkommen (zzgl. Kindergeld bei Haushalten mit Kindern) gegeben.

Infobox 4: Musterhaushalte

In diesem Gutachten werden Einkommensverläufe für vier Musterhaushalte im Jahr 2024 bestimmt.



Alleinstehende Person



Ehepaar ohne Kinder



Alleinerziehende Person mit einem Kind unter 6 Jahren

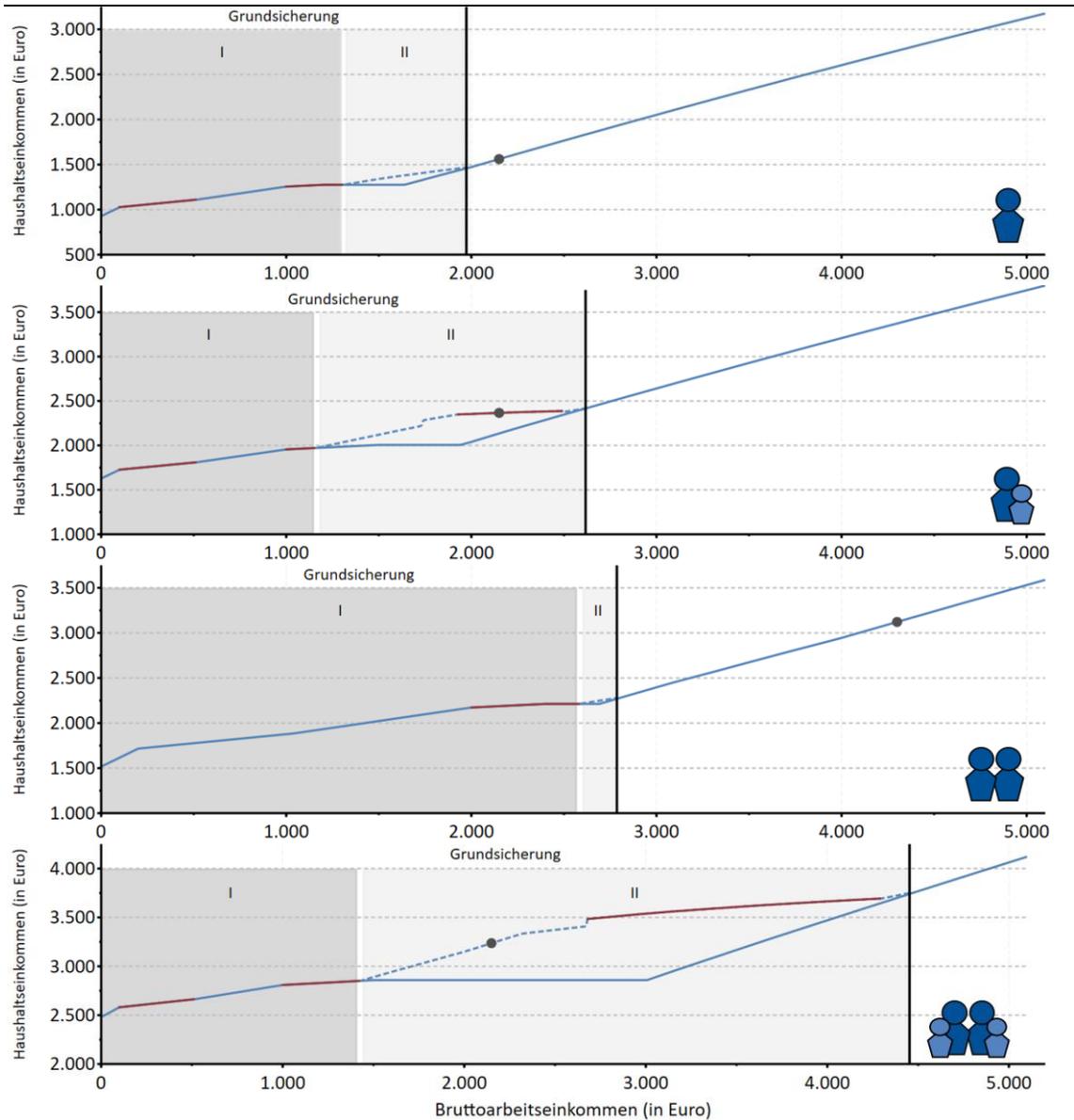


Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 7 und 13 Jahren

Die Musterhaushalte erzielen ausschließlich Erwerbseinkommen aus einer nicht-selbständigen Tätigkeit. Für das Ehepaar ohne Kinder wird eine Einkommensaufteilung von 1:1 angenommen, beim Ehepaar mit zwei Kindern wird ein Alleinverdienerhaushalt unterstellt. Ehepaare werden in der Einkommenssteuer gemeinsam veranlagt. Bei der alleinerziehenden Person wird unterstellt, dass diese den Unterhaltsvorschuss für ihr Kind bezieht.

Alle Haushalte wohnen zur Miete. Für die Miet- und Heizkosten werden die durchschnittlich laufend anerkannten Kosten der KdU des Jahres 2023 angesetzt, die monatlich durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit auf Landkreisebene und für alle kreisfreien Städte für verschiedene Bedarfsgemeinschaftskonstellationen veröffentlicht werden (siehe Tabelle 1). Hierbei wird nicht nach dem Alter der im Haushalt lebenden Kinder differenziert.

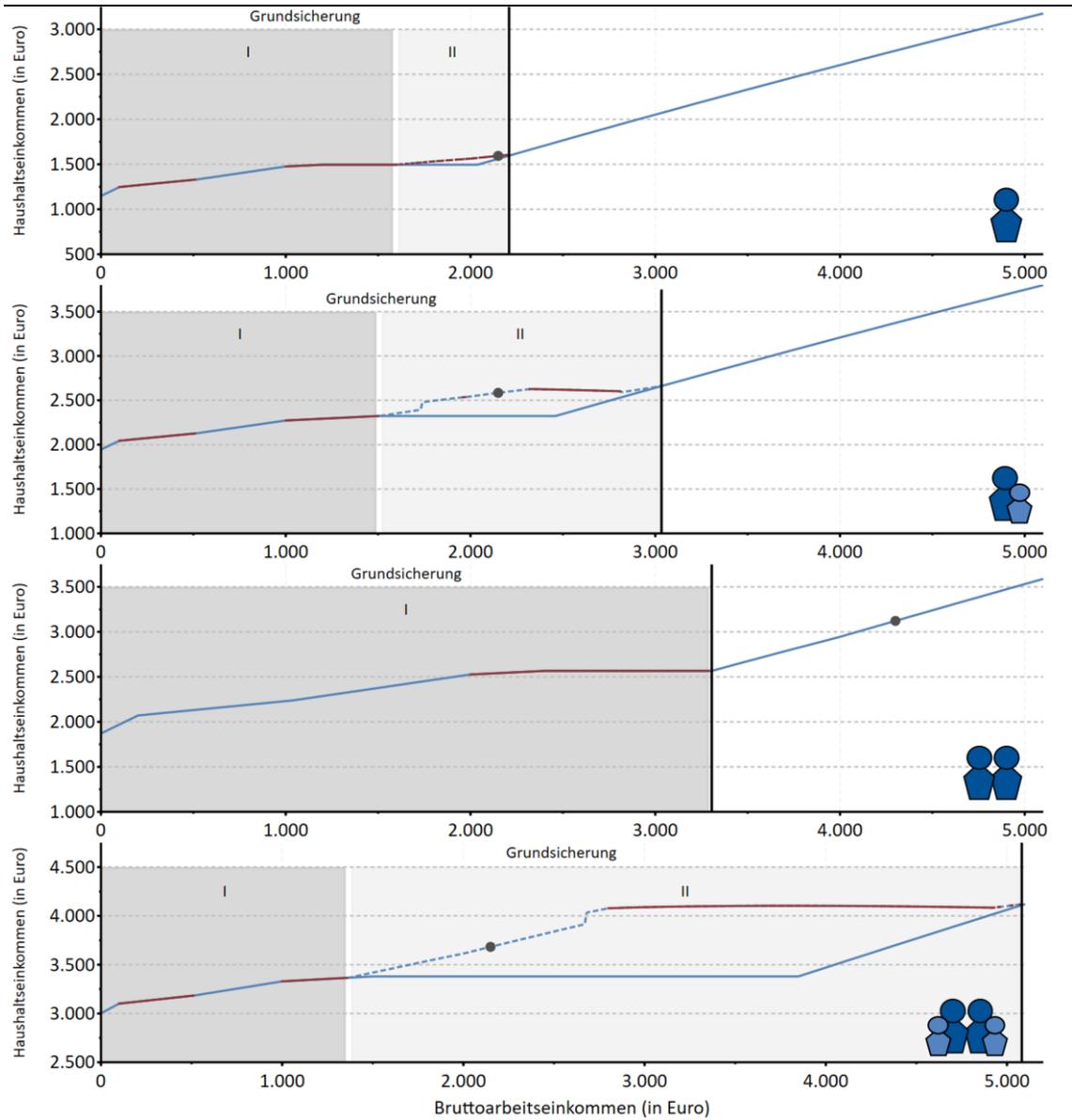
Abbildung 7
Einkommensverläufe für Hof



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Durchgezogene blaue Linie: Haushaltseinkommen beim Bezug des Bürgergeldes; gestrichelte blaue Linie: Haushaltseinkommen bei Bezug der vorrangigen Leistungen der Wohngeld- und Kinderzuschlagsvariante; rote Markierung: effektive Grenzbelastung mind. 80 Prozent; vertikale Linie: Transfergrenze (außer Kindergeld); dunkelgrauer Bereich (I): Bezug von Bürgergeld; hellgrauer Bereich (II): Bezug von vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag; grauer Punkt: Bruttoerwerbseinkommen für Vollzeitmitarbeiter zum gesetzlichen Mindestlohn.

Abbildung 8
Einkommensverläufe für München



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Siehe Abbildung 7

Ein Vergleich zwischen den Städten zeigt, dass ein höheres Mietniveau die Bezugsgrenze für das Bürgergeld in höhere Einkommensbereiche verschiebt. So muss gemäß des Vorrangigkeitsprinzips eine alleinstehende Person in Hof bei einem Bruttoarbeits-einkommen von monatlich 1.310 Euro vom Bürgergeld in das zweite Grundsicherungs-system wechseln. Aufgrund der im Vergleich zum Wohngeld großzügigeren Wohnkosten-unterstützung im Bürgergeld verschiebt sich diese Grenze für eine alleinstehende Person in München bis auf 1.600 Euro.

Die Rolle der Haushaltsgröße zeigt sich beim Vergleich des Alleinstehenden mit dem Ehepaar ohne Kinder. Für sie lohnt sich der Wechsel in das zweite Grundsicherungssystem in Hof erst bei einem gemeinsamen Bruttoarbeits-einkommen von 2.560 Euro. In München lohnt sich ein Wechsel in das zweite Grundsicherungssystem für diesen Haushalt nicht, da das Bürgergeld zuvor schon vollkommen abgeschmolzen ist.

Kinder beeinflussen die Einkommensverläufe ebenfalls maßgeblich. Ihr Einfluss auf die Bürgergeld-Bezugsgrenze ist jedoch anhand der gewählten Musterhaushalte schwerer genau vorherzusagen. Die Einkommensverläufe deuten an, dass der Wechsel in das zweite System der Grundsicherung bei Haushalten mit Kindern bei geringerem Bruttoarbeits-einkommen erfolgt. Ein Grund ist die doppelte Wohnkostenförderung von Kindern durch den Kinderzuschlag und Wohngeld (siehe Abschnitt 5.3).

4.4 Probleme der zweigeteilten Grundsicherung

4.4.1 Unzureichende Arbeitsanreize

Wie die Abbildungen 7 und 8 zeigen, nehmen die Hinzuverdienstmöglichkeiten und damit die Arbeitsanreize mit steigendem Einkommen stark ab. Beim Übergang zum zweiten Grundsicherungssystem gibt es zunächst einen Bereich, in dem aufgrund von verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten ein Einkommenszuwachs von maximal 343 Euro für Alleinerziehende und 654 Euro für Ehepaare mit Kindern möglich ist. Der Grund hierfür ist, dass zunächst nur das Wohngeld abgeschmolzen wird bzw. noch keine Einkommensteuer zu entrichten ist. Bei höheren Einkommen summieren sich dann jedoch die Transferen-zugsraten von Wohngeld und Kinderzuschlag zusammen mit den Sozialversicherungsab-gaben der Arbeitnehmer und dem Grenzsteuersatz zu hohen effektiven Grenzbelastungen, die für Familien mit Kindern über weite Einkommensbereiche deutlich über 80 Prozent liegen. Besonders gravierend ist dieses Problem in Regionen mit hohen Mieten und einer entsprechend hohen Wohnkostenförderung (vgl. rote Linien in den Abbildungen 7 und 8).

Für das Ehepaar mit Kindern in München ergibt sich beispielsweise ein Bruttoeinkommens-bereich von 3.000 Euro bis 5.000 Euro, in dem sich eine Steigerung des Erwerbseinkom-mens durch zusätzliche Arbeitsstunden oder einen höheren Nominallohn überhaupt nicht lohnt. Ausgehend von einem Bruttoarbeitslohn von 4.000 Euro würde eine Lohnerhöhung um zehn Prozent das verfügbare Haushaltseinkommen nicht erhöhen. Stattdessen könnte der Alleinverdiener dieser Familie seine Arbeitszeit um 25 Prozent reduzieren, ohne das

Haushaltseinkommen merklich zu verringern. Für Regionen mit niedrigeren Mietniveaus trifft dies zwar nicht in diesem Umfang zu, aber auch in Hof liegt die durchschnittliche Grenzbelastung in einem Bruttoeinkommensintervall von 2.750 Euro bis 4.300 Euro bei knapp über 80 Prozent.

4.4.2 Intransparenz und Komplexität

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, gibt es aufgrund der zweigeteilten Grundsicherung keine einheitlichen und transparenten Hinzuverdienstregelungen. Die unterschiedlichen Konzepte erhöhen nicht nur wegen der uneinheitlichen Bemessungsgrundlagen die Komplexität und Intransparenz des Systems. Sie führen auch zu gravierenden Unterschieden bei der Bestimmung der effektiven Grenzbelastung. Im Bürgergeld ist die effektive Grenzbelastung immer eindeutig festgelegt (siehe Abschnitt 3.3). Im zweiten Grundsicherungssystem hängen die jeweiligen Transferentzugsraten von Kinderzuschlag und Wohngeld von individuellen Merkmalen wie der familiären Situation, dem Wohnort und den tatsächlich anfallenden Wohnkosten ab und sind damit bezogen auf das Bruttoeinkommen nie eindeutig bestimmt. Schließlich müssen alle unterschiedlichen Konzepte berücksichtigt werden, um zu entscheiden, aus welchem Grundsicherungssystem Fürsorgeleistungen entsprechend dem Vorrangigkeitsprinzips bezogen werden müssen.

Die Folge: Jede Mieterhöhung hat Auswirkungen auf die Höhe der effektiven Grenzbelastung und darauf, welches Grundsicherungssystem zuständig ist (Günther, Miltner und Schöb 2023). Gleiches gilt für altersbedingte Wechsel der Kinder von einer Regelbedarfsstufe in eine andere. Die unterschiedlichen zeitlichen Fortschreibungen von Regelsätzen, den Angemessenheitsgrenzen der Wohnkostenübernahme im Bürgergeld und der Anpassung des Wohngeldes führen wiederum dazu, dass Transferbezieher unter Umständen wiederholt zwischen den zwei Grundsicherungssystemen wechseln müssen. Auch ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge kann einen Systemwechsel begründen. Damit verbunden sind ein Wechsel der Ansprechpartner in der Verwaltung, sowie veränderte Antragswege und Fristen.¹⁷

In der Praxis führen die Intransparenz und Komplexität des Systems dazu, dass viele Hilfebedürftige Fürsorgeleistungen nicht in Anspruch nehmen. Laut Bruckmeier (2024) liegt die Quote der Nichtinanspruchnahme im SGB II je nach Studie schätzungsweise zwischen 33 Prozent und 71 Prozent. Im zweiten System der Grundsicherung liegen die geschätzten Quoten sogar noch höher. Maßgeblich hierfür dürfte die Komplexität der zweigeteilten Grundsicherung sein. Haushalte mit höherem Einkommen und nur sehr

¹⁷ Zudem sind die Anspruchsvoraussetzungen der Leistungen unzureichend aufeinander abgestimmt. So ist beispielsweise für die Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens beim Kinderzuschlag das durchschnittliche Einkommen in den sechs Monaten vor dem Antragszeitraum maßgeblich (§6a Abs. 8 BKGG). Wurde in diesem Zeitraum lediglich Bürgergeld bezogen, wird hierbei auch dann ein Einkommen von null unterstellt, wenn der Haushalt im aktuellen Monat eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hat, deren Einkommen zusammen mit dem Kinderzuschlag (und ggf. Wohngeld) bedarfsdeckend ist. Der Haushalt kann dann nur ergänzendes Bürgergeld beantragen, worüber er jedoch womöglich gar nicht informiert wird. In der Praxis führt das zu Situationen, in den Haushalte nach der Aufnahme eines Jobs weniger Einkommen haben als zuvor (Jackwerth-Rice 2023).

geringen Ansprüchen scheuen das komplexe Antragsverfahren. Viele Haushalte wiederum verbleiben in dem für sie nachteiligen Bürgergeldbezug, weil der eventuell nur kurzfristige Systemwechsel für sie finanziell wenig bringt und mit hohen bürokratischen Hürden verbunden ist. Weitere Gründe sind Wohneigentum, die erwartete Bezugsdauer aber auch die bewusste Entscheidung staatliche Fürsorgeleistungen nicht in Anspruch zu nehmen.

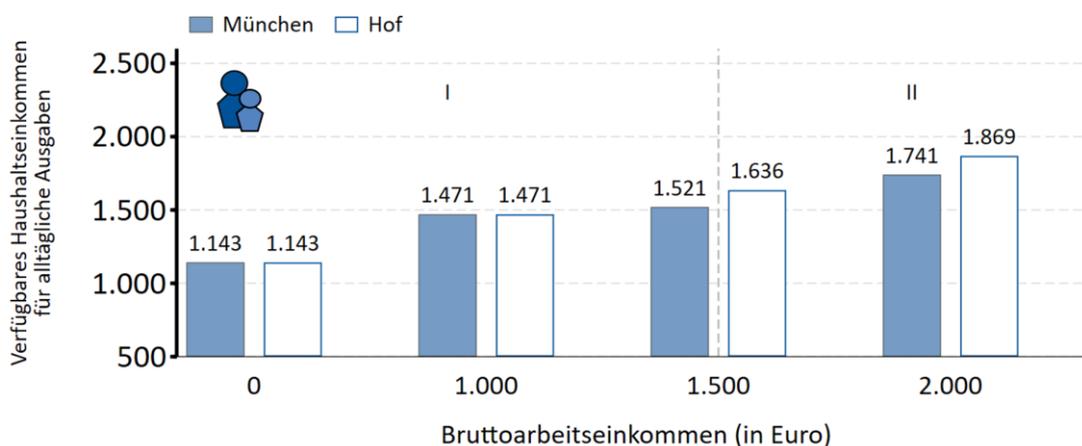
4.4.3 Ungleichbehandlungen geförderter Haushalte

Aufgrund unterschiedlicher Förderhöhen der verschiedenen Transferleistungen und aufgrund der zwischen den beiden Grundsicherungssystemen divergierenden effektiven Grenzbelastungen kommt es bei der Bedarfsabdeckung zu regionalen Ungleichbehandlungen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023). Dieses Problem wird deutlich, wenn man vom maximal verfügbaren Haushaltseinkommen (Fürsorgeleistungen plus Hinzuverdienstmöglichkeiten) die tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung als Fixkosten abzieht, um so das für alltägliche Ausgaben zur Verfügung stehende Einkommen zu bestimmen. Abbildung 9 vergleicht dieses Residualeinkommen für Alleinerziehende in Hof und München bei unterschiedlichen Bruttoerwerbseinkommen.

Alle Bedarfsgemeinschaften ohne eigenes Bruttoerwerbseinkommen werden durch das Bürgergeld bundesweit gleichbehandelt. Entsprechend der Regelbedarfe stehen Alleinerziehenden in Hof und München 1.143 Euro monatlich für alltägliche Ausgaben zur Verfügung (siehe Tabelle 1). Zusätzlich gilt diese Gleichbehandlung aufgrund der bundesweit gleichen Hinzuverdienstregelungen im Bürgergeld für alle Haushalte mit demselben Bruttoerwerbseinkommen.

Abbildung 9

Sicherung des alltäglichen Bedarfs bei Alleinerziehenden



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

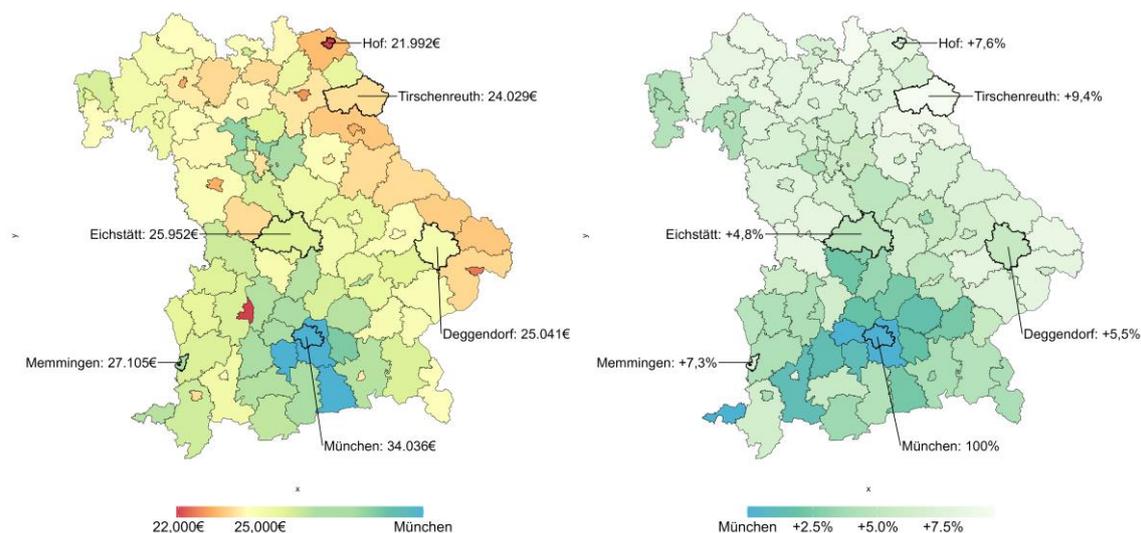
Legende: Das verfügbare Haushaltseinkommen für alltägliche Ausgaben wird durch den Abzug der regional differenzierten Warmmieten in Hof und München vom gesamten verfügbaren Haushaltseinkommen bestimmt. Die vertikale graue gestrichelte Linie zeigt stilisiert den Übergang vom ersten in das zweite Grundsicherungssystem an.

An der Schnittstelle der beiden Grundsicherungssysteme gilt dies jedoch nicht mehr. Während der Alleinerziehende in München bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 1.500 Euro noch Bürgergeld bezieht, ist für den Alleinerziehenden in Hof schon die Wohngeld- und Kinderzuschlagsvariante vorteilhaft. Dies führt dazu, dass dem Alleinerziehenden in Hof nach Abzug der Warmmiete über 100 Euro mehr für alltägliche Ausgaben verbleiben (1.639 Euro) als dem Haushalt in München (1.521 Euro). Die unterschiedlichen Hinzuverdienstregelungen sorgen dafür, dass eigentlich bedarfsorientierte Fürsorgeleistungen in unterschiedlich hohem Maße Leistungen finanzieren, die über den durch die Regelbedarfe bestimmten Mindestbedarf hinaus gehen.

Abbildung 10 überträgt diese Analyse auf alle bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte. Für jede dieser 96 Regionen wird das Einkommen ermittelt, welches einem Alleinerziehenden mit einem Bruttoarbeitseinkommen von 1.500 Euro nach Abzug der Warmmiete für alltägliche Ausgaben zur Verfügung steht. Die so ermittelten Absolutbeträge werden im Verhältnis zur Stadt München dargestellt. Ein Plus von fünf Prozent in der Karte besagt, dass ein Haushalt in dieser Region fünf Prozent mehr für alltägliche Ausgaben zur Verfügung hat als ein vergleichbarer Haushalt in München.

Abbildung 10

Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (2021) und Sicherung des alltäglichen Bedarfs bei Alleinerziehenden (2024) in Bayern



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024), Bayerisches Landesamt für Statistik (2023)

Legende: Einkommen trunkiert bei 31.000 Euro. Der Landkreis Starnberg hat ein höheres pro-Kopf Einkommen als München (37.515 Euro). Berechnung des maximal verfügbaren Haushaltseinkommens nach Abzug der Warmmiete bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.500 Euro für alle 96 bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte. Das so ermittelte Einkommen zur Sicherung des alltäglichen Bedarfs wird im Verhältnis zu München dargestellt.

Es wird deutlich, dass die relative Absicherung des alltäglichen Bedarfs eine erhebliche regionale Streuung aufweist. Insbesondere zeigt sich ein Nord-Süd-Gefälle, wobei vor allem Kreise in Franken und in der Oberpfalz ihren Grundsicherungsbeziehern eine wesentlich höhere, über den Mindestbedarf hinausgehende Absicherung des alltäglichen Bedarfs ermöglichen als die Kreise im Münchner Umland. Wie der Vergleich mit dem verfügbaren pro-Kopf Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2021 (linke Karte der Abbildung 10) zeigt, profitieren von dieser Ungleichbehandlung vorwiegend Leistungsbezieher in einkommensschwächeren Landkreisen und kreisfreien Städten. Hier ist das zweite Grundsicherungssystem in der Regel schon bei kleinerem Einkommen vorteilhaft. Entsprechend unterscheiden sich auch die Arbeitsanreize von Region zu Region.

4.5 Zwischenfazit

Dieses Kapitel zeigt die völlig unzureichenden Arbeitsanreize in der bestehenden zweigeteilten Grundsicherung. Auf die unzureichenden Hinzuverdienstmöglichkeiten und die dadurch bedingte mangelhafte Umsetzung des Prinzips des Förderns wurde seit der

Einführung von Hartz IV wiederholt hingewiesen. Wissenschaftliche Vorschläge zur Einführung sogenannter Kombilohnmodelle (siehe z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 2006a, 2006b, Sinn et al. 2006) wurden jedoch nie umgesetzt. Neuere Vorschläge greifen diese Vorschläge in modifizierter Form wieder auf (siehe z.B. Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers 2018, Blömer, Fuest und Peichl 2019, Schöb 2020a, 2020b, Peichl et al. 2023). Sie alle weisen ein beachtliches Aktivierungspotential auf. Verbesserte Hinzuverdienstregelungen sind daher eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Neuausrichtung der Grundsicherung.

5 Grundsätze einer modernen Grundsicherung

Mit vier Grundsätzen die Eigenverantwortung stärken und die Voraussetzungen für eine einheitliche bedarfsorientierte Grundsicherung schaffen.

5.1 Die Grundsicherung als eine Versicherung auf Gegenseitigkeit

Die Grundsicherung greift dort, wo weder Eigenvorsorge noch private und gesetzliche Versicherungen helfen das Existenzminimum abzusichern. Sie sollte aber nicht als Almosen des Staates gegenüber Hilfebedürftigen verstanden werden, sondern als eine *Versicherung auf Gegenseitigkeit* mit klar definierten Rechten und Pflichten für alle Gesellschaftsmitglieder einschließlich der Hilfebedürftigen.¹⁸ In einer so verstandenen solidarischen Grundsicherung sind alle Bürger dazu verpflichtet die eigene Hilfebedürftigkeit durch eigenverantwortliches Handeln so weit wie möglich zu vermeiden und tatsächlich Hilfebedürftige entsprechend der eigenen Leistungsfähigkeit zu unterstützen. Im Gegenzug erhalten sie das Recht auf Unterstützung, sollten sie einmal selbst Hilfe in Anspruch nehmen müssen. Eine in diesem Sinne konzipierten Grundsicherung ist umso erfolgreicher, je besser das Zusammenspiel von staatlicher Fürsorge und Anreizen zur Selbsthilfe und Eigenverantwortung funktioniert. Dafür braucht es klare Regeln und Grundsätze.

5.2 Die vier Grundsätze

Grundsatz 1: Einheitliche und konsistente Regeln bei der Bedarfsermittlung sowie bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung.

Um die einheitliche Ausrichtung der Grundsicherung an den realen Bedarfen des soziokulturellen Existenzminimums zu garantieren, sollten die Bestimmung der alltäglichen Bedarfe und die Bestimmung des Wohnbedarfs unterschiedlichen Leitsätzen folgen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023):

- Alltägliche Bedarfe sollten auf individueller Ebene bestimmt werden, wobei Unterschiede zwischen Erwachsenen und Kindern sowie zwischen Kindern verschiedener Altersgruppen berücksichtigt werden können. Da sich die Preisunterschiede beim alltäglichen Bedarf in einem überschaubaren Rahmen bewegen, sollte er bundeseinheitlich festgelegt werden.¹⁹ Der gesamte alltägliche Bedarf eines Haushaltes ergibt sich durch Addition der individuellen alltäglichen Bedarfe.²⁰

¹⁸ Im Sinne von Rawls (1979) kann man die Grundsicherung als eine Versicherung interpretieren, die man hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ bezüglich seiner Fähigkeiten für sich selbst zu sorgen und seinem Platz in der Gesellschaft gerne abschließen würde (siehe hierzu auch Schöb 2020a, 2020b).

¹⁹ Laut Henger et al. (2024) beträgt bei den Preisen für Güter des alltäglichen Bedarfs die Spanne zwischen dem günstigsten und dem teuersten Standort weniger als vier Prozent.

²⁰ Bei einigen alltäglichen Bedarfen wie Geschirr, Küchen- und Haushaltsgeräte könnte man argumentieren, dass dieser, ähnlich wie der Wohnbedarf, nur unterproportional mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder anwächst. Da dies nur einen kleineren Teil des alltäglichen Bedarfs betrifft, sollte hier pragmatisch auf eine verwaltungstechnisch aufwendige Differenzierung verzichtet werden.

- Der Wohnbedarf sollte konsequent auf Haushaltsebene bestimmt werden, da er unterproportional mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder steigt. Er sollte nach bundeseinheitlichen Standards hinsichtlich der Wohnungsgröße und -qualität festgelegt werden und dabei die Haushaltsgröße und das regionale Mietniveau berücksichtigen.

Zudem sollten bundesweit gleiche Arbeitsanreize gelten. Hierfür ist es notwendig, zusätzliches Einkommen und vorhandenes Vermögen bei allen Haushalten nach einheitlichen und transparenten Regeln auf die Fürsorgeleistungen anzurechnen.

Grundsatz 2: Grundsicherungsbezieher sind gegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit abzusichern.

Für Bedarfsgemeinschaften ohne sozialversicherungspflichtiges Erwerbseinkommen muss eine Absicherung über eine Kranken- und Pflegeversicherung sichergestellt werden.

Grundsatz 3: Arbeit muss sich lohnen

Hinzuverdienstregelungen müssen ausreichende Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei Arbeitslosigkeit setzen und Anreize zur Erhöhung des Erwerbseinkommens bei bestehender Erwerbstätigkeit bieten. Im Sinne einer Versicherung auf Gegenseitigkeit ist die Solidargemeinschaft aller Versicherten aber auch berechtigt, zumutbare Selbsthilfe mit Nachdruck einzufordern. Entsprechend gilt es, das Prinzip des „Förderns und Forderns“ in der bedarfsorientierten Grundsicherung konsequent umzusetzen.

Grundsatz 4: Eine Anlaufstelle für alle Betroffenen

Hilfesuchende sollten sich an eine einzige Anlaufstelle wenden können, die die Bedürftigkeit feststellt und die Beantragung aller relevanten Fürsorgeleistungen entlang intern abgestimmter Verwaltungsprozesse organisiert. Potenziale für rein digitale Antragsverfahren sollten genutzt werden. Örtliche Kontaktzentren übernehmen die persönliche ganzheitliche Beratung, insbesondere bei komplexen Fallkonstellationen, die eine intensive Kontaktdichte erfordern (siehe hierzu die Vorschläge in Nationaler Normenkontrollrat 2024).

5.3 Zusammenfassende Bewertung des Status quo

Tabelle 2 gibt einen Überblick, inwieweit die zwei bestehenden Grundsicherungssysteme jeweils für sich genommen und im Zusammenspiel die vier Grundsätze erfüllen. Die folgenden Abschnitte begründen die in der Tabelle zusammengefassten Ergebnisse.

Tabelle 2

Die zwei Grundsicherungssysteme im Vergleich

Grundsätze	Bürgergeld (I)	Wohngeld / Kinderzuschlag (II)	zweigeteilte Grundsicherung (I & II)
1 Einheitliche, konsistente Regeln	✓	✗	✗
2 Versicherung gegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit	✓	✓	✓
3 Arbeit muss sich lohnen	✗	✗	✗
4 Eine Anlaufstation	✓	✗	✗

Quelle: Eigene Darstellung

Grundsatz 1 ist nur im Bürgergeld umgesetzt. Das SGB II macht für das Bürgergeld klare Vorgaben, wie die einzelnen Regelbedarfe bestimmt werden sollten. Diese Vorgaben sind teilweise komplex, aber in sich konsistent. In der Wohngeld- und Kinderzuschlagsvariante folgt die Bedarfsermittlung keinen einheitlichen Kriterien und auch die Transferenzzugsrate ist nicht eindeutig festgelegt. Zwischen den Systemen zeigen sich große Unterschiede sowohl bei der Bestimmung der Bedarfshöhe, als auch bei der Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe. So werden die Wohnbedarfe der Kinder im Bürgergeld nur einmalig berücksichtigt, im zweiten Grundsicherungssystem hingegen doppelt. Zudem werden völlig unterschiedliche Konzepte zur Bestimmung des anzurechnenden Einkommens verwendet.

Grundsatz 2 ist in beiden Grundsicherungssystemen umgesetzt. Bürgergeldempfänger sind in jedem Fall gegen Krankheit und Pflegebedürftigkeit abgesichert (siehe Abschnitt 3.2.5). Beziehende von Wohngeld und Kinderzuschlag sind in aller Regel beschäftigt und somit entweder Mitglied in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder privat versichert.

Grundsatz 3 ist in keinem der Systeme durchgängig umgesetzt. Die im SGB II festgelegten Hinzuverdienstmöglichkeiten stellen zwar sicher, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit das verfügbare Haushalteinkommen im Vergleich zur Arbeitslosigkeit erhöht. Ein höheres Bruttoeinkommen garantiert jedoch nicht durchgängig höhere Haushalteinkommen (siehe Abbildung 4). Auch das zweite Grundsicherungssystem bietet über

weite Einkommensbereiche kaum Anreize mehr zu arbeiten (siehe Abbildungen 7 und 8). Zudem unterscheiden sich die Konzepte zur Bestimmung des anzurechnenden Einkommens zwischen den Systemen erheblich. Während im Bürgergeld die effektive Grenzbelastung durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten fixiert ist, addieren sich im zweiten Grundsicherungssystem die leistungsspezifischen Transferentzugsraten zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer zu variablen effektiven Grenzbelastungen auf.

Grundsatz 4 ist nur im Bürgergeld umgesetzt. Die örtlichen Jobcenter sind zentrale Anlaufstellen für Antragssteller. Im zweiten Grundsicherungssystem gibt es mit den Familienkassen und den Wohngeldstellen unterschiedliche Ansprechpartner für die Fürsorgeleistungen. Einheitliche Regeln für eine Kooperation dieser örtlichen Ansprechpartner gibt es nicht. Schließlich machen es die unterschiedlichen Regelungen der zwei Systeme für Hilfebedürftige sehr schwierig zu entscheiden, welches Grundsicherungssystem sie in Anspruch zu nehmen haben. Wohngeld und Kinderzuschlag müssen getrennt voneinander beantragt werden, ihre Anspruchsvoraussetzungen bedingen sich jedoch gegenseitig. Ob das verfügbare Einkommen mit diesen Leistungen ausreicht, um den Bürgergeldbezug zu vermeiden, werden Hilfebedürftige schlussendlich erst im Rahmen der Antragsprüfung erfahren.

5.4 Zwischenfazit

Die Analyse des zweigeteilten Grundsicherungssystem zeigt, dass eine umfassende strukturelle Reform Grundvoraussetzung für eine Neuausrichtung der Grundsicherung ist. Eine solche Strukturreform sollte die in diesem Kapitel abgeleiteten vier Grundsätzen umsetzen.

6 Reformoptionen

Eine erfolversprechende Reform der Grundsicherung muss zuallererst an den Strukturen ansetzen.

Grundvoraussetzung für eine Neuausrichtung der Grundsicherung ist eine umfassende Strukturreform. Die übergeordneten Reformschritte werden in Abschnitt 6.1 vorgestellt. Konkrete Umsetzungsmöglichkeiten dieser Reformschritte im Rahmen der bestehenden politischen und institutionellen Gegebenheiten werden im Abschnitt 6.2 diskutiert.

6.1 Übergeordnete Reformschritte

Das Hauptproblem der Grundsicherung sind die zwei unzureichend aufeinander abgestimmten Systeme des Bürgergelds und des zweiten Grundsicherungssystems. Oberstes Ziel einer Neuausrichtung der Grundsicherung muss es daher sein, die Strukturen dieser Systeme zu vereinheitlichen. Unter Berücksichtigung der im letzten Kapitel vorgestellten Grundsätze sind folgende grundlegenden Reformschritte angezeigt:

- Vereinheitlichung der Bedarfsbestimmung
- Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe und der Anrechnungsregeln
- Sequenzierung des Transferenzugs
- Verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten
- Stärkung des Prinzips „Fordern“
- Schaffung einer Anlaufstation für Hilfebedürftige

6.1.1 Vereinheitlichung der Bedarfsbestimmung

Nach dem ersten Grundsatz für eine zukunftsfähige Grundsicherung sind Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder auf individueller Ebene und der Wohnbedarf auf Haushaltsebene zu bestimmen. Die aktuellen Regeln zur Bedarfsbestimmung im Bürgergeld entsprechen weitgehend diesem Prinzip.

Die Absicherung des Wohnbedarfs erfolgt haushaltsbezogen. Größe und Qualität werden nach bundeseinheitlichen Regeln festgesetzt, die tatsächliche Kostenübernahme aber regional differenziert. Die regionale Differenzierung der KdU im Bürgergeld sollte im Grundsatz übernommen werden, jedoch mit zwei Modifikationen:

- Die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen für die Bruttokaltmiete sollte vereinfacht werden, z.B. indem sie sich einheitlich an den sieben Mietstufen des Wohngeldes orientiert.

- Die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen für Heizkosten sollte bundesweit einheitlichen Kriterien folgen, indem z.B. auf dieselben Referenzwerte des bundesweiten Heizspiegels verwiesen wird.

6.1.2 Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe und Anrechnungsregeln

Bei der Bestimmung der Hinzuverdienstmöglichkeiten muss ein einheitlicher Einkommensbegriff festgelegt werden. Hier wird vorgeschlagen, ein reines Bruttoeinkommensprinzip anzuwenden, sodass sich der Transferentzug für Grundsicherungsleistungen direkt als Anteil am zusätzlichen Bruttoerwerbseinkommen bestimmt. Das würde bedeuten, dass sich die effektive Grenzbelastung als Summe der Transferentzugsrate für Grundsicherungsleistungen, den Beitragssätzen zur Sozialversicherung (Arbeitnehmeranteil) und dem Grenzsteuersatz der Einkommensteuer ergibt.²¹

Bezogen auf das Bruttoerwerbseinkommen werden die folgenden konkrete Regeln für den Transferentzug vorgeschlagen:

- Unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze reduziert zusätzliches Erwerbseinkommen die Grundsicherungsleistungen vollumfänglich.²²
- An der Geringfügigkeitsgrenze sind Werbungskosten im Umfang der im Einkommensteuergesetz verankerten Arbeitnehmerpauschale (Stand 2024: 102,50 Euro monatlich) absetzbar.²³
- Oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze beträgt die Transferentzugsrate für Grundsicherungsleistungen 40 Prozent vom zusätzlichen Bruttoerwerbseinkommen.
- Auf den Anteil des Bruttoerwerbseinkommens, das über der Grenze liegt, ab der Einkommensteuer zu zahlen ist, wird der Transferentzug auf 25 Prozent absenkt.²⁴

Die Anwendung des reinen Bruttoeinkommensprinzips verzichtet bewusst auf eine fixe effektive Grenzbelastung. Dadurch werden Grundsicherungsbezieher in den Sozialversicherungen als gleichwertige Beitragszahler und bei der Einkommensteuer als gleichwertige Steuerbürger behandelt. Dies bedeutet eine Abkehr von den Hinzuverdienstregelungen beim Bürgergeld. Bei Bürgergeldempfängern übernimmt heute das Jobcenter de facto alle Beitragserhöhungen in den Sozialversicherungen und die Folgen der Steuerprogression, indem es den Transferentzug beim Bürgergeld entsprechend verringert. Bürgergeldbezieher werden so vor gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen abgeschirmt. Angesichts der zu erwartenden Erhöhungen der

²¹ Siehe Anhang A.2 für eine Diskussion einer Variante mit Anwendung eines Nettoeinkommensprinzips.

²² Da die Geringfügigkeitsgrenze an die Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes gekoppelt ist, würde sich diese Grenze, bis zu der Erwerbseinkommen voll mit den Grundsicherungsleistungen verrechnet wird, über die Jahre erhöhen (Abs. 1a §8 SGB IV).

²³ Alternativ kann man den bisherigen Hinzuverdienst an dieser Stelle sicherstellen, indem man auf Basis der aktuellen Hinzuverdienstmöglichkeiten an der Geringfügigkeitsgrenze einen Freibetrag von 189,40 Euro ansetzt. Diese Variante wird in Abbildung A.1.1 beispielhaft für Alleinstehende dargestellt.

²⁴ Hier bietet sich eine pauschale Steuergrenze entsprechend der Summe aus Grundfreibetrag und regulären Pauschbeträgen (Arbeitnehmerpauschbetrag, Alleinerziehendenentlastungsbetrag) an. Diese Grenze liegt über der tatsächlichen Einkommensteuergrenze, sofern die Haushalte noch zusätzliche steuerliche Abzüge geltend machen können. Hohe Gesamtgrenzbelastungen an der Grenze werden demnach nur in seltenen Einzelfällen auftreten.

Sozialversicherungsbeiträge in den nächsten zehn Jahren (siehe hierzu Ochmann und Albrecht 2024) ist dies äußerst bedenklich, da die Sozialpolitik, ebenso wie die Steuerpolitik, Grundsicherungsbeziehern dann keine Rechenschaft schuldig ist. Den Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von den Folgen politischer Entscheidungen ist mit dem Prinzip politischer Rechenschaftspflicht in einer demokratischen Gesellschaft nicht vereinbar (Schöb 2020a, S. 175f).

6.1.3 Sequenzierung des Transferentzugs

Die Aufsummierung der verschiedenen Transferentzugsraten birgt die Gefahr hoher effektiver Grenzbelastungen, so wie sie im zweiten Grundsicherungssystem derzeit zu beobachten sind. Dem kann man dadurch begegnen, dass man die einzelnen Teilleistungen der Grundsicherung (Regelbedarfe für Erwachsene, Regelbedarfe für Kinder, Wohnbedarf des Haushalts) in eine konsistente Reihung bringt und sicherstellt, dass zusätzliches Einkommen nur dann auf eine der Teilleistungen angerechnet wird, wenn die vorgelagerte Leistung vollständig abgeschmolzen wurde. Konkret wird die in Abbildung 11 dargestellte Sequenzierung der Grundsicherungsleistungen vorgeschlagen.

Abbildung 11

Sequenzierung des Transferentzugs



Quelle: Eigene Darstellung

Solange noch Leistungen für die Abdeckungen des Regelbedarfs der Erwachsenen bezahlt werden, werden die anderen Fürsorgeleistungen in voller Höhe ausgezahlt. Für Haushalte mit Kindern werden darüber hinaus die Fürsorgeleistungen zur Sicherung des Wohnbedarfs in voller Höhe ausgezahlt, solange der Haushalt noch einkommensabhängige Fürsorgeleistungen zur Abdeckung des Regelbedarfs der Kinder erhält.

Eine derartige Sequenzierung des Transferentzugs schafft gesetzgeberische Freiräume bei der institutionellen Umsetzung der Strukturreform (siehe Abschnitt 6.2). Sie würde es dem Gesetzgeber beispielsweise ermöglichen, die einzelnen Komponenten der Grundsicherung unabhängig voneinander zu reformieren oder fortzuschreiben.

6.1.4 Stärkung des Prinzips „Fordern“

Eine Streichung der Hinzuverdienste bei Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung wird einige Leistungsbezieher dazu veranlassen, ihre Arbeit aufzugeben. Anstatt sich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu suchen, könnten sie sich womöglich mit den

Fürsorgeleistungen begnügen oder schwarzarbeiten. Dem kann man begegnen, indem man die bereits bestehende Mitwirkungspflicht (§§ 10 und 31 SGB II) in diesen Fällen wieder konsequent einfordert.

Die für 2025 vorgesehenen Reformen des Bürgergeldes (siehe Abschnitt 3.5) markieren in dieser Hinsicht eine Trendumkehr: Die Zumutbarkeitskriterien für die Annahme einer Arbeit sollen verschärft und die Sanktionen einheitlich auf 30 Prozent des Regelsatzes für bis zu drei Monate angehoben werden. Arbeitsgelegenheiten sollen denjenigen angeboten werden, die zumutbare Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt ablehnen. Damit werden sie vor eine Wahl gestellt: Entweder sie arbeiten im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit zur Aufrechterhaltung ihres Fürsorgeanspruchs oder aber sie verlieren ihren Anspruch auf staatliche Fürsorge.²⁵ Im Gegenzug soll mit einer Anschubfinanzierung die Wiederaufnahme einer dauerhaften Arbeit gefördert werden.

Arbeitsgelegenheiten sollten jedoch nur dann gezielt eingesetzt werden, wenn die Vermutung besteht, dass jemand eine ihm angebotene, zumutbare Arbeit ohne stichhaltigen Grund ablehnt. Das Angebot einer Arbeitsgelegenheit an solche Personen kann helfen diese Vermutung zu überprüfen, da eine solche Stelle nicht „begründet“ abgelehnt werden kann (siehe hierzu insbesondere Schöb 2020a, S. 166). Wirklich Bedürftige werden diese Stelle zur Aufrechterhaltung ihrer Fürsorgeansprüche annehmen. Wird diese Stelle abgelehnt, kann im Umkehrschluss davon ausgegangen werden, dass keine Bedürftigkeit vorliegt. Entsprechend besteht dann auch kein Anspruch auf Fürsorgeleistungen. Dieses Vorgehen ist mit dem Sanktionsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 2019 durchaus vereinbar. Dort heißt es:

„Wird eine solche tatsächlich existenzsichernde und zumutbare Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund willentlich verweigert, obwohl im Verfahren die Möglichkeit bestand, dazu auch etwaige Besonderheiten der persönlichen Situation vorzubringen, die einer Arbeitsaufnahme bei objektiver Betrachtung entgegenstehen könnten, ist daher ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen.“

(BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. 209)

Die Streichung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Minijobs trifft jedoch auch diejenigen hart, die aus gesundheitlichen, familiären oder sozialen Gründen nur eingeschränkt arbeitsfähig sind und die keine Chance auf eine umfangreichere reguläre Arbeit haben. Um sie gegenüber dem Status quo nicht schlechter zu stellen, sollte man ihnen anbieten, ihre Fürsorgeansprüche im Rahmen ihrer Möglichkeiten aufzustocken. Schöb (2018) schlägt hierfür ein Modell des freiwilligen „solidarischen Aufstockens“ vor, nach dem der Staat jedem aus diesem Personenkreis konkrete Angebote unterbreitet, im Rahmen der bereits geltenden Regelungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (§ 11b SGB II) ihr verfügbares Einkommen um bis zu 200 Euro monatlich aufzustocken.

²⁵ Hiermit wird die Grundidee von Workfare (Besley and Coate 1982, Kreiner und Tranæs 2005) wiederbelebt, die von Ökonomen auch im Zuge der Hartz-Reformen diskutiert wurde (Bonin und Schneider 2006, Sinn et al. 2006, Schöb und Weimann 2006).

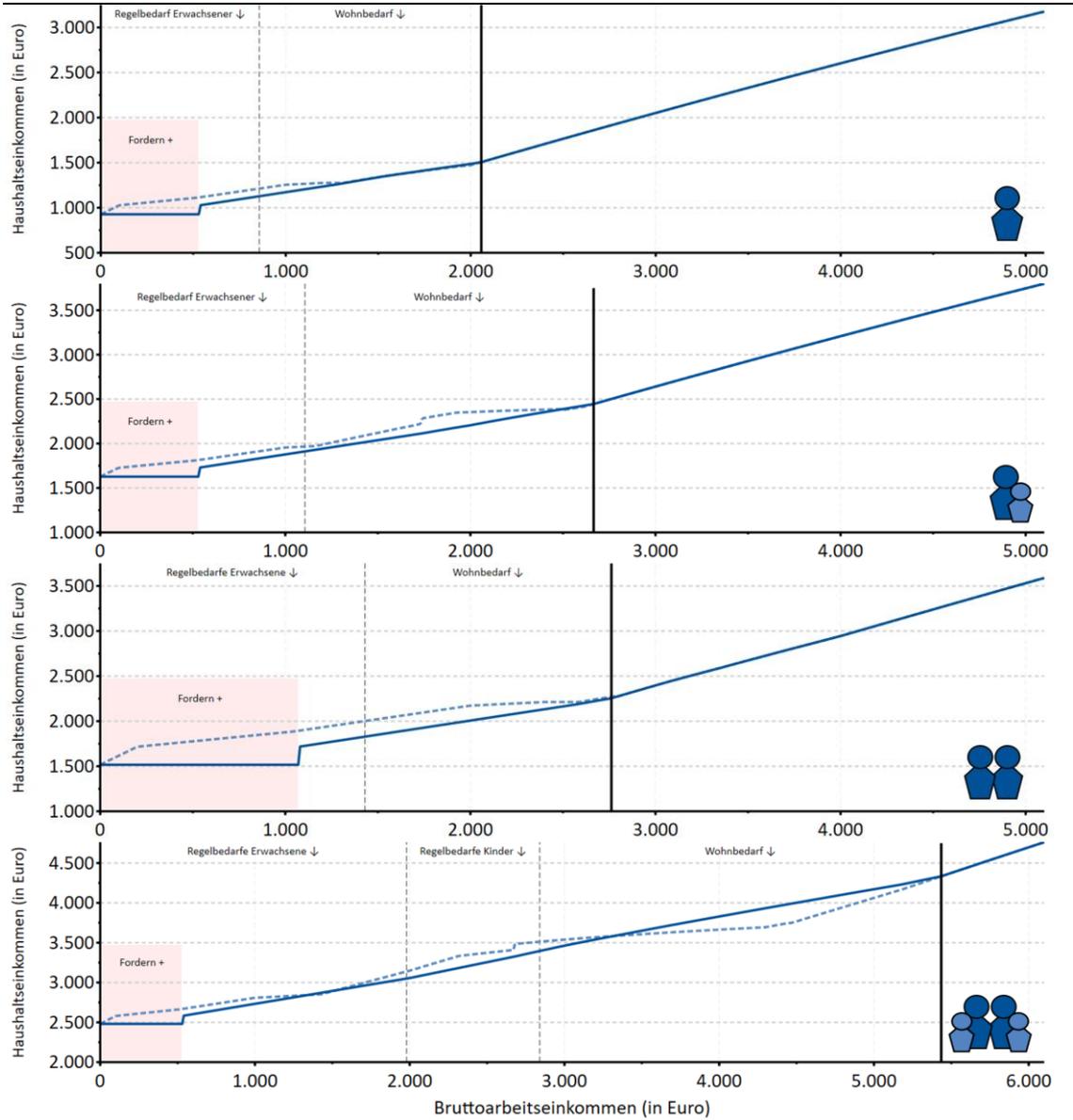
6.1.5 Zusammenwirken der übergeordneten Reformschritte

Die Abbildungen 12 und 13 vergleichen die Einkommensverläufe des Status quo mit den Einkommensverläufen der einheitlichen bedarfsorientierten Grundsicherung. Bei einer strukturellen Reform lassen sich Schlechterstellungen gegenüber dem Status quo nicht immer vermeiden. Zu einer Schlechterstellung kommt es bei der vollen Anrechnung von Erwerbseinkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze, sofern geringfügig Beschäftigte ihr Arbeitsangebot im Zuge der Reform nicht ausweiten. Dieser Effekt ist jedoch erwünscht und kann durch entsprechende Fördermaßnahmen konterkariert werden (siehe Abschnitt 6.1.4). Verschlechterungen in anderen Einkommensbereichen könnte man durch einen nominellen Schlechterstellungsausgleich während einer Übergangszeit vermeiden, der das verfügbare Einkommen nach der Reform nicht unter das Niveau des Status quo fallen lässt.

Wie die Abbildungen 12 und 13 nahelegen, erhöhen die neuen Hinzuverdienstmöglichkeiten für die meisten Betroffenen bei höheren Bruttoeinkommen das verfügbare Haushaltseinkommen. So profitieren vor allem diejenigen Haushalte, für die in der aktuell zweigeteilten Grundsicherung die Arbeitsanreize durch das parallele Abschmelzen von Wohngeld und Kinderzuschlag besonders gering sind. Besonders groß sind die Vorteile der Reform für kinderreiche Haushalte in Regionen mit hohen Mieten.

Abbildung 12

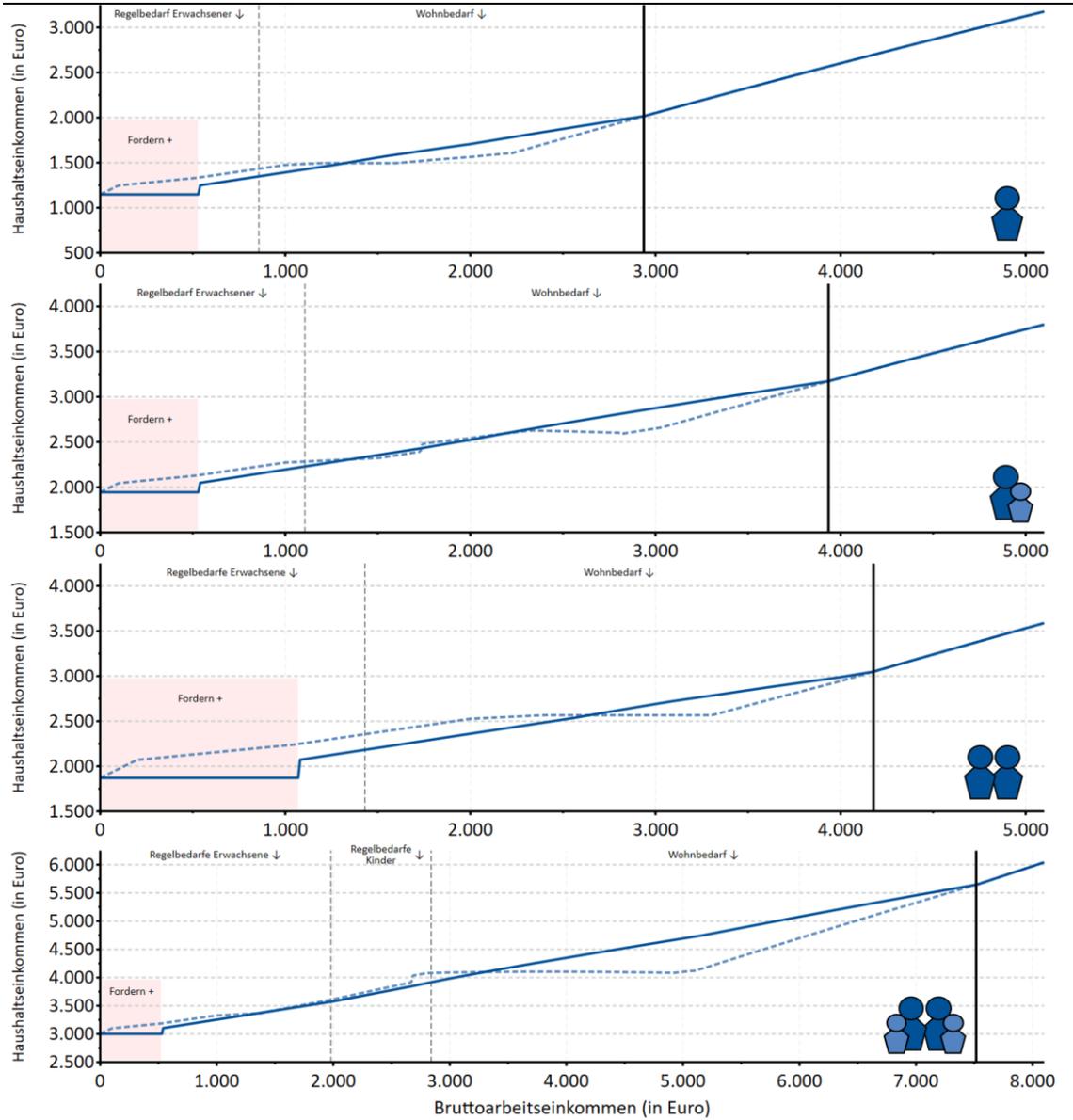
Einkommensverläufe nach übergeordneten Reformen für Hof



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Durchgezogene Linie: Haushaltseinkommen nach der Umsetzung der übergeordneten Reformen; gestrichelte Linie: maximal verfügbares Haushaltseinkommen des Status quo; vertikale schwarze Linie: Transfergrenze (außer Kindergeld).

Abbildung 13
Einkommensverläufe nach übergeordneten Reformen für München

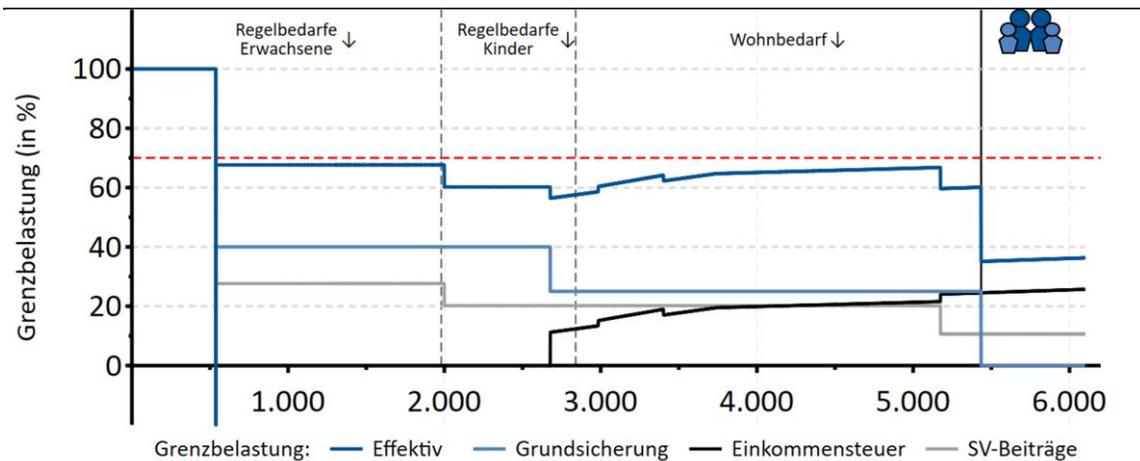


Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Siehe Abbildung 11.

Die Abbildungen 12 und 13 weisen die Einkommensintervalle aus, in denen jeweils nur eine einzelne Fürsorgeleistung der Grundsicherung (Regelbedarfe Erwachsene, Regelbedarfe Kinder, Wohnbedarf) abgeschmolzen wird. Innerhalb dieser Bereiche schwankt die Gesamtgrenzbelastung der Haushalte kaum, sie ist jedoch nicht konstant. Dies verdeutlicht Abbildung 14 exemplarisch für ein Ehepaar mit zwei Kindern in Hof. Für diese Familie liegt die effektive Grenzbelastung durch die einheitlichen Anrechnungsregeln des neuen Bruttoeinkommensprinzips oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze immer unter 70 Prozent.²⁶ Die Schwankungen in der effektiven Grenzbelastung sind überwiegend das Resultat der bestehenden Regelungen bei den Sozialversicherungsabgaben im Midijobbereich und des progressiven Einkommensteuertarifs. Sie sind keine Folge der hier vorgeschlagenen Hinzuverdienstregelungen der Grundsicherung.

Abbildung 14
Grenzbelastung nach übergeordneten Reformen für Hof



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

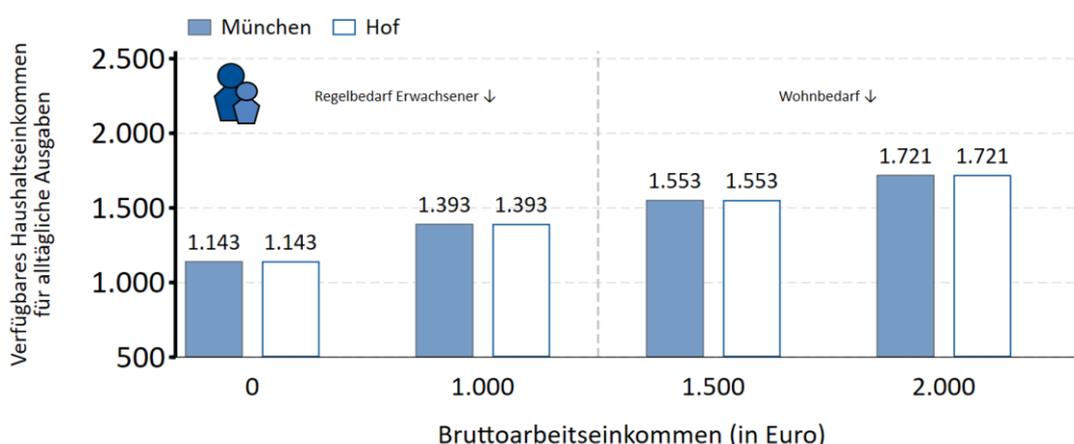
Legende: Die effektive Grenzbelastung ergibt sich als Summe aus der einheitlichen Transferentzugsrate bei der Grundsicherungsleistungen (40 Prozent ohne Steuerpflicht, 25 Prozent mit Steuerpflicht), der Grenzbelastung bei Arbeitnehmerbeiträgen zu den Sozialversicherungen (grau) und dem Grenzsteuersatz der Einkommensteuer (schwarz). Negative Grenzbelastung bei -20 Prozent trunziert. Die rote gestrichelte Linie zeigt eine Grenzbelastung von 70 Prozent an.

²⁶ Je nach Haushaltskonstellation kann diese Marke auch leicht überschritten werden, vor allem dann, wenn sich der schnell ansteigende Grenzsteuersatz in der ersten Progressionszone des Einkommensteuertarifs mit der höheren Grenzbelastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen im Midijobbereich und dem Anrechnungsfaktor der Grundsicherungsleistungen von 25 Prozent addiert. Die Zielmarke von 70 Prozent wird jedoch in den meisten Fällen eher unterschritten. Wird sie überschritten, dann nur in begrenzten Einkommensbereichen und um wenige Prozentpunkte.

Das sequentielle Abschmelzen der einzelnen Fürsorgeleistungen eliminiert die bestehende Ungleichbehandlung hinsichtlich des für alltägliche Ausgaben zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommens (vgl. Abbildung 9). Der regional differenzierte Wohnbedarf ist stets so lange gesichert, bis die bundeseinheitlich festgelegten Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder abschmolzen sind. Das bedeutet, dass einzig die überregional einheitlichen Anrechnungsregeln bestimmen, wieviel Einkommen einem Haushalt für seine alltäglichen Ausgaben zur Verfügung steht. Abbildung 15 zeigt, dass durch diese Regelung vergleichbaren Haushalten in Hof und München nach Abzug der Warmmiete bei gleichem Bruttoeinkommen das gleiche Einkommen für alltägliche Ausgaben verbleibt.

Abbildung 15

Sicherung des alltäglichen Bedarfs bei Alleinerziehenden nach übergeordneten Reformen



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Siehe Abbildung 9

Eine im Vergleich zum Status quo im Schnitt geringere effektive Grenzbelastung wird den Transferbezug bis in relativ hohe Einkommensbereiche ausweiten. Kinderreiche Familien in Regionen mit hohen Mieten sind unter Umständen auch noch bei einem Bruttoarbeits-einkommen jenseits der 7.000 Euro anspruchsberechtigt. Hier zeigt sich eindrucksvoll das Dilemma einer Reform, die die Arbeitsanreize verbessern möchte, ohne vom Prinzip einer bedarfsgerechten Grundsicherung abzurücken. Ein größerer Teil der Bevölkerung wird so zu potentiellen Grundsicherungsbeziehern. Dies betrifft zwar im Wesentlichen nur die Absicherung des Wohnbedarfs in Regionen mit hohen Mieten, ist aber im Hinblick auf die politische Umsetzbarkeit von großer Relevanz. Einer unerwünschten Ausdehnung des Kreises anspruchsberechtigter Haushalte, könnte man mit höheren Transferentzugsraten bei den Grundsicherungsleistungen begegnen, was jedoch wiederum die Arbeitsanreize entsprechend verringern würde (siehe Abbildung A.1.2 und Abbildung A.1.3 für eine exemplarische Darstellung mit höheren Transferentzugsraten von 45 Prozent bzw. 30 Prozent für das Ehepaar mit zwei Kindern in Hof).

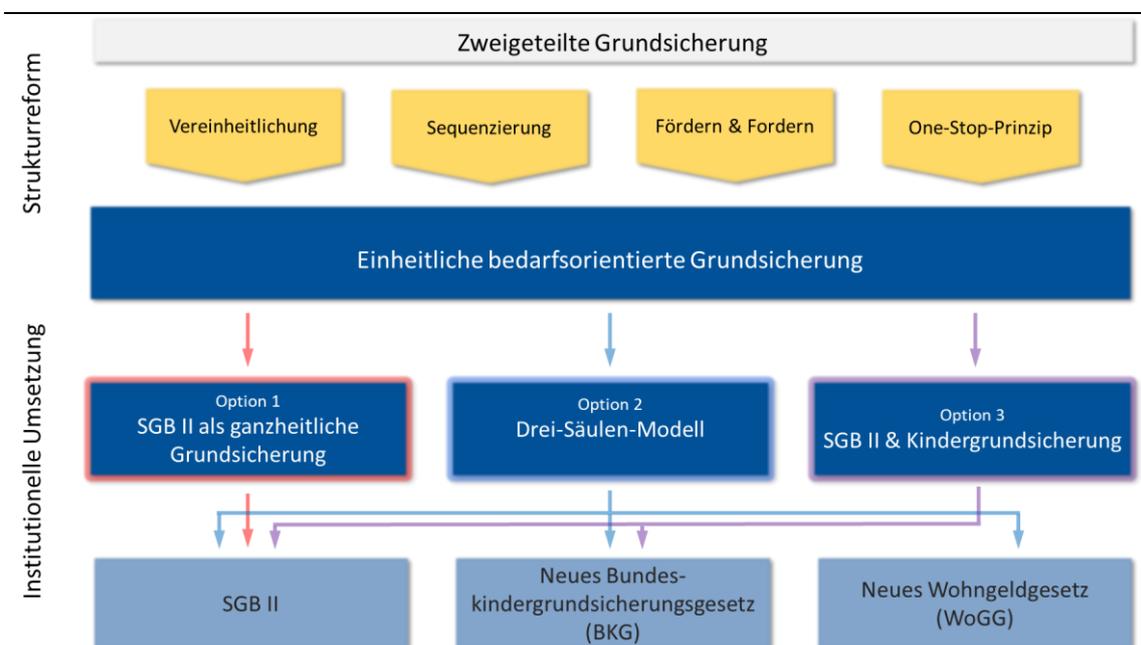
Insgesamt zeigt sich, dass durch wenige übergeordnete Reformschritte eine einheitliche, in sich konsistente Grundsicherung geschaffen werden kann, die das sozio-kulturelle Existenzminimum für jeden Haushalt garantiert und zugleich deutlich verbesserte und einheitliche Arbeitsanreize bietet. Die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten, könnte eine hohe politische Hürde für eine solche Strukturreform darstellen, wenn der Bezug von Grundsicherungsleistungen als stigmatisierend angesehen wird. Wie groß dieses Problem letztlich ist, hängt maßgeblich von der konkreten institutionellen Umsetzung der Strukturreform ab.

6.2 Reformoptionen für die institutionelle Umsetzung

In diesem Abschnitt werden drei verschiedene Optionen aufgezeigt, wie die Strukturreform institutionell umgesetzt werden könnte. Die Wahl einer dieser Optionen hängt entscheidend von dem gestalterischen Spielraum des Gesetzgebers ab, in welchem das Kernanliegen einer einheitlichen bedarfsorientierten Grundsicherung umgesetzt werden soll.

Abbildung 16

Schematische Darstellung des Reformvorschlags



Quelle: Eigene Darstellung

6.2.1 SGB II als ganzheitliche Grundsicherung

Mit dem SGB II liegt bereits ein in sich konsistentes Regelwerk zur Sicherung aller relevanten Bedarfe erwerbsfähiger Erwachsene, ihrer Kinder und ihrer Wohnkosten vor. Eine erste Option zur institutionellen Umsetzung besteht daher darin, das sozio-kulturelle Existenzminimum allein über die Fürsorgeleistungen des SGB II abzusichern. Kinderzuschlag und Wohngeld werden in dieser Variante abgeschafft. Gegenüber dem Bürgergeld müssten jedoch einige Regelungen des SGB II modifiziert werden, um die in Abschnitt 6.1 dargestellten übergeordneten Reformschritte gesetzlich festzuschreiben (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Änderungsbedarf für institutionelle Umsetzung „SGB II als ganzheitliche Grundsicherung“

Vereinheitlichung

- Umstellung der Einkommensabgrenzung der §§11-11b SGB II in Bezug auf das Erwerbseinkommen von einem Nettoprinzip mit fixer effektiver Grenzbelastung auf ein Bruttoprinzip mit variabler effektiver Grenzbelastung
- Bundeseinheitliche Regelungen für die Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft in §22 durch Übernahme der Mietstufen des §12 WoGG
- Bundeseinheitliche Regelungen für die Angemessenheitsgrenzen des Energieverbrauchs für Heizung und Warmwasser in §22 anhand des bundesweiten Heizspiegels

Sequenzierung

- Umstellung der Horizontalberechnung bei der Ermittlung der ausgezahlten Bedarfe (vgl. Fachliche Weisung §9 SGB II)
- Sequentielle Anrechnung von zu berücksichtigendem Einkommen und Vermögen auf Bedarfe entsprechend Abbildung 11

Fördern & Fordern

- Schaffung besserer Hinzuverdienstmöglichkeiten durch Festlegung der in Abschnitt 6.1.2 beschriebenen Transferentzugsraten in §11 SGB II
- Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten für freiwillige Hinzuverdienste im Rahmen des solidarischen Aufstockens für nicht-erwerbsfähige Leistungsberechtigte in §23 SGB II
- Neugestaltung der Arbeitsgelegenheiten in §16d SGB II im Sinne einer strikteren Auslegung des Prinzips „Fordern“, insbesondere für Tätigkeiten mit Bruttoerwerbseinkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze

One-Stop-Prinzip

- Nutzung der Jobcenter als kommunale Anlaufstellen für alle Grundsicherungsbezieher

Der Vorteil dieser Option ist die Möglichkeit des Rückgriffs auf bestehende rechtliche und praxiserprobte institutionelle Strukturen. Die Jobcenter sind schon heute örtlich verankerte Kontaktzentren für Bürgergeldempfänger und ihre Angehörigen. Sie könnten als physische Anlaufstelle für alle Bezieher von Grundsicherungsleistungen ausgebaut werden.

Die wohl größte politische Hürde für diese Option ist die Entlassung des BMFSFJ und des BMWBSB aus der Zuständigkeit für die soziale Sicherung. Zudem ist mit einer Verschiebung fiskalischer Lasten bei der Wohnkostenförderung zu rechnen, da ehemalige Wohngeldbezieher nun nicht mehr hälftig von Bund und Ländern finanziert werden, sondern nun anteilig durch den Bund und die Kommunen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der durchschnittliche Anteil der Bundesbeteiligung an den KdU im SGB II höher ist als 50 Prozent.

6.2.2 Drei-Säulen-Modell

Die zweite hier vorgestellte Option knüpft an den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2023) an. Hiernach werden die bisherigen Fürsorgesysteme der Grundsicherung in modifizierter Form beibehalten:

- Das Bürgergeld beschränkt sich die Förderung des Regelbedarfs für Erwachsene.
- Der Kinderzuschlag wird abgeschafft und die Regelsätze für Kinder werden aus dem Bürgergeld in eine neugestaltete Kindergrundsicherung überführt.
- Ein neues Wohngeld integriert die KdU aus dem Bürgergeld und das WoGG in eine regional differenzierte Sicherung tatsächlicher Wohnkosten auf Haushaltsebene.

Das Fortbestehen verschiedener Rechtskreise mit dem gemeinsamen Ziel der Existenzsicherung erfordert eine genaue Abstimmung der Gesetzestexte im Sinne der in Abschnitt 6.1 dargestellten übergeordneten Reformschritte (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4

Abstimmungsbedarf für institutionelle Umsetzung „Drei-Säulen-Modell“

Vereinheitlichung

- Umstellung der verschiedenen Einkommensabgrenzungen in Bezug auf das Erwerbseinkommen auf ein einheitliches Bruttoprinzip mit variabler effektiver Grenzbelastung

Sequenzierung

- Vollständige Verrechnung von Bruttoerwerbseinkommen mit dem Bürgergeld ab dem ersten verdienten Euro
- Vollständige Auszahlung der Kindergrundsicherung, solange das Bürgergeld noch nicht vollständig abgeschmolzen ist
- Vollständige Auszahlung des Wohngeldes, solange das Bürgergeld und einkommensabhängige Bestandteile der Kindergrundsicherung noch nicht vollständig abgeschmolzen sind

Fördern & Fordern

- siehe Tabelle 3
 - Verankerung des Prinzips „Fordern“ in Kindergrundsicherung und Wohngeld
-

One-Stop-Prinzip

- Koordinierung von Jobcentern, Familienkasse und Wohngeldstellen durch eine übergeordnete Anlaufstelle für Bedürftige

Der Sequenzierung des Transferenzugs kommt in dieser Variante eine tragende Rolle zu. Wird sie konsequent eingehalten, können die Fürsorgeleistungen unabhängig voneinander reformiert werden, ohne dass es zu den aktuellen Schnittstellenproblemen kommt (siehe Abschnitt 4.4).

Nach den heute geltenden Regeln der Existenzsicherung muss eine neu ausgestaltete Kindergrundsicherung mindestens die Regelbedarfe für Kinder abdecken. Der aktuell diskutierte Gesetzesentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung bietet mit der Kombination aus einem einkommensunabhängigen Kindergarantiebetrug, der das Kindergeld 1:1 ersetzt, und einem einkommensabhängigen Kinderzusatzbetrag, die zusammen maximal dem altersabhängigen Regelbedarf eines bedürftigen Kindes entsprechen, eine geeignete Schablone für die zweite Säule dieser Variante. Im Gegensatz zum Gesetzesentwurf wird der Wohnbedarf der Kinder hier aber bereits durch das neue Wohngeld vollständig abgedeckt und ist daher nicht mehr Bestandteil der Kindergrundsicherung.

Das Wohngeld ist aktuell als Zuschuss zu den tatsächlich anfallenden Wohnkosten angelegt. Da das neue Wohngeld als Grundsicherungsleistung existenzsichernd sein muss, sollte es weitestgehend den Prinzipien der Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II folgen. Die Hinweise zur Vereinfachung dieser Gesetzesgrundlage aus Tabelle 3 gelten entsprechend.

Ein erhöhter Koordinierungsbedarf entsteht durch eine Verankerung der vormals nur im SGB II gesetzlich geregelten Mitwirkungspflichten in den Gesetzestexten aller drei Säulen. Würde man hierauf verzichten, würde man im Grunde eine bedingungslose Kindergrundsicherung sowie ein bedingungsloses Wohneinkommen einführen. Dies widerspräche der Neuausrichtung der Grundsicherung als Versicherung auf Gegenseitigkeit. Eine Beschränkung der Mitwirkungspflichten auf den Regelbedarf für Erwachsene ist vor allem dann nicht ausreichend, wenn die Leistungen unabhängig voneinander beantragt werden können.

Die Einforderung der Mitwirkungspflichten sollte, genau wie der Antragsprozess aller drei Grundsicherungsleistungen insgesamt, durch eine einzige Instanz koordiniert werden. Durch die Schaffung einer solchen übergeordneten Koordinierungsinstanz soll jedoch kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand entstehen. Vielmehr sollen Parallelstrukturen abgebaut und Verwaltungsabläufe durch gemeinsame digitale Datenverarbeitungsprozesse verschlankt werden (siehe hierzu die Vorschläge des Nationalen Normenkontrollrates 2024). Die kommunalen Jobcenter sind auch hier aufgrund ihrer aktuellen

Zuständigkeit für Erwachsenenförderung, Kinderförderung und Wohnkostenförderung ein geeigneter Kandidat für eine solche Koordinierungsinstanz.

Der Vorteil dieser Option besteht in der grundsätzlichen Beibehaltung bestehender rechtlicher Strukturen. Die politischen Hürden sind daher geringer als bei der vollständigen Überführung aller Leistungen in das SGB II. Der oftmals als stigmatisierend empfundene Bezug von Bürgergeld wird auf einen kleineren Kreis von Anspruchsberechtigten zurückgefahren.

Gegen diese Option sprechen jedoch die auch hier auftretenden Verschiebungen von Zuständigkeiten und fiskalischen Lasten. Die Sozialträger des SGB II würden aus der Zuständigkeit für die Kinderförderung und die Wohnkostenförderung entlassen. Die Länder würden durch die Übernahme der Wohnkostenförderung belastet, die Kommunen entsprechend entlastet. Die fiskalische Wirkung für den Bund ist ohne eine quantitative Analyse schwerer abzuschätzen, sollte aber aufgrund seines geringeren Anteils bei der Wohngeldfinanzierung im Vergleich zur KdU niedriger ausfallen.

6.2.3 SGB II mit Kindergrundsicherung

Die dritte vorgestellte Option für eine institutionelle Umsetzung ist ein Kompromiss der ersten beiden Varianten 6.2.1 und 6.2.2. Das Wohngeld wird in dieser Variante in das SGB II überführt. Somit werden die Förderung des Regelbedarfs für Erwachsene und die Wohnkostenförderung für den gesamten Haushalt ausschließlich durch das SGB II geregelt. Die Förderung des alltäglichen Bedarfs von Kindern wird hingegen aus dem SGB II ausgegliedert und in eine neu gestaltete Kindergrundsicherung überführt. Der Kinderzuschlag wird abgeschafft.

In dieser Option sind mit dem SGB II und einem neuen Kindergrundsicherungsgesetz zwei unterschiedliche Rechtskreise für die Existenzsicherung verantwortlich. Entsprechend besteht auch hier ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen den Gesetzestexten. Die für eine Abstimmung notwendigen Schritte sind hinreichend durch die Tabelle 4 abgebildet, weshalb auf eine Detaildarstellung an dieser Stelle verzichtet wird.

Die Sequenzierung stellt in dieser Variante sicher, dass die Kindergrundsicherung durch die Fürsorgeleistungen des SGB II eingerahmt wird. Die Wohnkostenförderung sollte auch hier zuletzt abgeschmolzen werden, da nur so garantiert wird, dass die Bedürftigkeit von Kindern nicht unabhängig von der Bedürftigkeit ihrer Eltern festgestellt werden kann. Auch hier müssen die Mitwirkungspflichten des SGB II in das neue Kindergrundsicherungsgesetz übertragen werden, wenn man keine bedingungslose Kindergrundsicherung in Bezug auf deren einkommensabhängige Leistungen schaffen möchte.

Vorteil dieser Variante ist, dass mit der Übernahme der KdU im Gegensatz zum Wohngeld eine in sich konsistente existenzsichernde Wohnkostenförderung vorliegt. Hierfür bestünde hier also weniger Reform- und Abstimmungsbedarf.

Reformoptionen

Nachteil dieser Option sind wiederum die Verschiebungen von Zuständigkeiten und fiskalischen Lasten. Das BMWWSB würde aus der Zuständigkeit der Wohnkostenförderung entlassen. Das BMAS wäre für die Abdeckung der Regelbedarfe für Erwachsene und den Wohnbedarf des gesamten Haushaltes verantwortlich. Das BMFSFJ wäre im Rahmen der neu gestalteten Kindergrundsicherung für die Regelbedarfe der Kinder zuständig, nicht jedoch für den Wohnbedarf der Kinder. Zwischen diesen beiden Ressorts bestünde ein erhöhter Koordinierungsbedarf bezüglich der sequentiellen Verrechnung von Einkommen mit den Grundsicherungsleistungen und der Überprüfung der Einhaltung der Mitwirkungspflichten. Wie in der ersten Variante unter 6.2.1 würde eine alleinige Absicherung des Wohnbedarfs durch das SGB II die Länder entlasten und die Kommunen belasten.

7 Fazit

Mutige Strukturreform in Angriff nehmen

Die Grundsicherung für Erwerbsfähige ist reformbedürftig. Die bestehende zweigeteilte Grundsicherung bietet unzureichende Arbeitsanreize, ist intransparent und führt zu Inkonsistenzen an den Schnittstellen der beiden Systeme. Mit den geplanten Verschärfungen im Bürgergeld setzt die Politik ihre langjährige Praxis fort, nach der Fürsorgeleistungen nur einzeln und unabhängig voneinander reformiert werden. Dieses Gutachten zeigt jedoch, dass die Grundsicherung für Erwerbsfähige nur dann im Sinne einer einheitlichen bedarfsorientierten Grundsicherung neu ausgerichtet werden kann, wenn sich die Politik von ihrem inkrementellen Ansatz verabschiedet und vorrangig eine mutige Strukturreform vorantreibt, die alle Teile der steuerfinanzierten sozialen Sicherung in den Blick nimmt.

Damit eine solche Strukturreform ihr Ziel erreichen kann, sollten vier Grundsätze einer bedarfsorientierten Grundsicherung eingehalten werden. (1) Die Regeln zur Bedarfsbestimmung und Einkommensanrechnung müssen konsistent und einheitlich sein. (2) Beziehende von Grundsicherungsleistungen müssen gegen die Risiken von Krankheit und Pflegebedürftigkeit abgesichert werden. (3) Arbeit muss sich lohnen, in dem Sinne, dass Arbeit ein höheres verfügbares Haushaltseinkommen garantiert als Arbeitslosigkeit und zusätzliche Arbeit ausreichend honoriert wird. (4) Alle Grundsicherungsbezieher sollten durch eine einzige zentrale Anlaufstelle beraten und betreut werden.

Eine auf diesen vier Grundsätzen aufbauende Neuausrichtung der Grundsicherung bietet die Möglichkeit die Arbeitsanreize zu verbessern und das System erheblich zu vereinfachen. Im Sinne einer Versicherung auf Gegenseitigkeit stehen diesen Verbesserungen bei der Förderung der Leistungsbezieher jedoch auch strengere Anforderungen an ihre Eigenverantwortung gegenüber. Eine solche Rückbesinnung auf eine ausgeglichene Balance des „Förderns und Forderns“ verbessert nicht nur die Effizienz der Grundsicherung, es erhöht zugleich die gesellschaftliche Akzeptanz unseres Sozialstaates.

Wie dieses Gutachten zeigt, gibt es gesetzgeberische Freiräume bei der konkreten institutionellen Umsetzung einer solchen Strukturreform. Einerseits steht mit dem SGB II im Grunde ein konsistentes Regelwerk für eine bedarfsorientierte einheitliche Grundsicherung bereit. Ist eine Beschränkung auf das SGB II jedoch politisch nicht gewünscht, bestehen weitere Optionen, um die Grundsicherung im Sinne einer grundlegenden Strukturreform gesetzlich neu zu regeln. Entscheidend wird sein, inwieweit die in diesem Gutachten benannten Grundsätze bei der Neuausrichtung der Grundsicherung konsequent umgesetzt werden.

Glossar

Arbeitslosengeld II	Umgangssprachlich auch als Hartz IV bezeichnet, war eine Sozialhilfeleistung der deutschen Sozialgesetzgebung, die 2005 im Zuge der Hartz-Reformen eingeführt wurde. Es vereint die frühere Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe für erwerbsfähige Arbeitslose und soll das sozio-kulturelle Existenzminimum abdecken. 2023 durch das Bürgergeld abgelöst.
Bürgergeld	Bezeichnung für die Grundsicherung für Erwerbsfähige. Umgangssprachlich verwendet für die passiven Leistungen des SGB II.
Ein-Euro-Job	Umgangssprachlich für eine Arbeitsgelegenheit, die Arbeitslosen vom Jobcenter zugeteilt werden kann. Ein-Euro-Jobber erhalten zusätzlich zu den Bürgergeldleistungen eine Mehraufwandsentschädigung.
Eingliederungsvereinbarung	Veralteter Begriff für einen Vertrag zwischen der Agentur für Arbeit und erwerbsfähigen Leistungsbeziehern. Im Bürgergeld durch den Begriff „Kooperationsplan“ abgelöst.
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB)	Begriff aus dem zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II), der einen Teil von Personen mit einem Anspruch auf Bürgergeld beschreibt. Demnach ist jemand erwerbsfähig, wenn er/sie dem Arbeitsmarkt für mindestens drei Stunden täglich zur Verfügung steht.
Geringfügigkeitsgrenze	Bezeichnung für das monatliche Arbeitsentgelt, bis zu dem eine geringfügige Beschäftigung (Minijob) vorliegen kann. Ihre Höhe ist in §8 Abs. 1a SGB IV festgelegt.
Grenzbelastung, effektive	Summe der Abgaben (in Prozent), die auf zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen entrichtet werden müssen.
Grenzsteuersatz	Höhe der Einkommensteuer (in Prozent) auf zusätzliches Einkommen.
Hartz-Reformen	Umgangssprachliche Bezeichnung für eine Reihe umfassender Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in den mittleren 2000er Jahren. Zu ihnen gehörte unter anderem die Einführung des ALG II.
Hinzuverdienstmöglichkeiten	Erwerbseinkommen, welches nicht auf staatliche Unterstützungsleistungen angerechnet wird.
Kombilohnmodell	Modelle, die es Geringverdienern ermöglichen, neben staatliche Transferleistungen einen Teil ihres Bruttolohns zu behalten.
Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)	Teil des sozio-kulturellen Existenzminimums zur Abdeckung des Wohnbedarfs, der die Bruttokaltmiete und die Aufwendungen für Heizkosten inkl. Warmwasseraufbereitung umfasst.
Mitwirkungspflicht	Als Gegenleistung zur staatlichen Unterstützung wird eine Mitwirkung an der eigenen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erwartet. Verstöße gegen diese Pflicht können mit Sanktionen geahndet werden.

[Glossar](#)

Niedriglohnquote	Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die weniger als 2/3 des mittleren Bruttostundenlohns aller Vollzeitbeschäftigten verdienen.
Midijob	Sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit einem monatlichen Bruttoerwerbseinkommen von über 538 Euro (Stand 2024) und bis zu 2.000 Euro. Innerhalb dieses Einkommensbereichs fallen für Arbeitnehmer reduzierte Beiträge zu den Sozialversicherungen an.
Regelbedarf	Teil des sozio-kulturellen Existenzminimums, der den alltäglichen Bedarf absichert, insbesondere Leistungen für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und persönliche Bedürfnisse des Alltags.
SGB II-Quote	Anteil der Leistungsberechtigten nach SGB II an der Bevölkerung der entsprechenden Region unterhalb des Regelrenteneintrittsalter von 65 bis 67 Jahren.
Sozio-kulturelles Existenzminimum	Sozialrechtlich zugesicherter Mindestbedarf, der „sowohl die physische Existenz des Menschen, [...] als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst [...].“ (BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135)
Subsidiaritätsprinzip	Grundsatz, nach dem staatliche Institutionen nur dann in individuelles Handeln eingreifen sollten, wenn das Individuum selbst nicht mehr in der Lage ist, bestehende Probleme eigenständig zu lösen.
Transferentzugsrate	Anteil des zusätzlichen Einkommens, der mit einer Fürsorgeleistung verrechnet wird.
Vorrangige Leistung	Sozialleistung eines anderen sozialen Trägers, die in Anspruch zu nehmen ist, um die Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II zu verringern oder zu vermeiden.
Zweites Grundsicherungssystem	Hier verwendeter Begriff für ein Paket an existenzsichernden staatlichen Fürsorgeleistungen bestehend aus Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld. All diese Leistungen sind dem Bürgergeld gegenüber vorrangig.

Literaturverzeichnis

Bäcker, G. / Naegele, G. / Bispinck, R. / Hofemann, K. / Neubauer, J. (2008):

Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung (4. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften)

Bayerisches Landesamt für Statistik (2023):

Nominales Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner in Bayern von 2011 bis 2021 nach Land, Regierungsbezirken und Kreisen

Beckmann, F. / Heinze, R. G. / Schad, D. / Schupp, J. (2024):

Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen (DIW Wochenbericht 17/2024)

Besley, T. / Coate, S. (1992):

Workfare Versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs (American Economic Review, 82(1), S. 249–261)

Blömer, M. / Fuest, C. / Peichl, A. (2019):

Raus aus der Niedriglohnfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems (Ifo Schnelldienst, 72(4), S. 34–43)

Bonin, H. / Schneider, H. (2006)

Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn (Wirtschaftsdienst, 86(10), S. 645–650)

Bosch, G. / Kalina, T. (2015):

Die Mittelschicht in Deutschland unter Druck (IAQ-Report 2015-04)

Bradley, J. / Kügler, A. (2019):

Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany (European Economic Review 113: S. 108–135)

Bruckmeier, K. (2024):

Kindergrundsicherung statt Kinderzuschlag oder Bürgergeld: Mögliche Auswirkungen auf die Leistungsinanspruchnahme (Sozialer Fortschritt 73(4), S. 265–280)

Bruckmeier, K. / Mühlhan, J. / Wiemers, J. (2018):

Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag (IAB-Forschungsbericht No. 9/2018)

Bundesagentur für Arbeit (2024):

Wesentliche Eckwerte zu den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II für das Jahr 2024 (https://www.jobcenter-ge.de/Jobcenter/Gera/SharedDocs/Downloads/DE/bedarfe.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 24.05.2024)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024):

Sozialbudget 2023 (Bonn)

Bundesregierung (2024a):

Bessere Chancen auf Qualifikation und Arbeit (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/buergergeld-2124684>, abgerufen am 05.09.2024)

Bundesregierung (2024b):

Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2297962/490594de98f9f5551033969d87184247/2024-07-08-wachstumsinitiative-data.pdf?download=1>, abgerufen am 17.07.2024)

Bundesregierung (2024c):

Bürgergeld soll treffsicherer werden (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/aenderung-gen-buergergeld-2299330>, abgerufen am 24.10.2024)

Burda, M. C. / Seele S. (2017):

Das Deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz (Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 18(3), S. 179–204)

Burda, M. C. / Seele, S. (2020): “

Reevaluating the German labor market miracle (German Economic Review 21(2), S. 139–179)

Carrillo-Tudela, C. / Launov, A. / Robin, J.-M. (2021):

The fall in German unemployment: A flow analysis (European Economic Review 132: 103658)

Deutscher Gewerkschaftsbund (2018):

Löhne, Mieten, Steuern – Schiefelage beseitigen! (DGB Verteilungsbericht 2018, Berlin, September)

Dustmann, C. / Fitzenberger, B. / Schönberg, U. / Spitz-Oener, A. (2014):

From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy (Journal of Economic Perspectives, 28(1), S. 167–188)

Familienkasse (2022):

Kindergeld / Kinderzuschlag: Jahreszahlen 2022 (Nürnberg)

Familienkasse (2024):

Kinderzuschlag: Bestand Berechtigte und Kinder im Jahresverlauf, Stand Juni 2024 (Nürnberg)

Günther, T. / Miltner, S. / Schöb, R. (2023):

Ungelöstes Problem der Grundsicherung (Ifo Schnelldienst 76(3), S. 41–47)

Hartung, B. / Jung, P. / Kuhn, M. (2018):

What Hides Behind the German Labor Market Miracle? Unemployment Insurance Reforms and Labor Market Dynamics (CESifo Working Paper No. 7379, November)

Henger, R. / Kawka, R. / Schröder, C. / Wendt, J. / Böhmer, H. / Gruben, F. (2024)

Regionale Preisniveaus: Wo es sich am günstigsten und wo am teuersten lebt (IW-Kurzbericht 46/2024)

Hochmuth, B. / Kohlbrecher, B. / Merkl, C. / Gartner, H. (2021):

Hartz IV and the decline of German unemployment: A macroeconomic evaluation (Journal of Economic Dynamics and Control 127: 104114)

Hutter, C. / Carbonero, F. / Klinger, S. / Trenkler, C. / Weber, E. (2022):

Which factors were behind Germany's labour market upswing? A data-driven approach (Oxford Bulletin of Economics and Statistics 84(5): S. 1052–1076)

Hutter, C. / Weber E. (2023):

Woher kam der deutsche Arbeitsmarktaufschwung? – Und wie kann es weitergehen? (Wirtschaftsdienst 103(9), S. 607–612)

Jackwerth-Rice, D. 2023

Institutionelle Hürden bei der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags. Begleitforschung zum Projekt „KiZ+ (Working Paper Nr. 3, Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Januar)

Knabe, A. (2003):

Die Hartzschen Mini-Jobs: Eine Chance für Arbeitslose? (Wirtschaftsdienst 83(4), S. 245–250)

Krebs, T. (2019)

Welche Auswirkungen die Hartz IV-Reform auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte (Makronom, März)

Krebs, T. / Scheffel, M. (2013):

Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany (IMF Economic Review 61(4), S. 664–701)

Kreiner, C. T. / Tranæs, T. (2005):

Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment (Scandinavian Journal of Economics, 107(3), S. 459–474)

Landeshauptstadt München (2024):

Kosten der Unterkunft (SGB II) (https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:ec15cb97-5642-4f31-90e2-d97c186fbb95/Kosten_der_Unterkunft_SGB_II.pdf, abgerufen am 28.07.2024)

Meister, W. (2006):

Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem (ifo Schnelldienst 59(16), S. 12–20)

Nationaler Normenkontrollrat (2024):

Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen (erstellt von Deloitte, Berlin)

Ochmann, R. / Albrecht, M. (2024):

Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung. Szenarienbasierte Projektion bis zum Jahr 2035 für die DAK-Gesundheit (Kurzbericht für die DAK-Gesundheit, IGES Institut, Berlin)

Ochmann, R. / Albrecht, M. / Schiffhorst, G. (2024):

GKV-Beiträge der Bezieher von ALG II – Aktualisierung. Forschungsgutachten zur Berechnung kostendeckender Beiträge für gesetzlich krankenversicherte Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld im SGB II (IGES Institut, Berlin)

OECD (2024):

Incidence of low and high pay (OECD Data Explorer)

Peichl, A. / Bonin, H. / Stichnoth, F. / Blömer, M. / Dolls, M. / Hansen, E. / Hebsacker, M. / Necker, S. / Pannier, M. / Petkov, B. / Windsteiger, L. (2023):

Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize (Forschungsbericht 619, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Dezember)

Rawls, J. (1979)

Theorie der Gerechtigkeit (Suhrkamp: Frankfurt a. M.)

Rebien, M. / Kettner, A. (2011):

Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen (WSI-Mitteilungen 64(5), S. 218–225)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a):

Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Wiesbaden, August).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006b):

Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007 (Wiesbaden, Dezember)

Schöb, R. (2011):

Soziale Grundsicherung und Beschäftigung (In: B.-A. Wickström (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Fiskalwettbewerb, Nachhaltigkeit und soziale Wohlfahrt. Duncker & Humblot: Berlin, S. 165–205)

Schöb, R. (2018):

Solidarisch Aufstocken (Die Zeit Nr. 16/2018 vom 12.04.2018, S. 32)

Schöb, R. (2020a):

Der starke Sozialstaat. Weniger ist mehr (Campus: Frankfurt a. M.)

Schöb, R. (2020b):

Eine neue solidarische Grundsicherung (Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21(2), S. 162–184)

Schöb, R. / Weimann, J. (2006):

Arbeit ist machbar (5. Auflage Stekovics: Dössel)

Schupp, J. (2019):

Hartz IV – weder Rolltreppe aus der Armut noch Fahrstuhl in die Armut (Wirtschaftsdienst 99(4), S. 247–251)

Sinn, H.-W. / Holzner, C. / Meister, W. / Ochel, W. / Werding, M. (2006):

Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts (ifo Schnelldienst, 59(2), S. 6–27)

Stadt Hof (2024):

Neuerstellung qualifizierter Mietspiegel und grundsicherungsrelevanter Mietspiegel („schlüssiges Konzept“) 2024 (Beschluss Nr. 1035 vom 13.05.2024, https://www.stadt-hof.org/session/bi/to0050.php?_ktonr=77716, abgerufen am 25.07.2024)

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2023):

Tabellen, Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II (Jahreszahlen) (Nürnberg, November 2023)

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a):

Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen) (Nürnberg, September 2024)

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b):

Tabellen, Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen) (Nürnberg, April 2023 - April 2024)

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024c):

SGB II-Hilfequoten (Monats- und Jahreszahlen) (Nürnberg, Mai 2024)

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024d):

Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Deutschland, West- und Ostdeutschland, Bis 1990: Bundesgebiet West (Nürnberg, Februar 2024)

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024a):

Erwerbstätigenrechnung in der VGR (national) (Tabelle 13321-0001)

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024b):

Haushalte mit Wohngeld: Deutschland, Reine Wohngeldhaushalte Insgesamt (Tabelle 22311-0002)

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024c):

Haushalte mit Wohngeld: Bundesländer, Reine Wohngeldhaushalte Insgesamt (Tabelle 22311-0011)

Weber, E. (2024):

The Dovish Turnaround: Germany's Social Benefit Reform and Job Findings (IAB-Discussion Paper 7/2024)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2022)

Das soziokulturelle Existenzminimum und ausgewählte Leistungen nach dem SGB II. Hier: Leistungen für Alleinerziehende und bei getrennt lebenden Eltern (Sachstand WD 6 – 3000 – 097/22, <https://www.bundestag.de/resource/blob/928920/816c887849ea514135590b3c495aff29/WD-6-097-22-pdf-data.pdf>, abgerufen am 07.09.2024)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023):

Reform der Grundsicherung (Berlin)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Zweigeteilte Grundsicherung
Abbildung 2	Zeitliche Abfolge wichtiger Reformen der deutschen Grundsicherung
Abbildung 3	Bedarfe des sozio-kulturellen Existenzminimums
Abbildung 4	Hinzuverdienstmöglichkeiten im Bürgergeld
Abbildung 5	SGB II-Quoten in den Bundesländern und in bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten
Abbildung 6	Am Arbeitsmarkt Benachteiligte im Zeitverlauf
Abbildung 7	Einkommensverläufe für Hof
Abbildung 8	Einkommensverläufe für München
Abbildung 9	Sicherung des alltäglichen Bedarfs bei Alleinerziehenden
Abbildung 10	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (2021) und Sicherung des alltäglichen Bedarfs bei Alleinerziehenden (2024) in Bayern
Abbildung 11	Sequenzierung des Transferentzugs
Abbildung 12	Einkommensverläufe nach übergeordneten Reformen für Hof
Abbildung 13	Einkommensverläufe nach übergeordneten Reformen für München
Abbildung 14	Grenzbelastungen nach übergeordneten Reformen für Hof
Abbildung 15	Sicherung des alltäglichen Bedarfs bei Alleinerziehenden nach übergeordneten Reformen
Abbildung 16	Schematische Darstellung des Reformvorschlags
Abbildung A.1.1	Einkommensverläufe nach übergeordneter Reform mit höherem Absetzbetrag an der Geringfügigkeitsgrenze für Hof
Abbildung A.1.2	Einkommensverläufe nach übergeordneten Reformschritten mit höherer Transferentzugsrate bei den Grundsicherungsleistungen für Hof
Abbildung A.1.3	Grenzbelastung nach übergeordneten Reformschritten mit höherer Transferentzugsrate bei den Grundsicherungsleistungen für Hof
Abbildung A.2.1	Grenzbelastung nach übergeordneten Reformschritten bei Anwendung des Nettoeinkommensprinzips für Hof

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Bürgergeldansprüche in Hof und München (2024)
Tabelle 2	Die zwei Grundsicherungssysteme im Vergleich
Tabelle 3	Änderungsbedarf für institutionelle Umsetzung „SGB II als ganzheitliche Grundsicherung“
Tabelle 4	Abstimmungsbedarf für institutionelle Umsetzung „Drei-Säulen-Modell“
Tabelle A.1.1	Berechnung der maximalen Auszahlungshöhe des Kinderzuschlags (2024)
Tabelle A.2.1	Rentenbeitragserrhöhung bei Anwendung des Nettoeinkommensprinzips

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BuT	Bildung und Teilhabe
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
RBEG	Regelbedarfsermittlungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
WoGG	Wohngeldgesetz

A.1 Zusätzliche Tabellen und Abbildungen

Tabelle A.1.1

Berechnung der maximalen Auszahlungshöhe des Kinderzuschlags (2024)

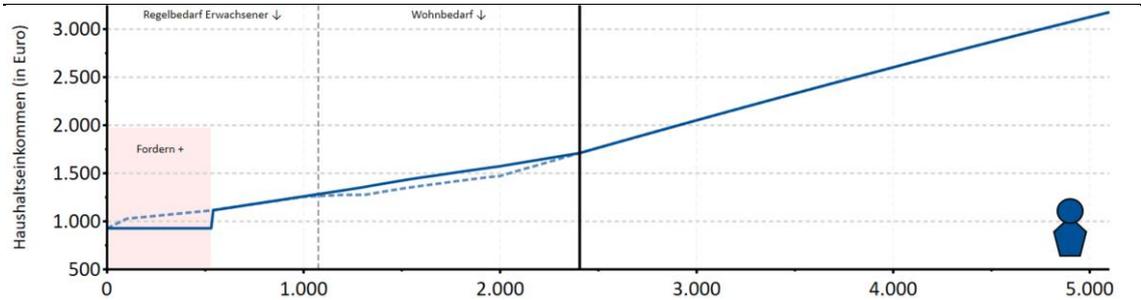
Berechnungsgrößen	Gewichtungsfaktor	Betrag (in Euro)
Regelbedarf 0-5 Jahre	6/18	357
Regelbedarf 6-13 Jahre	8/18	390
Regelbedarf 14-17 Jahre	4/18	471
Durchschnittlicher Regelbedarf		397
+ Bedarf Unterkunft & Heizung		+ 125
Sächliches Existenzminimum (ohne BuT)		522
- Kindergeld		-250
+ Kindersofortzuschlag		+20
Kinderzuschlag		292

Quellen: BT Drucksache 20/4443, §20 SGB II, §28 SGB XII

Legende: Bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung wird ein Sofortzuschlag in Höhe von 20 Euro für Bürgergeld-Bezieher der Regelbedarfsstufen 3,4,5 und 6 gewährt (§72 SGB II).

Abbildung A.1.1

Einkommensverläufe nach übergeordneter Reform mit höherem Absetzbeitrag an der Geringfügigkeitsgrenze für Hof

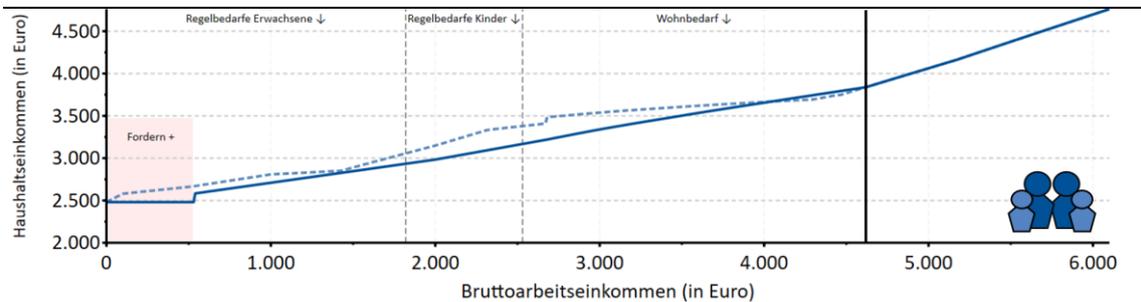


Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Siehe Abbildung 11. In dieser Variante kann jeder Arbeitnehmer an der Geringfügigkeitsgrenze 189,40 Euro absetzen. Dadurch springt der Einkommensverlauf nach den übergeordneten Reformschritten an dieser Stelle auf den Einkommensverlauf des Status quo.

Abbildung A.1.2

Einkommensverläufe nach übergeordneten Reformschritten mit höherer Transferenzzugsrate bei den Grundsicherungsleistungen für Hof

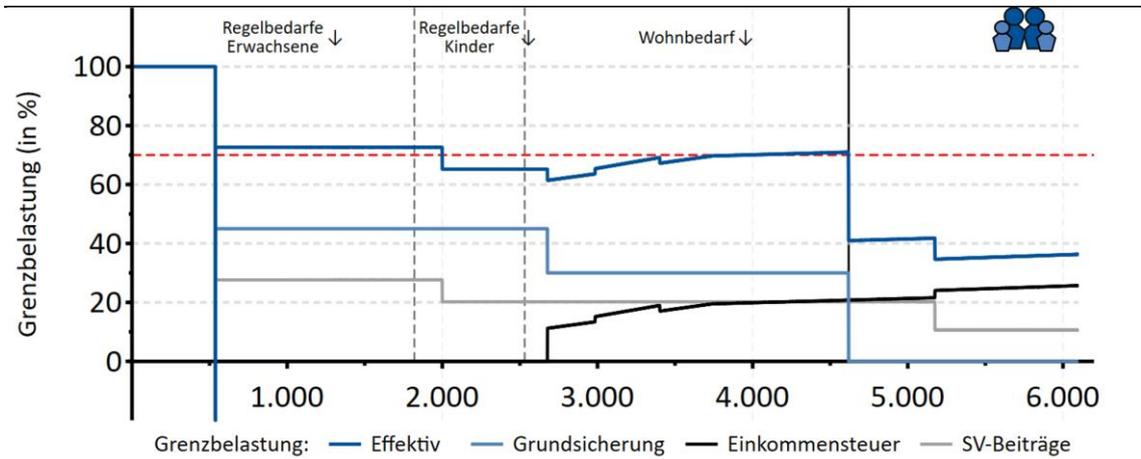


Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Siehe Abbildung 11. In dieser Variante beträgt die Transferenzzugsrate für die Grundsicherungsleistungen 45 Prozent oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze und unterhalb der Einkommensteuergrenze. Oberhalb der Einkommensteuergrenze beträgt der Transferenzzug 30 Prozent in Bezug auf zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen.

Abbildung A.1.3

Grenzbelastung nach übergeordneten Reformschritten mit höherer Transferentzugsrate bei den Grundsicherungsleistungen für Hof



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Siehe Abbildung 13. In dieser Variante beträgt die Transferentzugsrate für die Grundsicherungsleistungen 45 Prozent oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze und unterhalb der Einkommensteuergrenze. Oberhalb der Einkommensteuergrenze beträgt der Transferentzug 30 Prozent in Bezug auf zusätzliches Bruttoerwerbseinkommen.

A.2 Anhang zum Nettoeinkommensprinzip

Der Reformvorschlag sieht die Anwendung eines reinen Bruttoeinkommensprinzips vor (siehe Abschnitt 6.1.2). Da dies eine Abkehr vom aktuell in beiden Systemen der Grundsicherung verwendeten Nettoeinkommensprinzip bedeutet, wird in diesem Anhang das Nettoeinkommensprinzip als alternatives Einkommensprinzip genauer untersucht.

Beim Nettoeinkommensprinzip bezieht sich die Transferenzugsrate auf das Nettoeinkommen. Vor der Berechnung des Transferentzugs wird das Bruttoeinkommen also zunächst um Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und andere abzugsfähige Beträge bereinigt.

Dieses Vorgehen impliziert, dass bei der Anwendung des Nettoeinkommensprinzips Änderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer nur anteilig an Haushalte, die Förderleistungen beziehen, weitergegeben werden. Tabelle A.2.1 verdeutlicht dies anhand eines fiktiven Rechenbeispiels, welches eine Beitragserhöhung bei der gesetzlichen Rentenversicherung von fünf Prozentpunkten unterstellt.

Die Transferenzugsrate in Bezug auf das Nettoarbeitseinkommen beträgt 45 Prozent. Das Einkommenskonzept und die Anrechnung von Erwerbseinkommen entsprechen somit weitestgehend den aktuellen Regelungen beim Kinderzuschlag

Tabelle A.2.1

Rentenbeitragserhöhung bei Anwendung des Nettoeinkommensprinzips

	Bruttoeinkommen	Arbeitnehmeranteil zu Sozialversicherungsbeiträgen	Nettoeinkommen	Mindestbedarf	Transferentzug Grundsicherung	ausgezahlte Grundsicherung	verfügbares Haushaltseinkommen
I	2.000	421	1.579	963	710	253	1.832
II	2.000	471	1.529	963	688	275	1.804
II - I	0	+ 50	- 50	0	- 22	+ 22	- 50 + 22 = - 28

Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Berechnung für einen Alleinstehenden. Es wurde eine Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge um insgesamt +5 Prozentpunkte (+2,5 Prozentpunkte Arbeitnehmeranteil) unterstellt. Die Einkommensteuer wird für dieses Rechenbeispiel auf null gesetzt. Es wird ein Wohnbedarf von 400 Euro angenommen.

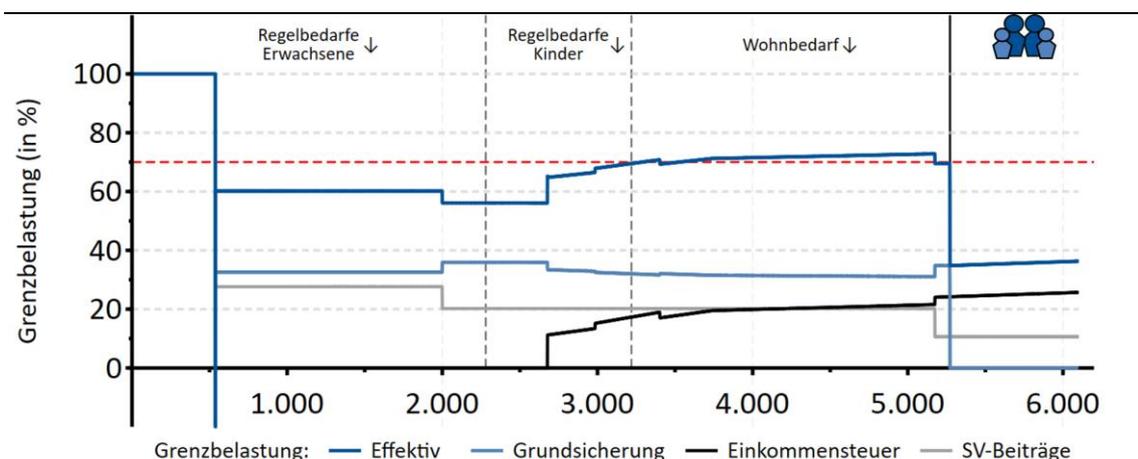
Eine Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge verringert das Nettoeinkommen und somit die Bemessungsgrundlage für den Transferentzug bei den Grundsicherungsleistungen. Dadurch sinkt der Transferentzug bei gleichem Bruttoeinkommen. Der reduzierte Transferentzug wirkt dem Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge entgegen.

Insgesamt sinkt das verfügbare Haushaltseinkommen, allerdings nicht im Umfang des Anstiegs der Rentenbeiträge.

Die folgende Abbildung A.2.1 verallgemeinert das oben präsentierte Rechenbeispiel durch eine Darstellung der Grenzbelastungen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen.

Abbildung A.2.1

Grenzbelastung nach übergeordneten Reformschritten bei Anwendung des Nettoeinkommensprinzips für Hof



Quelle: Eigene Berechnungen (Stand 2024)

Legende: Siehe Abbildung 13. Die Transferentzugsrate für die Grundsicherungsleistungen beträgt durchgängig 45 Prozent in Bezug auf zusätzliches Nettoerwerbseinkommen.

Zur Ermittlung der effektiven Grenzbelastung müssen die Grenzbelastungen der Sozialversicherungsbeiträge, der Einkommensteuer und des Transferentzugs bei den Grundsicherungsleistungen aufaddiert werden. Steigt die Grenzbelastung des progressiven Einkommensteuertarifs, erhöht dies die effektive Grenzbelastung für den Haushalt. Die Anwendung des Nettoeinkommensprinzips hat allerdings auch hier eine dämpfende Wirkung durch eine anteilige Reduktion der Verrechnung von Einkommen mit den Grundsicherungsleistungen.

Das Nettoeinkommensprinzip schirmt Bezieher von Grundsicherungsleistungen also anteilig gegen Änderungen des Steuer- und Transfersystems ab und ist somit nicht mit einer strengen Auslegung des Prinzips der politischen Rechenschaftspflicht gegenüber allen Bürgern vereinbart (siehe Abschnitt 6.1.1).

Die Einkommensverläufe der Abbildungen 12 und 13 lassen sich für gegebene Sozialversicherungsabgaben jedoch durch geeignete Anpassungen der Transferentzugsrate bei Anwendung des Nettoeinkommensprinzips reproduzieren.

Ansprechpartner/Impressum

Beate Neubauer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-534

Beate.neubauer@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Februar 2025

Weitere Beteiligte

Prof. Dr. Ronnie Schöb
Tom Günther

FU Berlin