



Reform der Grundsicherung

Reform der Grundsicherung

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen
Stellungnahme 05/2023 vom 7. September 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	7
2. Die zweigeteilte Grundsicherung	8
2.1 Das erste Grundsicherungssystem: Das Bürgergeld	8
2.2 Das zweite Grundsicherungssystem: Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag	11
3. Probleme der Grundsicherung	12
3.1 Regional unterschiedliche Lebensstandards	13
3.2 Ungleiche und intransparente Arbeitsanreize	16
4. Vorschlag für ein einheitliches Grundsicherungssystem	17
5. Schlussbemerkung	20
Literatur	21
Mitgliederverzeichnis	22

1. Ausgangslage

Die Bundesregierung hat sich für diese Legislaturperiode umfassende Reformen der steuerfinanzierten sozialen Absicherung vorgenommen. Zwei Reformen wurden bereits umgesetzt. Am 1. Januar 2023 löste das Bürgergeld das Arbeitslosengeld II als Grundsicherung für Arbeitssuchende ab. Es sichert den alltäglichen Bedarf aller Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft und übernimmt bis zu regional definierten Höchstgrenzen die Kosten der Unterkunft (KdU). Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) wurde zeitgleich das Wohngeld reformiert. Die Reform erweitert den Kreis der Anspruchsberechtigten und erhöht die Wohngeldleistungen substantiell. Für das Jahr 2025 ist als drittes und letztes Reformvorhaben die Einführung einer Kindergrundsicherung vorgesehen. Dabei wird eine bessere Abstimmung der einzelnen Elemente der Grundsicherung angestrebt, mit dem Ziel, „die günstigsten Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungseffekten und Arbeitsmarktpartizipation in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung [zu] erzielen, ...“ (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021, S. 60).¹

Der Wissenschaftliche Beirat begrüßt das Bestreben nach einer umfassenden Reform der sozialen Grundsicherung, sieht jedoch große Defizite hinsichtlich der Abstimmung der verschiedenen Reformbausteine. De facto existieren in Deutschland zwei Grundsicherungssysteme nebeneinander. Das Bürgergeld garantiert Arbeitslosen das soziokulturelle Existenzminimum, wenn der individuelle Anspruch auf Arbeitslosengeld zu dessen Absicherung nicht ausreicht. Da das Bürgergeld ergänzend zum eigenen Einkommen gewährt wird, erhalten auch Geringverdiener Zugang zu diesem System. Für sie besteht jedoch parallel ein zweites Grundsicherungssystem, das sich aus derzeit drei verschiedenen Fördermaßnahmen zusammensetzt: Wohngeld, Kinderzuschlag und dem einkommensunabhängigen, allen Familien zustehendem Kindergeld. Für Geringverdiener bestehen somit Parallelstrukturen in der Grundsicherung. Diese führen zu Abstimmungsproblemen, da sie unterschiedlich hohe Fürsorgeleistungen gewähren und diese nach unterschiedlichen Kriterien mit dem Einkommen der Anspruchsberechtigten verrechnen.

Tabelle 1: Reform der Grundsicherung

Reformbaustein	Rechtsgrundlage und Finanzierung	Zuständigkeit	Umsetzung
Bürgergeld	SGB II Bund/Gemeinden	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	01.01.2023
Wohngeld	Wohngeldgesetz (WoGG) Bund/Länder	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	01.01.2023
Kindergrund-sicherung	Bund/Länder/Gemeinden	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	2025 (geplant)

1 Damit wird das übergeordnete Ziel der Grundsicherung angesprochen, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu stärken, um soweit wie möglich ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten zu können. (siehe SGB II §1 Abs. 2).

Dies hat zur Folge, dass sich die bedarfsorientierte Grundsicherung für Geringverdiener-Haushalte gleichen Typs mit gleichem Bruttoeinkommen regional stark unterscheidet und zudem zu großen Unterschieden bei den Arbeitsanreizen führt. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten von drei verschiedenen Ministerien (siehe Tabelle 1) bergen zudem die Gefahr, dass aktuell geplante und zukünftige Änderungen der einzelnen Förderinstrumente innerhalb der unterschiedlichen Rechtskreise unzureichend aufeinander abgestimmt werden und damit die Intransparenz der steuerfinanzierten Absicherung noch zusätzlich vergrößert wird.

In Anbetracht dieser Problematik plädiert der Wissenschaftliche Beirat für eine Vereinheitlichung des Grundsicherungssystems. Das vorliegende Gutachten zeigt, wie ein solches System aussehen könnte und wie ein Übergang zu einer einheitlichen Grundsicherung ohne einen fundamentalen Umbau der Grundsicherung erreicht werden kann.

Im folgenden Abschnitt 2 wird der Status quo der zweigeteilten Grundsicherung dargestellt. Anschließend werden in Abschnitt 3 die fundamentalen Probleme des Status quo erläutert. Abschnitt 4 stellt daran anknüpfend den Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats für eine abgestimmte einheitliche Grundsicherung vor.

2. Die zweigeteilte Grundsicherung

Die Kernaufgabe des Sozialstaates ist es, allen seinen Bürgern das Existenzminimum zu garantieren. Vorrangig ermöglicht er durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen die eigenständige Existenzsicherung. Über die Systeme der Sozialversicherung sichert der Sozialstaat darüber hinaus individuelle Risiken wie etwa Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit ab.

Falls diese Sicherungssysteme nicht greifen, gewährt die steuerfinanzierte soziale Grundsicherung Fürsorgeleistungen zur Absicherung des sogenannten soziokulturellen Existenzminimums. Dies geschieht derzeit in einem zweigeteilten Grundsicherungssystem.

2.1 Das erste Grundsicherungssystem: Das Bürgergeld

Mit dem Bürgergeld wird Haushalten mit erwerbsfähigen Haushaltsmitgliedern, die über kein oder nur geringes Einkommen verfügen, das soziokulturelle Existenzminimum garantiert (vgl. § 9 SGB II). Das Bürgergeld löste mit Beginn des Jahres 2023 das Arbeitslosengeld II (bzw. umgangssprachlich Hartz IV) ab.

Die wesentlichen Leistungen des Bürgergelds decken die alltäglichen Bedarfe („Regelbedarfe“, §20 SGB II), die Kosten der Unterkunft (§22 SGB II) sowie die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (§32 SGB XII) ab.

Box 1: Exemplarische Einkommensverläufe und Musterhaushalte

Um die Probleme der zweigeteilten Grundsicherung zu veranschaulichen, werden in diesem Gutachten Einkommensverläufe exemplarischer Haushaltstypen dargestellt. Dabei wird anhand der aktuellen Rechtslage (Stand: Juli 2023) berechnet, welches Nettoeinkommen dem Haushalt bei verschiedenen Bruttoarbeitseinkommen zur Verfügung steht, wenn er die maximalen Fürsorgeleistungen der verschiedenen Grundsicherungssysteme in Anspruch nimmt. Alle Berechnungen werden für die folgenden Musterhaushalte durchgeführt:

1. Eine alleinstehende Person
2. Eine alleinerziehende Person mit einem Kind unter 6 Jahren (Vorschulkind)
3. Ein Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 7 und 13 Jahren (Schulkinder)

Für das Ehepaar wird unterstellt, dass nur eine erwachsene Person das gesamte Bruttoarbeitseinkommen erwirtschaftet. Das Ehepaar wird in der Einkommensteuer gemeinsam veranlagt (vgl. §26b EstG).

Um die Abhängigkeit der Leistungen vom jeweiligen Wohnort beispielhaft zu illustrieren, werden die Musterhaushalte in den Städten Leipzig und München betrachtet. Dabei wird unterstellt, dass die Wohnkosten der Haushalte den maximalen Bedarfen für Unterkunft und Heizung gemäß §22 SGB II entsprechen. Für München wird angenommen, dass die Haushalte Fernwärme beziehen. In Leipzig wird bei der Heizkostenförderung nicht zwischen verschiedenen Versorgungsarten unterschieden. Tabelle 2 weist zum Vergleich die durchschnittlichen laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft von anspruchsberechtigten Haushalten (Bedarfsgemeinschaften) gleichen Typs in den beiden betrachteten Städten aus.

1. Regelbedarfe: Die Höhe der Fürsorgeleistungen zur Absicherung des alltäglichen Bedarfs der einzelnen Haushaltsmitglieder wird durch sechs Regelbedarfsstufen festgelegt. Dabei wird zum einen zwischen Erwachsenen und Minderjährigen unterschieden. Innerhalb dieser Gruppen erfolgen weitere Differenzierungen.

Bei Erwachsenen wird zwischen Alleinstehenden und Paaren unterschieden; bei den Minderjährigen erfolgt eine Differenzierung nach dem Alter; wobei in den Leistungen für Minderjährige das Kindergeld eingerechnet ist.² Die erste Spalte von Tabelle 2 zeigt die Gesamthöhe dieser Fürsorgeleistungen für die drei Musterhaushalte in Leipzig und München (siehe Box 1).

2 Die Festlegung unterschiedlicher Bedarfe erfolgt entsprechend den Vorgaben des §27a Abs. 2 SGB XII. Für Minderjährige sind dabei drei Altersstufen vorgesehen. Die Regelbedarfsstufe 4 gilt für Jugendliche vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, die Regelbedarfsstufe 5 für Kinder vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und die Regelbedarfsstufe 6 für Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres (siehe Anlage zu §28 SGB XII).

Tabelle 2: Bürgergeldansprüche in Leipzig und München (2023)

	Regelbedarf	Kosten der Unterkunft (KdU)		Mindestbedarf	
		durchschnittlich	maximal	durchschnittlich	maximal
	in Euro				
Leipzig					
Alleinstehend	502	355	402	857	904
Alleinerziehend, ein Vorschulkind	1.001	486	524	1.487	1.524
Ehepaar mit zwei Schulkindern	1.598	668	777	2.266	2.375
München					
Alleinstehend	502	575	945	1.077	1.447
Alleinerziehend, ein Vorschulkind	1.001	788	1.216	1.789	2.217
Ehepaar mit zwei Schulkindern	1.598	1.134	1.735	2.732	3.333

Quelle: Günther, Miltner und Schöb (2023, Tabelle 1), sowie eigene Berechnungen.

Legende: Die Haushaltstypen werden in Box 1 näher beschrieben. Die durchschnittliche KdU entspricht den laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft je Bedarfsgemeinschaft, die von der Bundesagentur für Arbeit (2023) für verschiedene Regionen und Haushaltstypen veröffentlicht wird (ohne bei Haushalten mit Kindern nach dem Alter der Kinder zu differenzieren). Die Werte für Leipzig und München entsprechen dem Stand vom Februar 2023.

2. Kosten der Unterkunft: Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden für den Haushalt insgesamt bestimmt. Bei den Kosten der Unterkunft werden die tatsächliche Bruttokaltmiete sowie die tatsächlichen Heiz- und Warmwasserkosten übernommen, sofern diese unter den Angemessenheitsgrenzen liegen, die regional und nach Haushaltsgröße gestaffelt festgelegt werden (§22a SGB II).

Je nach Wohnort gelten 45 bis 50 qm Wohnfläche für einen Alleinstehenden als angemessen, hinzu kommen 15 qm für jede weitere Person. Das Ausmaß der regionalen Differenzierung zeigt sich in den Spalten 2 und 3 der Tabelle 2 anhand eines Vergleichs der durchschnittlichen laufenden anerkannten Wohnkosten beziehungsweise der jeweiligen Förderhöchstgrenzen in den Städten Leipzig und München. Spalte 5 macht die daraus resultierenden Unterschiede für die insgesamt gewährten maximalen Fürsorgeleistungen deutlich.

Für einen Alleinstehenden in München liegen sie 543 Euro über denen in Leipzig (1.447 Euro vs. 904 Euro). Bei einer vierköpfigen Familie beträgt der Unterschied 958 Euro (3.333 Euro vs. 2.375 Euro).

3. Absicherung über die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung: Die damit verbundenen Zahlungen sind in der Tabelle 1 nicht aufgelistet. Die Versicherung über die Bundesagentur für Arbeit entfällt, wenn mindestens ein Haushaltsmitglied einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht.

Der durch Transferleistungen abgedeckte Mindestbedarf (Spalten 4 bzw. 5) wird mit steigendem eigenem Einkommen der Leistungsberechtigten verrechnet. Ein wichtiger Grundsatz ist dabei, dass Erwerbstätige über mehr Einkommen verfügen sollten als Nicht-Erwerbstätige. Deshalb verbleibt den Erwerbstätigen stets ein Teil ihres Arbeitseinkommens nach Verrechnung mit den Bürgergeldleistungen (vgl. §11b Abs. 3 SGB II).³

3 Bei einem Einkommen zwischen 100 Euro und 520 Euro können Leistungsberechtigte somit 20 Prozent, bei einem Einkommen zwischen 520 und 1.000 Euro 30 Prozent des zusätzlichen Arbeitseinkommens absetzen. Bei Einkommen zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro für Haushalte ohne Kinder, bzw. zwischen 1.000 Euro und 1.500 Euro für Haushalte mit Kindern, sind es 10 Prozent, bei höherem Einkommen 0 Prozent. Maximal kann ein Alleinstehender 348 Euro im Monat hinzuverdienen, Erwerbstätige mit Kindern 378 Euro. Vom Bruttoeinkommen werden vorrangig die Sozialversicherungsabgaben und die Einkommensteuer abgezogen sowie der anrechnungsfreie Hinzuverdienst. Die Bürgergeldleistungen werden dann um den Residualbetrag gekürzt.

2.2 Das zweite Grundsicherungssystem: Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag

Für Geringverdiener existiert ein zweites, implizites Grundsicherungssystem, das verschiedene und vom Bürgergeld abweichende Fürsorgeleistungen umfasst. Dieses zweite Grundsicherungssystem sieht für Bedarfsgemeinschaften ab einem gewissen Mindesteinkommen sowohl höhere Leistungen vor als das Bürgergeld als auch andere Verrechnungsregeln. Diese Leistungen sind vorrangig zum Bürgergeld zu beantragen (vgl. §12a SGB II). Wohnkostenzuschüsse gewährt das im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelte Wohngeld. Dazu kommen für Haushalte mit Kindern Leistungen aus dem Kinderzuschlag und dem Kindergeld, die im Bundeskindergeld-Gesetz (BKGG) geregelt sind.

1. Wohngeld: Das Wohngeld versteht sich als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder als Lastenzuschuss für selbst genutzten Wohnraum (§1 Abs. 2 WoGG).

Seine Höhe richtet sich nach der Anzahl der anspruchsberechtigten Haushaltsmitglieder, der zu berücksichtigenden Miete bzw. Belastung und nach dem Gesamteinkommen des Haushaltes (vgl. §4 WoGG). Die zu berücksichtigende Miete besteht aus zwei Komponenten. Zum einen wird die Bruttokaltmiete bis zu einer lokal geltenden Höchstgrenze bezuschusst. Die Höchstgrenzen werden in sieben Mietstufen regional differenziert festgelegt. Damit wird den teilweise erheblichen regionalen Unterschieden in den durchschnittlichen Wohnkosten Rechnung getragen.⁴ Zum anderen werden die Kosten für Heizung und Warmwasser durch einen bundesweit einheitlichen pauschalen Entlastungsbetrag bezuschusst.

4 Die Höchstgrenzen werden durch eine bundesweit einheitliche pauschale Klimakomponente erweitert.

Das Wohngeld wird bei steigendem Einkommen abgeschmolzen.⁵

Für die Musterhaushalte in Leipzig liegt die Rate mit der das Wohngeld mit steigendem Bruttoeinkommen abgeschmolzen wird bei ca. 24 Prozent, für Familien in München bei über 30 Prozent. Durch das am 1. Januar 2023 in Kraft getretene Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) wurde das Leistungsniveau deutlich angehoben, so dass davon auszugehen ist, dass die Anzahl der anspruchsberechtigten Haushalte von ca. 600.000 Haushalte (Anfang 2023) auf rund zwei Millionen Haushalte ansteigen wird (BMWSB 2023). Zukünftig soll das Wohngeld regelmäßig alle zwei Jahre angepasst werden.

2. Kinderzuschlag und Kindergeld:
Haushalte mit Kindern erhalten im zweiten Grundsicherungssystem vom Bund monatlich altersunabhängig 250 Euro Kindergeld (§6 BKGG) und maximal 250 Euro Kinderzuschlag (§6a BKGG). Im Gegensatz zum Kindergeld wird der Kinderzuschlag bei steigendem Einkommen abgeschmolzen. Die entsprechende Transferentzugsrate hängt wie beim Wohngeld von der individuellen Lebenssituation ab. Für die beschriebenen Musterhaushalte mit Kindern liegt der Transferentzug im Schnitt zwischen 18 Prozent und 28 Prozent.

3. Probleme der Grundsicherung

Durch die in Abschnitt 2 dargestellte Zweiteilung der Grundsicherung für Geringverdiener hängt die Höhe der maximal gewährten Fürsorgeleistungen von individuellen Merkmalen wie dem Arbeitseinkommen, der Haushaltszusammensetzung und -größe oder dem Wohnort ab. Hierdurch ergeben sich drei fundamentale Probleme für eine bedarfsorientierte Grundsicherung. Erstens werden vergleichbare Bedarfsgemeinschaften, die sich nur hinsichtlich ihres Wohnortes voneinander unterscheiden, unabhängig von ihren tatsächlichen Bedarfen unterschiedlich stark gefördert (Kapitel 3.1).

Zweitens ist angesichts der Komplexität der beiden Systeme und der hohen Ausdifferenzierung nach Haushaltstypen für den Einzelnen gar nicht mehr ersichtlich, welchen Anteil seines (zusätzlichen) Bruttoeinkommens er behalten kann und welchen nicht. Ein drittes Problem ergibt sich durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Förderinstrumente und deren Regelungen in unterschiedlichen Rechtskreisen. Das verkompliziert nicht nur die Beantragung der einzelnen Förderleistungen, sondern erschwert auch die Abstimmung der zwei Systeme (Kapitel 3.2).

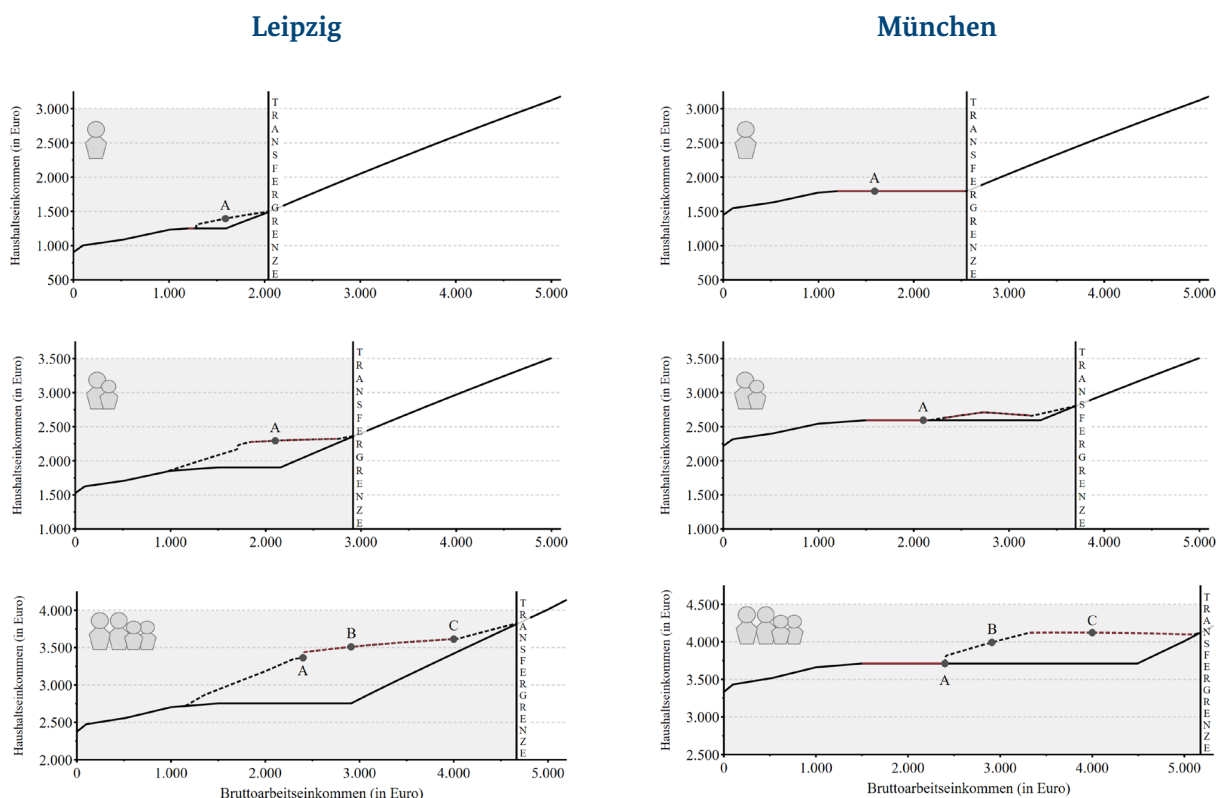
⁵ Die Transferentzugsrate ergibt sich aus der Berechnungsformel nach Anlage 3 zu §19 Abs. 2 WoGG und ist von der individuellen Lebenssituation abhängig.

3.1 Regional unterschiedliche Lebensstandards

In Abbildung 1 sind exemplarisch die Einkommensverläufe für die sechs in Box 1 beschriebenen Musterhaushalte dargestellt. In den einzelnen Grafiken entspricht das jeweilige verfügbare Einkommen für Haushalte ohne Arbeitseinkommen dem maximalen Mindestbedarf aus Tabelle 2 (vgl. Spalte 5). Die Unterschiede zwischen Leipzig und München resultieren aus den unterschiedlichen Wohn- und Heizkosten und spiegeln dabei die unterschiedlichen Kosten bei der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse wider.

Die durchgezogenen Linien zeigen, wie das verfügbare Haushaltseinkommen im Bürgergeld in Abhängigkeit vom eigenen Bruttoeinkommen ansteigt. Die gestrichelte Linie zeigt die entsprechenden Einkommensverläufe im zweiten Grundsicherungssystem in den Bereichen, in denen gemäß der Vorrangigkeitsregeln nach §12a SGB II die Leistungen des zweiten Grundsicherungssystems zu beantragen sind.

Abbildung 1: Grundsicherung und verfügbare Haushaltseinkommen in Leipzig und München (2023)



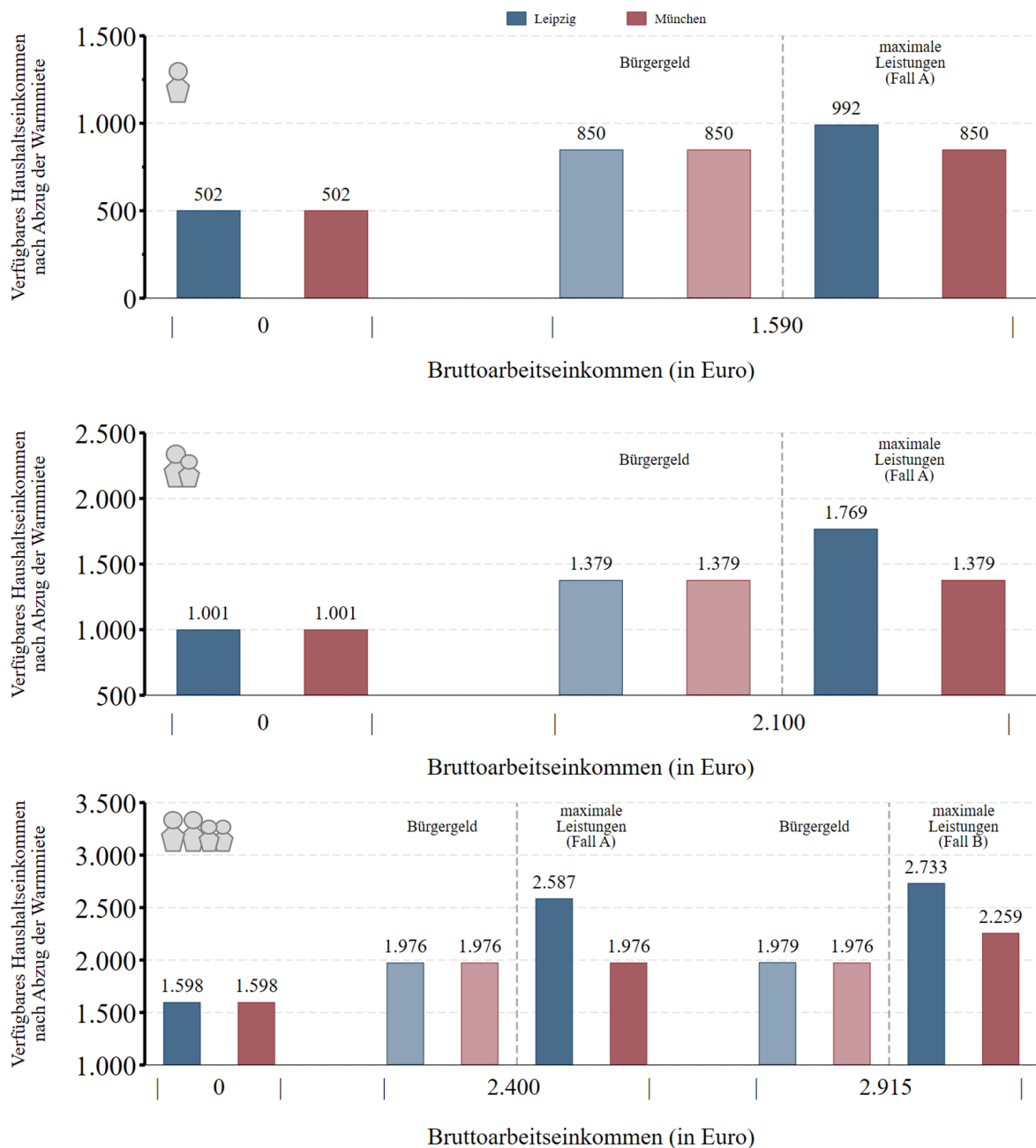
Quelle: Eigene Berechnungen.

Legende: Rote Linien weisen Einkommensintervalle mit einer Grenzbelastung von über 85 Prozent in dem für den jeweiligen Haushalt günstigen Grundsicherungssystem aus. Die Transfergrenze ist das Bruttoarbeitseinkommen, ab dem das Bürgergeld, das Wohngeld und der Kinderzuschlag vollständig abgeschmolzen sind. Jenseits der Transfergrenzen beziehen Haushalte ohne Kinder keine staatlichen Fürsorgeleistungen mehr. Haushalte mit Kindern beziehen jenseits der Transfergrenze weiterhin Kindergeld.

Der Anstieg der Kurven bildet die jeweiligen Hinzuerdienstmöglichkeiten ab. Diese sind im Bürgergeld einheitlich geregelt. Dadurch gilt im Bürgergeld durchgängig, dass zwei Transferempfangshaushalte, die sich nur hinsichtlich ihres Wohnortes voneinander unterscheiden, real immer gleichgestellt sind. Das verfügbare Haushaltseinkommen reicht aus, die Wohnkosten einer gleichwertigen Wohnung vollständig abzudecken, und erlaubt darüber hinaus den gleichen monetären Betrag zur Abdeckung des alltäglichen Bedarfs aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft.

Abbildung 2 zeigt, wie viel Geld den einzelnen Haushalten in Leipzig und München nach Abzug der Wohnkosten für den alltäglichen Bedarf zur Verfügung steht. Die Beträge sind im Bürgergeldbezug in beiden Städten gleich. Sie entsprechen den Regelbedarfen, wenn der Haushalt kein eigenes Einkommen erzielt (siehe Tabelle 1), und steigen mit dem Hinzuerdienst um maximal 378 Euro (348 Euro für Alleinstehende) an. Das Bürgergeld stellt damit bundesweit einheitliche Lebensverhältnisse für Haushalte gleichen Typs her.

Abbildung 2: Verfügbares Einkommen für den alltäglichen Bedarf



Legende: Die Balken geben das verfügbare Einkommen (in Euro) nach Abzug der Warmmiete an. Ohne Arbeitseinkommen entspricht dies den Regelbedarfen der Tabelle 1. Bei eigenem Bruttoeinkommen kann sich das verfügbare Haushaltseinkommen nach Abzug der Warmmiete in den zwei Systemen der Grundsicherung unterscheiden. Im Bürgergeld ergibt es sich aus den Regelbedarfen plus den Hinzuverdienstmöglichkeiten. Im zweiten Grundsicherungssystem entspricht es der Summe aus Nettoeinkommen, Wohngeld, Kinderzuschlag und Kindergeld. Die Grafiken weisen durchgängig die Leistungen im Bürgergeld aus, sowie die maximalen (vorrangigen) Leistungen, die, wenn der Betrag höher ist als der aus dem Bürgergeld, aus dem zweiten Grundsicherungssystem kommen.

Diese Gleichheit der verfügbaren Einkommen ist nicht mehr gegeben, wenn das zweite Grundsicherungssystem die finanzielle Unterstützung in einer Region übernimmt, während Haushalte gleichen Typs in Regionen mit höheren Wohnkosten noch durch das Bürgergeld gefördert werden. Dies zeigen die in Abbildung 2 jeweils mit Fall A gekennzeichneten Beispiele, bei denen die Leistungsunterschiede zwischen Bürgergeld und dem vorrangigen zweiten Grundsicherungssystem in Leipzig besonders hoch sind, während für die Münchener Haushalte immer noch das Bürgergeld vorteilhaft ist. Der Leipziger Alleinstehende, der durch das zweite Grundsicherungssystem Fürsorgeleistungen erhält, hat bei einem Bruttoeinkommen von 1.590 Euro knapp 150 Euro mehr für den alltäglichen Bedarf zur Verfügung als ein alleinstehender Münchner, der weiterhin das Bürgergeld erhält.

Alleinerziehende Leipziger mit einem Bruttoeinkommen von 2.100 Euro monatlich haben 390 Euro mehr zur Verfügung. Eine vierköpfige Leipziger Familie mit einem Bruttoeinkommen von 2.400 Euro hat monatlich sogar 611 Euro mehr für die Abdeckung des alltäglichen Bedarfs zur Verfügung als vergleichbare Münchener Haushalte.

Auch innerhalb des zweiten Grundsicherungssystems besteht eine Ungleichbehandlung gleicher Haushalte. Das zeigt der Vergleich zweier vierköpfiger Familien mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.915 Euro (Fall B). Hier hat der Leipziger Haushalt über 474 Euro mehr für die Abdeckung des alltäglichen Bedarfs zur Verfügung als ein vergleichbarer Haushalt in München. Das zweite Grundsicherungssystem fördert also Haushalte bei gleichem Arbeitseinkommen in unterschiedlicher Höhe. Dies führt nicht nur zu einer Ungleichbehandlung an sich vergleichbarer Haushalte, sondern geht auch einher mit höheren fiskalischen Kosten der Grundsicherungssysteme.⁶

6 Gleiche Markteinkommen führen wegen der geringeren Mieten in Leipzig auch dazu, dass die Leipziger Haushalte einen größeren Anteil ihres Einkommens zur Abdeckung des alltäglichen Bedarfs zur Verfügung haben. Diese Ungleichheit wird hier nicht kritisiert, sie ergibt sich aus den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten. Die Kritik bezieht sich auf die Tatsache, dass die Ungleichheit die Folge von eigentlich bedarfsorientierten Fürsorgeleistungen ist.

3.2 Ungleiche und intransparente Arbeitsanreize

Das Bürgergeld bietet durch die Hinzuverdienstregelungen Anreize, eine Arbeit aufzunehmen. Der Anreiz, die Arbeitszeit zu erhöhen bzw. sich weiter zu qualifizieren, ist hier jedoch ab einem Bruttoeinkommen von 1.200 Euro ohne Kinder und 1.500 Euro mit Kindern nicht mehr gegeben, da dann sämtliche zusätzliche Einkommen mit dem Bürgergeld verrechnet werden. Dafür bietet knapp jenseits dieser Einkommensgrenzen das zweite Grundsicherungssystem weitere Arbeitsanreize, da hier das Nettoeinkommen mit dem Bruttoeinkommen erst einmal deutlich ansteigt. Allerdings bedingen die Anrechnungsregelungen für Wohngeld und Kinderzuschlag auch hier erneut weite Einkommensintervalle, in denen Arbeitsanreize entweder gar nicht (mit Transferentzugsraten von z.T. über 100 Prozent) oder nur in geringem Ausmaß vorhanden sind. Abbildung 1 zeigt dies exemplarisch durch den Ausweis der Bereiche, in denen die Grenzbelastung aus Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnsteuern und Transferentzug für Haushalte bei über 85 Prozent liegt (in rot) und somit die Arbeitsanreize besonders gering sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass es aufgrund der zweigeteilten Grundsicherung keine einheitlichen und transparenten Hinzuverdienstregelungen gibt. Jenseits der Schnittstelle der beiden Grundsicherungssysteme ist für viele Haushalte überhaupt nicht mehr ersichtlich, mit welcher Grenzbelastung (einschließlich Sozialversicherungsabgaben und Einkommensteuer) sie zu rechnen haben. Die jeweilige Grenzbelastung hängt von individuellen Merkmalen, wie der familiären Situation oder dem Wohnort, ab. Bei der vierköpfigen Familie in Leipzig liegt sie durchgängig unter 100 Prozent.

Allerdings gibt es für sie einen großen Einkommensbereich von 2.410 Euro bis 4.030 Euro, innerhalb dessen der Haushalt nur zwischen fünf und 20 Prozent vom zusätzlichen Einkommen behalten kann. In München ergeben sich hingegen zwei Bereiche mit Grenzbelastungen von 100 Prozent.

Der erste Bereich betrifft das Bürgergeld ab 1.500 Euro bis zu dessen Bezugsgrenze bei 2.400 Euro.⁷ Durch den Wechsel in das zweite Grundsicherungssystem ergeben sich zwar zunächst Einkommenszuwächse. Doch entsteht dann ein zweites sehr großes Einkommensintervall von 3.320 Euro bis 5.050 Euro, in dem zusätzliche Arbeitseinkommen zu 100 Prozent mit Wohngeld Plus und Kinderzuschlag verrechnet werden.⁸

Wer in welchem Einkommensintervall wie viel hinzuverdient, ist also in hohem Maße intransparent und für den Einzelnen kaum nachvollziehbar. Jede Mieterhöhung hat Auswirkungen auf die Höhe der Grenzbelastung und darauf, welches Grundsicherungssystem zuständig ist (siehe Günther, Miltner und Schöb 2023). Ebenso ändern z.B. ein altersbedingter Wechsel der Kinder von einer Regelbedarfsstufe in eine andere und die jährliche Anhebung der Regelbedarfe die Anspruchsvoraussetzungen. Dauerhaft werden die unterschiedlichen zeitlichen Fortschreibungen von Regelsätzen, den Höchstsätzen bei der KdU und der Anpassung des Wohngelds dazu führen, dass Transferbezieher unter Umständen wiederholt zwischen den zwei Grundsicherungssystemen wechseln müssen. Damit sind sie mit wechselnden Ansprechpartnern in der Verwaltung konfrontiert und sehen sich immer wieder anderen Transferentzugsraten gegenüber.

7 Die Bezugsgrenze des Bürgergeldes ist die Einkommensgrenze, an der die zweite Stufe der Grundsicherung ein höheres Haushaltsnettoeinkommen verspricht. Entsprechend der Vorrangigkeitsregeln muss ab dieser Grenze das Grundsicherungssystem gewechselt werden.

8 Alleinerziehende sind in Leipzig in einem Bruttolohnbereich von 1.850 Euro bis 2.750 Euro monatlich von Grenzbelastungen von über 80 Prozent betroffen.

Diese durch die zweigeteilte Grundsicherung geschaffene Intransparenz läuft der Zielsetzung der Bundesregierung entgegen, „die günstigsten Wirkungen hinsichtlich Beschäftigungseffekten und Arbeitsmarktpartizipation in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung [zu] erzielen“ (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021, S. 60).

Selbst das sehr bescheidene Ziel, Grenzelastungen von 100 und mehr Prozent zu vermeiden, wird nicht erreicht, wie die Rechnung für die vierköpfige Münchener Familie zeigt. Wenn beispielsweise der Bruttolohn des Alleinverdieners in der Münchener Familie (Punkt C in Abbildung 1) von 4.000 Euro um acht Prozent auf 4.320 Euro im Monat ansteigt, so führen die aktuellen Regelungen zu einer Senkung des verfügbaren Haushaltseinkommens um 4 Euro.

Entsprechend hoch ist der Anreiz, die Arbeitszeit zu verkürzen. Tatsächlich würde eine Arbeitszeitreduktion auf 75 Prozent den Haushalt bei gleichem Stundenlohn gerade einmal 21 Euro im Monat kosten. Eine solche Anreizstruktur ist angesichts der steigenden Arbeitskräfteknappheit höchst problematisch. Anders sieht es für den Leipziger Haushalt aus. Er würde in dem gleichen Szenario durch die Lohnerhöhung 98 Euro netto mehr bekommen. Würde er seine Arbeitszeit reduzieren, würde er 164 Euro netto verlieren. Entsprechend unterschiedlich sehen die Anreize zur Arbeitszeitreduktion aus.

4. Vorschlag für ein einheitliches Grundsicherungssystem

In Anbetracht der in Abschnitt 3 aufgezeigten Probleme in der aktuellen Grundsicherung, schlägt der Wissenschaftliche Beirat vor, die noch ausstehende Reform der Kindergrundsicherung dazu zu nutzen, die zweigeteilte Grundsicherung in eine einheitliche, in sich konsistente Grundsicherung zu überführen. Eine einheitliche Grundsicherung hat das Ziel, bundesweit gleiche Lebensverhältnisse der Transfergeldempfänger herzustellen, Transparenz bei den Hinzuverdienstregelungen zu schaffen und in Verbindung mit besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten die Arbeitszeit in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu erhöhen. Sie kann auch verhindern, dass sich Anspruchsberechtigte zwischen verschiedenen staatlichen Behörden hin- und hergeschoben fühlen.

Der Wissenschaftliche Beirat ist der Überzeugung, dass dies ohne Leistungseinschnitte möglich ist. Wichtig ist jedoch aus seiner Sicht, das folgende Grundprinzip in einer einheitlichen Grundsicherung konsequent anzuwenden.

- Innerhalb einer einheitlichen Grundsicherung wird der alltägliche Bedarf ausschließlich auf individueller Ebene abgedeckt, der Wohnbedarf ausschließlich auf Haushaltsebene. Die dem Bürgergeld zugrundeliegende Struktur wird beibehalten.

Unter Berücksichtigung dieses Grundprinzips schlägt der Wissenschaftliche Beirat die folgenden fünf Reformschritte vor:

1. Die Kindergrundsicherung sichert den alltäglichen Bedarf für Kinder. Sie ersetzt damit den Regelbedarf für Kinder im Bürgergeld, sowie das Kindergeld und den Kinderzuschlag im zweiten Grundsicherungssystem.

Dies entspricht weitgehend den aktuellen Plänen der Bundesregierung, allerdings sind die unten angeführten Modifikationen zu beachten.

2. Die Kosten der Unterkunft (Bürgergeld) und das bestehende Wohngeld (zweites Grundsicherungssystem) werden in einem neuen Wohngeld zusammengefasst. Solange ein Anspruch auf das neue Bürgergeld (siehe Punkt 3) besteht, übernimmt das neue Wohngeld die anfallenden Wohnkosten bis zu den regional differenzierten Höchstgrenzen. Danach wird das Wohngeld – wie bisher – mit steigendem Einkommen abgeschmolzen.

3. Das neue Bürgergeld umfasst damit nur noch den alltäglichen Bedarf für Erwachsene entsprechend der Regelbedarfsstufen 1 bis 3 im aktuellen Bürgergeld.

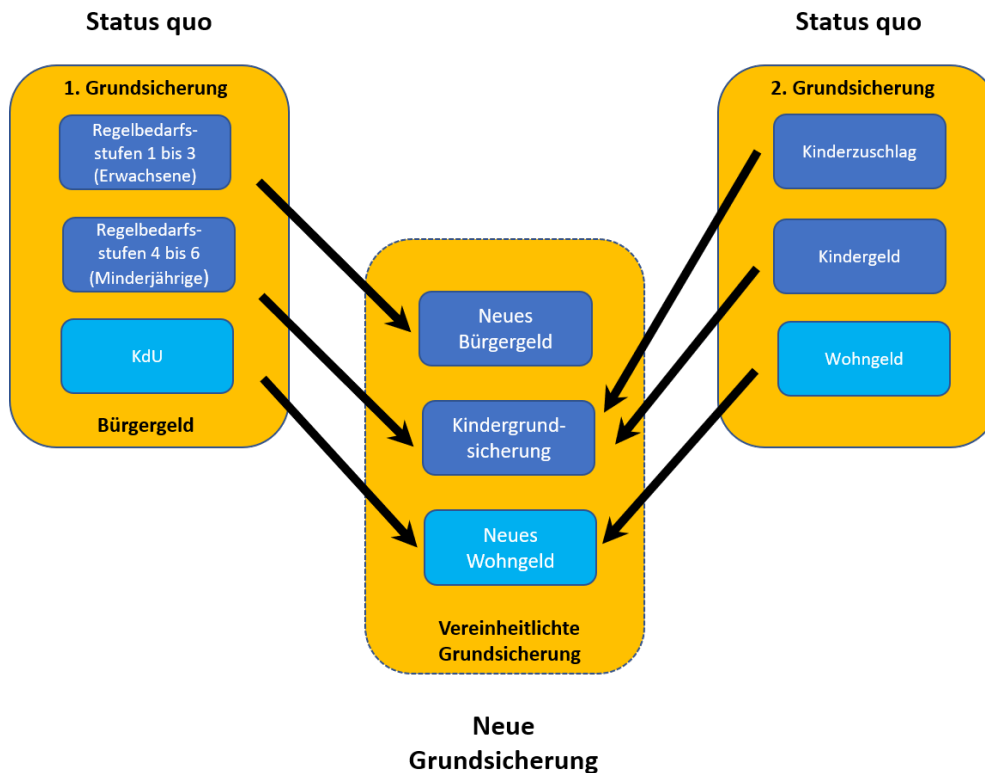
4. Die neue Kindergrundsicherung, sollte, wie von der Bundesregierung vorgesehen, aus einem einkommensunabhängigen Garantiebtrag und einem Zusatzbetrag bestehen. Der Garantiebtrag ersetzt das Kindergeld; der Zusatzbetrag wird – wie die Regelbedarfe für Kinder (Bürgergeld) und der Kinderzuschlag (zweites Grundsicherungssystem) – mit steigendem Einkommen abgeschmolzen.^{9 10}

5. Die Kindergrundsicherung sollte ausschließlich den alltäglichen Bedarf Minderjähriger abdecken und daher, anders als von der Bundesregierung geplant, keine speziellen Wohnkostenzuschüsse wie die angedachte Kinderwohnpauschale enthalten. Damit wird eine doppelte Förderung der Wohnkosten bei Kindern vermieden.

Abbildung 3 zeigt schematisch, wie durch diese fünf Reformschritte eine einheitliche Grundsicherung geschaffen werden könnte.

9 Wird die Altersdifferenzierung beibehalten, so ergibt sich der maximale Zusatzbetrag aus der jeweiligen Differenz von altersabhängigen Regelbedarf (Regelbedarfsstufen 4 bis 6) und Kindergeld. Entsprechend dieser Regel ergäbe sich für 2023 ein Zusatzbetrag für Kinder bis fünf Jahren in Höhe von 68 Euro im Monat, für Kinder im Alter von sechs bis 13 Jahren in Höhe von 98 Euro und für Kinder im Alter von 14 bis 17 Jahren in Höhe von 170 Euro. Eine Alternative hierzu stellt eine altersunabhängige zu versteuernde Kindergrundsicherung dar, die im bestehenden Kindergeldsystem über das Einkommensteuerrecht einfach umgesetzt werden könnte. Die zu versteuernde Kindergrundsicherung müsste sich, um die altersabhängig unterschiedlichen Bedarfe abzudecken, am höchsten Regelbedarf für Kinder orientieren, dies entspräche 2023 einem monatlichen Betrag von 420 Euro. Dieser Betrag wird mit dem Steuertarif abgeschmolzen (siehe hierzu den Vorschlag von Schöb 2020 a,b). Bei Beibehaltung des Kinderfreibetrags im Einkommensteuerrecht ergäbe sich daraus ein impliziter Garantiebtrag in Höhe von 265 Euro. Der Wissenschaftliche Beirat verweist jedoch darauf, dass durch diese altersunabhängige Pauschalierung mit entsprechenden fiskalischen Mehrbelastungen zu rechnen ist.

10 Da das Existenzminimum der Kinder aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht besteuert werden darf (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998 - 2 BvL 42/93 -, Rn. 1-83), wird die steuerliche Freistellung des Existenzminimums der Kinder beibehalten und im Rahmen einer Günstigerprüfung von Garantiebtrag und steuerlichem Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer sichergestellt.

Abbildung 3: Schematische Darstellung des Reformvorschlags

Die dunkelblauen Felder zeigen die auf individueller Ebene bestimmten Fürsorgeleistungen, die hellblauen Felder die auf der Haushaltsebene bestimmten Fürsorgeleistungen. Diese strikte Trennung ist im bestehenden System bereits weitgehend angelegt und sollte bei der Einführung der Kindergrundsicherung nicht aufgeweicht werden. Mit der Einführung eines neuen Wohngeldes reduziert sich die Aufgabe des Bürgergelds darauf, den alltäglichen Bedarf erwachsener Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft abzudecken. Der hinsichtlich Zuständigkeit und Konzeption aufwändigste Reformschritt ist die Zusammenführung von Kosten der Unterkunft aus dem alten Bürgergeld und bisherigem Wohngeld aus dem zweiten Grundsicherungssystem zu einem neuen Wohngeld. Dieser Schritt bedarf auch einer Neuverteilung der Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern.

Die Umsetzung der Reformschritte 1 bis 3 überführt die zweigeteilte Grundsicherung in eine einheitliche bedarfsorientierte Grundsicherung. Für die neue Grundsicherung sind dann die Abschmelzraten der einzelnen Förderleistungen – neues Bürgergeld,

Wohngeld und Zusatzbetrag in der Kindergrundsicherung – neu festzulegen und aufeinander abzustimmen. Um mit der Reform sozialversicherungspflichtige Arbeit stärker zu fördern, spricht sich der Wissenschaftliche Beirat für niedrigere Transferentzugsraten bei Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Arbeit aus. Konkrete Vorschläge, wie dies ohne zusätzliche fiskalische Belastungen umsetzbar ist, liegen vor.¹¹ Damit wird sichergestellt, dass bei Geringverdienern die Bedarfe bundesweit im gleichen Ausmaß abgesichert werden, die Arbeitsanreize bundesweit für alle Haushaltstypen angeglichen werden und bezüglich der Transferentzugsraten vollständige Transparenz hergestellt wird.

11 Modelle mit einheitlichen Grenzbelastungen bei Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sehen entsprechend höhere Transferentzugsraten für Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze (§8 SGB IV) vor, siehe hierzu etwa das ifo Modell (Blömer, Fuest und Peichl 2019), das Modell iab (Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers 2018) oder das Modell einer solidarischen Grundsicherung von Schöb (2020a,b).

5. Schlussbemerkung

Der Wissenschaftliche Beirat hat die anstehende Reform der Kindergrundsicherung zum Anlass genommen, um auf drei fundamentale Probleme der Grundsicherung zu verweisen: die hohe Intransparenz durch zwei parallele Grundsicherungssysteme, die regional unterschiedlich hohe Absicherung vergleichbarer Bedarfsgemeinschaften und die regional stark divergierenden Arbeitsanreize. Diese Probleme resultieren aus der aktuellen Zweiteilung der Grundsicherung mit ihren unterschiedlichen Fördersystemen und unterschiedlichen Zuständigkeiten. Mit der geplanten neuen Kindergrundsicherung, die vorrangig vor Bürgergeld und anderen Leistungen gewährt werden soll, plant die Bundesregierung einen ersten Schritt hin zu einer einheitlichen Grundsicherung.

Ihre Einführung bietet die günstige Gelegenheit, auch das Wohngeld neu zu konzipieren und ebenfalls als einheitliche und vorrangige Leistung gegenüber dem Bürgergeld auszugestalten. Das Bürgergeld würde dann nur noch der Abdeckung des alltäglichen Bedarfs erwachsener Haushaltsmitglieder dienen. Eine solche Reform kann sicherstellen, dass die bedarfsorientierte Grundsicherung durchgängig dem Prinzip der Absicherung gleicher Lebensverhältnisse folgt. Mit entsprechend modifizierten Hinzuverdienstregelungen und aufeinander abgestimmten Transferentzugsraten der einzelnen Förderinstrumente würde eine einheitliche Grundsicherung vorteilhafte und transparente Arbeitsanreize setzen. Eine solche Reform würde somit den selbstgesteckten Zielen der Bundesregierung Rechnung tragen.

Literatur

Blömer, Maximilian, Clemens Fuest und Andreas Peichl (2019): Raus aus der Niedriglohnfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. Ifo Schnelldienst 72(4), 34-43.

BMWSB (2023): Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz), <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/wohngeld-plus-gesetz.html>, abgerufen am 12.1.2023.

Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan und Jürgen Wiemers (2018): Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag. IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2018.

Bundesagentur für Arbeit (2023): Wohn- und Kostensituation - Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Jobcenter (Monatszahlen), online abgerufen am 27.06.2023.

Bundesministerium für Gesundheit (2022): Daten des Gesundheitswesens. Berlin.

Günther, Tom, Svenja Miltner und Ronnie Schöb (2022): Die Alimentierungsfalle, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 303 vom 29.12.2022, S. 18.

Günther, Tom, Svenja Miltner und Ronnie Schöb (2023): Ungelöste Problem der Grundsicherung. Ifo Schnelldienst 76(3), 41-47.

Schöb, Ronnie (2020a): Eine neue solidarische Grundsicherung. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21(2), 162–184.

Schöb, Ronnie (2020b): Der starke Sozialstaat. Weniger ist mehr. Campus: Frankfurt am Main.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Jörg Rocholl (Vorsitzender)	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder (Stellv. Vorsitzender)	Frankfurt/M
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Martin Jacob	Vallendar
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Dominika Langenmayr	Ingolstadt
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Almuth Scholl	Konstanz
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Marcel Thum	Dresden
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

Stand

September 2023

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de
www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat

