

Tom Günther, Svenja Miltner und Ronnie Schöb\*

# Ungelöste Probleme der Grundsicherung

Die Grundsicherung ist Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität. Sie soll in unserem Sozialstaat denjenigen zukommen, die in finanzielle Not geraten sind.

Mit dem Bürgergeld als unterstes Auffangnetz des Sozialstaates soll das gesellschaftlich anerkannte sozio-kulturelle Existenzminimum sichergestellt werden. Diese Absicherung erhalten nicht nur Arbeitslose, sondern auch jene mit Einkommen unterhalb dieses Existenzminimums. Durch die im Sozialgesetzbuch II (SGB II) festgelegten Hinzuverdienstmöglichkeiten erlaubt der Sozialstaat Geringverdienern, einen Teil ihres Arbeitseinkommens zusätzlich zum Bürgergeld zu behalten. Dadurch kann man auch als Bürgergeldempfänger auf ein Einkommen jenseits des Existenzminimums kommen. Arbeit soll sich lohnen und der Gesetzgeber schafft so entsprechende Anreize.

## DIE ZWEIFELTEILTE GRUNDSICHERUNG

Bei Geringverdienern konkurriert das Bürgergeld jedoch mit einem zweiten, alternativen Grundsicherungssystem. Dahinter steht die ursprüngliche Idee des Gesetzgebers, Familien mit Kindern ab einem bestimmten Einkommen besonders zu fördern, um zu vermeiden, dass diese das als stigmatisierend geltende ALG II beantragen müssen. Auch nach der Einführung des Bürgergeldes gilt: Für diejenigen, die über ein gewisses Mindesteinkommen verfügen, gibt es ein speziell geschnürtes Förderpaket aus Kinderzuschlag, Kindergeld und Wohngeld Plus. In dieser zweiten Stufe der Grundsicherung gelten völlig andere Regeln und Zuständigkeiten bezüglich der Absicherung des Existenzminimums.

Aus dieser Zweiteilung der Grundsicherung für Geringverdiener ergeben sich diverse Schnittstellenprobleme bei der Absicherung der Leistungsbezieher. Diese Probleme waren vor den Reformen nicht unbekannt, wurden aber durch die Reformen nicht beseitigt. Im Gegenteil, dieser Beitrag zeigt, dass sich diese Probleme durch die zwei Reformen der Ampel-Koalition in der Tendenz sogar verstärkt haben. Diese haben zur Folge, dass die Grundsicherung in zunehmend unsystematischer Weise adverse Arbeitsanreize bei höheren Arbeitseinkommen setzt und in einem immer größeren Einkommensbereich relativ willkürlich finanziellen Schutz vor Mieterhöhungen und Energiepreis-

\* Prof. Dr. Ronnie Schöb ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der FU Berlin und ifo-Forschungsprofessor. Tom Günther ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, Svenja Miltner wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der FU Berlin.

## IN KÜRZE

Mit der Einführung des Bürgergeldes und dem Wohngeld Plus hat die Ampel-Koalition zwei Grundpfeiler der sozialen Sicherung in Deutschland reformiert. Dabei hat sie aber weder die altbekannten Schnittstellenprobleme noch die unzureichenden Arbeitsanreize adressiert. Es gilt zwar der Grundsatz, dass Beschäftigung im Gegensatz zu Arbeitslosigkeit das Einkommen erhöht. Allerdings schafft das Zusammenspiel der verschiedenen Sicherungssysteme vor allem für Haushalte mit Kindern große Einkommensbereiche, in denen sich Lohnerhöhungen oder Arbeitszeitreduktionen kaum auf das verfügbare Haushaltseinkommen auswirken. Die Antwort des Sozialstaats auf drängende Probleme wie Miet- und Energiekostensteigerungen fallen durch regionale Unterschiede bei der Wohnkostenförderung und eine fehlende zeitliche Abstimmung bei deren Fortschreibung zusehends intransparent und unsystematisch aus. Dieser Beitrag zeigt diese angesichts des Arbeitskräftemangels bedenkliche Entwicklung exemplarisch auf und leitet daraus Empfehlungen für kommende Reformen wie die Einführung einer Kindergrundsicherung ab.

erhöhungen bietet. In der Konsequenz ergibt sich ein vollkommen erratisches Verhältnis von Eigenleistung und staatlicher Fürsorge – das Prinzip des Förderns und Forderns folgt zunehmend dem Zufallsprinzip. Angesichts des wachsenden Arbeitskräftemangels ist dies eine mehr als bedenkliche Entwicklung.

Dieser Beitrag verdeutlicht die Probleme des deutschen Grundsicherungssystems anhand exemplarischer Einkommensverläufe und diskutiert, inwieweit man bei der Umsetzung des dritten noch anstehenden Reformvorhabens, der Einführung einer Kindergrundsicherung, dagegen steuern kann.

## DAS NEUE BÜRGERGELD

Die Struktur des 2023 eingeführten Bürgergeldes orientiert sich stark an dem Vorgängersystem des ALG II. Zu unterscheiden sind dabei zwei wesentliche Leistungskomponenten. Leistungsempfänger erhalten zum einen Leistungen zur Deckung aller Posten ihres alltäglichen Lebensunterhalts. Die Höhe der Fürsorgeleistungen zur Absicherung dieses alltäglichen Bedarfs

Tab. 1

**Maximale Bürgergeldansprüche in Leipzig und München, 2023 (in Euro)**

	Regelbedarf	Kosten der Unterkunft		Mindestbedarf	
		durchschnittlich	maximal	durchschnittlich	maximal
<b>Leipzig</b>					
Alleinstehend	502	348	402	850	904
Ehepaar mit zwei Schulkindern (7–13 Jahre)	1 598	658	777	2 256	2 375
<b>München</b>					
Alleinstehend	502	577	945	1 079	1 447
Ehepaar mit zwei Schulkindern (7–13 Jahre)	1 598	1 131	1 735	2 729	3 233

Anmerkungen: Der bundeseinheitliche Regelbedarf bestimmt sich nach §20 SGB II. Die tatsächlichen durchschnittlichen Kosten basieren auf Angaben der Bundesagentur für Arbeit (Stand: Oktober 2022). Die laufenden tatsächlichen Kosten der Unterkunft werden von der Bundesagentur für Arbeit monatlich veröffentlicht. Es handelt sich um die Gesamtausgaben der Jobcenter für die Wohnkosten aller Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Die Ausgaben werden nach Jobcenter sowie Typ der Bedarfsgemeinschaft aufgeschlüsselt und separat für Mietwohnungen ausgewiesen. Der Mindestbedarf ist den regionalen Verwaltungsvorschriften zu den Kosten der Unterkunft im Sozialleistungsbezug zu entnehmen.

Quelle: Zusammenstellung der Autor\*innen.

werden, je nach Altersklasse, in den Regelsätzen 1 bis 6 festgelegt. Die Berechnung der Regelsatzhöhe orientiert sich an den realen Ausgaben der nach Einkommen geordneten untersten 15% der Einpersonenhaushalte und 20% der Familienhaushalte außerhalb des Leistungsbezugs. Diese Werte werden alle fünf Jahre im Rahmen der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) erhoben.

In den Jahren zwischen der Neuermittlung der Regelbedarfe wurden die Regelsätze im alten System mit einem Mischindex basierend auf zurückliegenden Preis- und Lohnentwicklungen fortgeschrieben. Nach dieser Berechnungsmethode hätte man den Regelsatz für einen Alleinstehenden für das Jahr 2023 auf 469 Euro angehoben. Damit wäre man jedoch nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nachgekommen. Das BVerfG hat in einem Urteil von 2014 festgelegt, dass bei der Festsetzung der Regelsätze auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie auf Preissteigerungen oder auf die Erhöhung von Verbrauchsteuern, zeitnah reagiert werden müsse, um sicherzustellen, dass der aktuelle Bedarf abgedeckt wird.<sup>1</sup> Man hat deshalb ab 2023 die jährliche Fortschreibung geändert. Sie folgt nun einer zweistufigen Berechnung (vgl. § 28a Absatz 3f SGB XII). Dabei erfolgt zunächst die Basisfortschreibung anhand des bislang geltenden Mischindex. Aufbauend auf die Basisfortschreibung wird eine ergänzende Fortschreibung durchgeführt, die die Preisänderungsrate der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen im zweiten Vorjahresquartal im Vergleich zum gleichen Zeitraum des vorhergehenden Jahres zugrunde legt. Dadurch ergibt sich für 2023 eine deutlich höhere Anhebung der Regelsätze auf insgesamt 502 Euro. Für Kinder im Haushalt werden altersabhängig Regelsätze zwischen 318 und 420 Euro veranschlagt.

<sup>1</sup> Siehe BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12.

Auf der Haushaltsebene wird der Wohnbedarf abgesichert. Die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) umfasst eine angemessene Bruttokaltmiete und die Heizkosten einer Bedarfsgemeinschaft. Da die Kosten des Wohnbedarfs sehr stark anhand räumlicher Dimensionen variieren, werden die maximalen Fürsorgeleistungen für KdU regional bestimmt und nach Haushaltsgröße gestaffelt. Für einen Alleinstehenden gelten in Abhängigkeit des Wohnorts zwischen 45 und 50 m<sup>2</sup> als angemessen, für jede weitere Person gelten etwa 10 bis 15 m<sup>2</sup> als angemessen. Das Ausmaß regionaler Differenzen im Leistungsbezug lässt sich am besten anhand konkreter Beispiele darstellen. Dabei unterstellen wir hier und im Folgenden zwei Haushaltskonstellationen: einen Alleinstehenden und ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Schulkindern zwischen sieben und 13 Jahren. Verglichen wird hierbei ein Haushalt in Leipzig mit einem vergleichbaren Haushalt in München. Tabelle 1 führt die entsprechenden Leistungskomponenten des Bürgergelds für beide Modellhaushalte auf, wobei die KdU mit den jeweiligen maximal übernommenen angemessenen Kosten und den durchschnittlichen tatsächlichen Kosten angegeben sind.<sup>2</sup> In München liegen sowohl die durchschnittlich übernommenen KdU als auch der Grenzwert der Wohnbedarfsdeckung deutlich über den Werten Leipzigs.<sup>3</sup> Für einen Alleinstehenden macht sich das beispielsweise in einem maximalen Mindestbedarf bemerkbar, der 543 Euro über einem äquivalenten Haushalt in Leipzig liegt.

<sup>2</sup> Zur Grundsicherung gehört zudem die Absicherung arbeitsloser Bürgergeldempfänger bezüglich Krankheit und Pflegebedürftigkeit in den gesetzlichen Sozialversicherungen (vgl. § 26 SGB II) sowie diverse Mehrbedarfe für besondere Lebenslagen (vgl. § 21 SGB II). Auf diese soll in diesem Artikel nicht weiter eingegangen werden.

<sup>3</sup> Die Richtwerte für Leipzig wurden zuletzt im Oktober 2022 angepasst. Die Angaben zu Heizkosten basieren auf aus 2021 fortgeschriebenen tatsächlichen Verbrauchswerten anhand des Verbraucherpreisindex für Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe des Statistischen Bundesamtes mit Stand Juni 2022. Die Grenzwerte für München wurden zuletzt im Januar 2023 aktualisiert. Die Heizwerte orientieren sich am bundesweiten Heizspiegel mit Stand Oktober 2022. Anders als in Leipzig werden die Heizkostengrenzen nach Energieträger differenziert.

Mit dem Wechsel in das Bürgergeld ergeben sich im Rahmen der Neujustierung von Fördern und Fordern einige Neuerungen für Bestands- und Neu-bezieher. Im ersten Bezugsjahr, dem sogenannten Karenzjahr, wird die Angemessenheit der Kaltmiete und das Vorliegen von Vermögen nicht mehr geprüft. Für die Folgejahre wurde das akzeptierte Schonvermögen im Leistungsbezug etwas erhöht. Wer temporär auf Grundsicherung angewiesen ist, muss nun nicht mehr sofort seine Wohnung aufgeben und seine Ersparnisse angreifen. Dies erhöht den Kreis der Anspruchsberechtigten.

Die wohl weitreichendste Neuerung gegenüber dem alten System des ALG II betrifft die Abschaffung des sogenannten Vermittlungsvorrangs. Anstelle des Übergangs in den Arbeitsmarkt wird die Weiterbildungs- und Berufsabschlussförderung vorangetrieben. So können Leistungsempfänger beim Besuch einer Weiterbildungsmaßnahme, die die eigenen Jobeinstiegschancen erhöht, sogar einen Bürgergeldbonus zwischen 75 und 150 Euro erhalten. Anreize zum unmittelbaren Eintritt in den Arbeitsmarkt werden durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen. Die ersten 100 Euro verbleiben vollständig beim Leistungsempfänger. Bei Einkommen zwischen 100 Euro und 520 Euro (der Minijobgrenze) darf man von jedem zusätzlichen verdienten Euro 20 Cent behalten. Zwischen 520 Euro und 1 000 Euro sind nunmehr 30% des zusätzlichen Einkommens anrechnungsfrei. Ab 1 000 Euro darf man 10% behalten bis zu einem Einkommen von 1 200 Euro für Kinderlose bzw. 1 500 Euro für Leistungsempfänger mit Kindern. Jenseits dieser Grenzwerte werden Einkommen nach Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohnsteuer vollständig mit den Grundsicherungsleistungen verrechnet.<sup>4</sup>

**DAS NEUE WOHNGELD PLUS**

Für höhere Einkommen hat sich ein zweites System der Grundsicherung als Alternative zum Bürgergeld etabliert. Es unterstützt Geringverdiener mit einer Kombination aus Kindergeld und Kinderzuschlag für die Familienförderung und Wohngeld zur Unterstützung bei hohen Wohnkosten. Das Wohngeld ist im Gegensatz zu den Leistungen bei den KdU im Bürgergeld nur als Zuschuss zu den Wohnkosten angelegt. Einen Teil ihrer Wohnkosten müssen wohngeldberechtigte Haushalte in jedem Fall selbst übernehmen. Die Höhe des Wohngeldes bestimmt sich anhand dreier Berechnungsgrößen: der Haushaltsgröße, der zu berücksichtigenden Miete<sup>5</sup> und dem zu berücksichtigenden Gesamteinkommen des Haushalts (vgl. §4 WoGG).

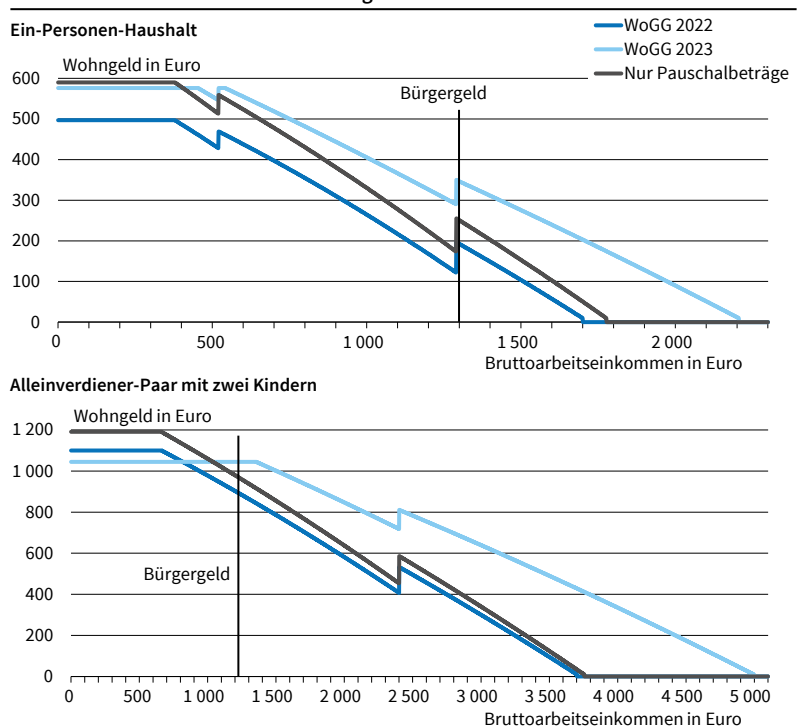
Bis Ende 2022 wurde durch das Wohngeld vornehmlich die Bruttokaltmiete bezuschusst. Von die-

sem Prinzip weicht das neue Wohngeld Plus in Reaktion auf die stark gestiegenen Energiepreise ab. Das Gesetz führt eine dauerhafte Heizkostenkomponente ein, die den 2020 im Rahmen des Klimapakets eingeführten Entlastungsbetrag aufgrund der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Wärmesektor ergänzt. Gemeinsam bilden beide Beträge nun einen dauerhaften Entlastungsbetrag für die Heizkosten, der pauschal und zusätzlich zur maximal berücksichtigbaren Miete gewährt wird und nicht regional differenziert ist (vgl. §12 WoGG).

Darüber hinaus wird eine sogenannte Klimakomponente eingeführt, die die maximal zuschussfähige Miete erhöhen kann. Mit ihrer Einführung möchte der Gesetzgeber das Marktsegment der energetisch sanierten Wohnungen auch für wohngeldberechtigte Haushalte öffnen. Das Kernelement des Wohngeld-Plus-Gesetzes ist die Anpassung der Berechnungsformel, auf deren Grundlage das ausgezahlte Wohngeld ermittelt wird (vgl. Anlagen 2 und 3 zu §19 Abs. 2 WoGG). Die maximal zu berücksichtigenden Mieten der Mietstufen selbst haben sich durch das Gesetz nicht verändert, wohl aber die Verrechnung mit dem Einkommen.

Durch das neue Wohngeld Plus wird das durchschnittliche Leistungsniveau stark erhöht, und der Kreis der anspruchsberechtigten Haushalte soll von vormals ca. 600 000 Haushalte auf rund 2 Mio. Haushalte ausgeweitet werden (Henger, Niehues und Stockhausen 2022). Abbildung 1 zeigt exemplarisch, wie sich die beiden Hauptbestandteile des Wohngeld-Plus-Gesetzes auf das ausgezahlte Wohngeld für die zwei

Abb. 1 Einkommenszuschüsse aus dem Wohngeld



Anmerkung: Ausgezahltes Wohngeld für Alleinstehende (oben) und Ehepaare mit zwei Schulkindern (unten) bei durchschnittlichen laufenden tatsächlichen Kosten der Unterkunft für die Landeshauptstadt München (Stand: Oktober 2022). Die Sprungstellen ergeben sich durch einen pauschalen Abzug bei der Bestimmung des Gesamteinkommens an der Einkommensteuergrenze. Quelle: Berechnungen der Autor\*innen.

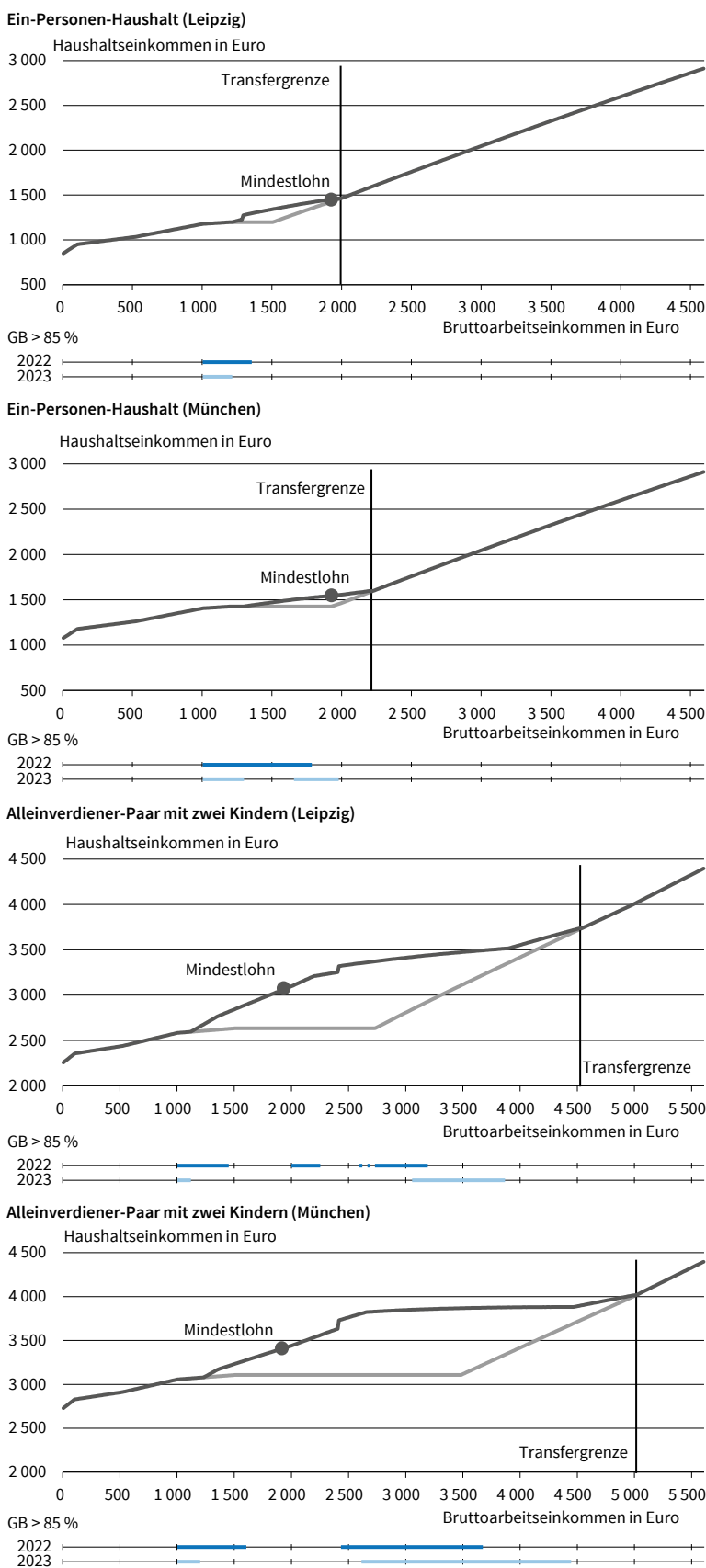
© ifo Institut

<sup>4</sup> Darüber hinaus können weitere Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit oder Pflegegeld ohne Anrechnung bezogen werden.

<sup>5</sup> Für eine selbstgenutzte Immobilie kann ebenfalls ein Lastenzuschuss beantragt werden (vgl. §3 Abs 2 WoGG).

Abb. 2

Haushaltsnettoeinkommen und Grundsicherung (2023)



Anmerkung: Es werden eine Bruttokaltmiete und Heizkosten entsprechend der durchschnittlichen laufenden tatsächlichen Kosten der Unterkunft je Bedarfsgemeinschaft mit alleinstehenden Haushalten und Paaren mit zwei Kindern für München und Leipzig unterstellt (Stand: Oktober 2022). Unterhalb der Grafik sind die Einkommensbereiche dargestellt, in denen die Haushalte von zusätzlichen Einkommen weniger als 15% behalten dürfen (blau: Gesetzesstand: Oktober 2022, hellblau: Gesetzesstand: Februar 2023). Die hellgrauen Linien geben das Nettoeinkommen bei Verzicht auf Wohngeld und Kinderzuschlag an.  
Quelle: Berechnungen der Autor\*innen.

© ifo Institut

oben genannten Modellhaushalte in München auswirken. Beide Haushalte zahlen eine Bruttokaltmiete und Heizkosten, die genau den durchschnittlichen laufenden tatsächlichen Kosten der Unterkunft für Ein-Personen-Haushalte und für Alleinverdiener-Ehepaare mit zwei Kindern in den Stadtgrenzen Münchens entsprechen. Die dunkelblaue Kurve bildet das Wohngeld nach altem Gesetzesstand des WoGG zum Ende des Vorjahres ab. Die graue Kurve gibt die Höhe eines hypothetischen Wohngeldes an, bei dem nur die Zusatzbeträge des Wohngeld-Plus-Gesetzes in §12 WoGG eingeführt worden sind, ohne die Berechnungsformel anzupassen. Die hellblaue Kurve berücksichtigt neben den Zusatzbeträgen auch die Anpassung der Berechnungsformel und entspricht dem aktuellen Gesetzesstand nach Einführung des Wohngeld Plus. Die vertikale Linie gibt für die Haushalte das Bruttoarbeitseinkommen an, ab dem der Wechsel vom Bürgergeld in die Wohngeldvariante vorteilhaft wird.<sup>6</sup>

Die Abbildung zeigt, dass an der Bezugsgrenze zum Bürgergeld beide Komponenten der Wohngeldreform das ausgezahlte Wohngeld deutlich erhöhen. Für alleinstehende Münchner steigt das Wohngeld allein durch die Zusatzbeträge um 58 Euro, durch die Anpassung der Berechnungsformel kommen noch einmal 95 Euro dazu. Für das Ehepaar betragen die entsprechenden Mehrbeträge 76 Euro bzw. 77 Euro.

Bei steigendem Arbeitseinkommen wird die Änderung der Berechnungsformel zunehmend wichtiger. So wird nach der neuen Berechnung das Wohngeld deutlich langsamer mit zusätzlichen Einkommen verrechnet. Entsprechend verschiebt sich für beide Haushalte die Bezugsgrenze des Wohngeldes weit nach rechts. So bezieht der Alleinstehende in München erst ab einem Bruttoarbeitseinkommen von 2 210 Euro kein Wohngeld mehr. Für das Ehepaar mit zwei Kindern liegt diese Grenze sogar bei knapp 5 000 Euro. Hier zeigt sich die Bedeutung der veränderten Berechnungsformel, die der Zielvorgabe einer Ausweitung der Anspruchsberechtigung Rechnung zu tragen versucht (BMWSB 2022). Nach der 2023 erfolgten außerplanmäßigen Anpassung soll die Fortschreibung zukünftig wieder alle zwei Jahre erfolgen (vgl. WoGG §43).

ALIMENTIERUNGSSPIRALE

Wie wirken nun die Reformen im Zusammenspiel der beiden Systeme der Grundsicherung? Abbildung 2 zeigt, wie sich das verfügbare Haushaltseinkommen von Grundsicherungsbeziehern in Abhängigkeit vom Bürgergeld bzw. in Abhängigkeit vom Bezug von Wohngeld Plus, Kinderzuschlag und Kindergeld verändert. Dabei werden wiederum exemplarisch der Ein-Personen-Haushalt und der Haushalt eines Alleinverdiener-Ehepaars mit zwei Kindern in Leipzig

<sup>6</sup> Da das Wohngeld vorrangig beantragt werden muss (vgl. § 12a SGB II), wenn es für die Betroffenen vorteilhaft ist und sich dadurch der Bezug von Bürgergeld vermeiden lässt, gibt sie die Grenze an, ab der Haushalte das Grundsicherungssystem wechseln müssen.

und in München miteinander verglichen. Den Einkommensverläufen liegt folgendes Prinzip zugrunde: Der Staat garantiert im Rahmen der Grundsicherung das sozio-kulturelle Existenzminimum und holt sich einen Teil des Zuschusses zurück, wenn die Möglichkeit zur Selbsthilfe gegeben ist. Er unterbricht dieses Prinzip beim Übergang vom Bürgergeld zur alternativen Förderung aus der oben beschriebenen Kombination von Wohngeld Plus, Kinderzuschlag und Kindergeld. Hier gewährt er beim Wechsel in das alternative Grundsicherungssystem zunächst zusätzliche Transferleistungen, die er sich dann aber ebenfalls mit steigenden Arbeitseinkommen wiederholt. Die zwischengeschaltete Stufe bestärkt einen Fördermechanismus, der einen immer größer werdenden Kreis von Leistungsbeziehenden schafft.

Durch die Erhöhungen der Regelbedarfe, der verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten und der Erhöhungen von Wohngeld Plus und des Kinderzuschlages hat sich das verfügbare Haushaltseinkommen der Haushalte 2023 gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht. Allerdings hat dies weitreichende Konsequenzen. Beide Grundsicherungssysteme weisen Einkommensbereiche mit hohen Transferenzugsraten aus, also Einkommensbereiche, in denen die Betroffenen von ihrem zusätzlichen Bruttoeinkommen nur einen kleinen Teil behalten dürfen. Das Problem ist nicht neu. Neu ist jedoch das Ausmaß, in dem sich diese Bereiche mit steigenden Transferleistungen in immer höhere Einkommensbereiche verschieben. Für 2023 schlägt insbesondere die Erhöhung des Wohngeld Plus zu Buche. Für die Leistungsberechtigten bedeutet das einerseits einen großen Einkommenszuwachs, andererseits aber eine deutlich höhere Grenzbelastung bei höheren Arbeitseinkommen. Die Bereiche mit Transferenzugsraten über 85% sind in der Abbildung unter den jeweiligen Brutto-Nettoeinkommenskurven der Haushalte ausgewiesen. Wie sich zeigt, unterscheiden sich diese Bereiche sowohl im Hinblick auf den Wohnort als auch im Hinblick auf die Haushaltsgröße.

Alleinstehende in Leipzig sind entsprechend der Hinzuverdienstregelungen im Bürgergeld in einem Bruttolohnbereich von 1 000 Euro bis 1 200 Euro monatlich von Transferenzugsraten von über 85% betroffen. In München sind sie sowohl in dem Bereich von 1 000 bis 1 290 Euro als auch in dem Bereich von 1 670 bis 1 970 Euro davon betroffen.<sup>7</sup> Während sich der Bereich in Leipzig 2023 auf kleinere Bruttoeinkommen zurückgezogen hat, hat er sich in München im Vergleich zu 2022 auf deutlich höhere Bruttoeinkommen ausgeweitet. Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei den vierköpfigen Haushalten. Sowohl in Leipzig als auch in München hat sich der Bereich hoher Transferenzugsraten nach rechts in höhere Bruttoeinkommensbereiche verschoben. Gleichzeitig wurde in dem Bereich des Übergangs vom Bürgergeld zum Wohngeld

Plus der Bereich mit niedrigeren Transferenzugsraten nach unten und oben ausgeweitet.

Das Problem der sich in höhere Einkommensbereiche verlagernden hohen Transferenzugsraten wird den Betroffenen bei den anstehenden Lohnerhöhungen bewusst werden. Der vierköpfige Modellhaushalt in Leipzig würde, ausgehend von einem Bruttolohn von 3 500 Euro im Monat, bei einer 10%igen Lohnerhöhung gerade einmal 36 Euro netto mehr erhalten. Bei dem Münchener Haushalt wären es, ausgehend von einem Bruttolohn von 4 000 Euro im Monat, gerade einmal netto 3 Euro. Immer mehr Menschen werden dann die Erfahrung machen, dass mehr Geld nur durch die Erhöhung staatlicher Leistung, nicht aber durch die Erhöhung des Arbeitseinkommens zu bekommen ist. Wenn sich der Sozialstaat in der Folge zum Handeln gezwungen fühlt, droht der Beginn einer Alimentationsspirale (vgl. Günther, Miltner und Schöb 2022), die sich im Lohngefüge mit jeder neuen Lohnrunde weiter nach oben fräst. Problematisch ist diese Entwicklung insbesondere angesichts des wachsenden Arbeitskräftemangels.

Hohe Transferenzugsraten in höheren Einkommensbereichen machen Arbeit nicht per se unattraktiv, erhöhen aber unter Umständen die Attraktivität von Teilzeitarbeit. Arbeitet der Alleinverdiener in den beiden betrachteten Modellfamilien in dem Bereich mit hohen Transferenzugsraten nach einer Lohnerhöhung anstatt fünf nur noch vier Tage die Woche, so ist der Einkommensverlust äußerst gering. Wenn der vierköpfige Modellhaushalt in Leipzig, ausgehend von einem Bruttolohn von 3 500 Euro im Monat, eine 10%ige Lohnerhöhung erhält und daraufhin die Arbeitszeit um 20% verringert, verliert er gerade einmal netto 51 Euro. Der vierköpfige Modellhaushalt in München würde, ausgehend von einem Bruttolohn von 4 000 Euro im Monat, bei einer entsprechenden Lohnerhöhung netto nur 9 Euro verlieren.

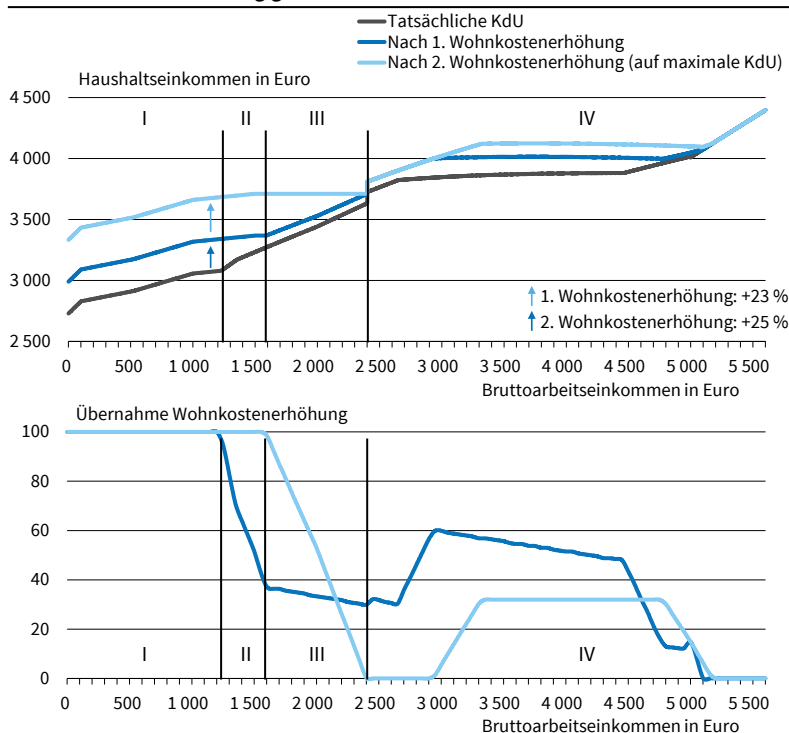
## GRUNDSICHERUNG UND PREISERHÖHUNGEN

Bei Arbeitslosen stellt das Bürgergeld sicher, dass das reale sozio-kulturelle Existenzminimum weder aufgrund von Preiserhöhungen für Güter des alltäglichen Bedarfs noch aufgrund von Wohnkostenerhöhungen abgesenkt wird. Das wird einerseits durch die jährliche Anpassung der Regelbedarfe sichergestellt, die entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechend der Preisentwicklung gegebenenfalls auch kurzfristig angepasst werden müssen. Andererseits gewährt die Ausgestaltung der KdU vollständigen Schutz vor Mieterhöhungen. Unterhalb des Maximalwerts (vgl. Tab. 1) werden Kosten als angemessen anerkannt und vollständig übernommen. Durch die regelmäßige Anpassung der KdU-Grenzwerte stellt der Gesetzgeber zudem sicher, dass auch Betroffene in diesem Bereich mehr oder weniger vollständig vor den Folgen von Preiserhöhungen geschützt sind.

<sup>7</sup> Zwischen diesen beiden Bereichen liegt die durchschnittliche Transferenzugsrate bei 79,2% und somit nur geringfügig unter der von uns gewählten Schwelle von 85%.

Abb. 3

Nettoeinkommen in Abhängigkeit von den Mietkosten



Anmerkung: Ehepaar mit zwei Schulkindern in München. Mieterhöhung erhöht die Bruttokaltmiete der durchschnittlichen tatsächlichen KdU (Stand: Oktober 2022). Kurvenverläufe der unteren Grafik abschnittsweise durch Polynome dritten Grades geglättet.

Quelle: Berechnungen der Autor\*innen.

© ifo Institut

Wer über genügend eigenes Einkommen verfügt, um den Bürgergeldbezug zu vermeiden, wird hingegen nicht vollständig vor Preiserhöhungen geschützt. Abbildung 3 zeigt dies anhand der Entwicklung des verfügbaren Haushaltseinkommens des vierköpfigen Münchner Modellhaushaltes in Abhängigkeit vom Mietniveau. Ausgangssituation ist das durchschnittliche tatsächliche Mietniveau vierköpfiger Bürgergeldhaushalte in München, das bereits in Abbildung 2 unterstellt wurde (schwarze Linie). Davon ausgehend wird eine erste Mieterhöhung von 23% unterstellt.<sup>8</sup> Der sich nach dieser Mieterhöhung ergebende Verlauf des Nettoeinkommens wird durch die dunkelblaue Linie dargestellt. Eine zweite Mieterhöhung unterstellt, dass die Miete bis zum maximalen Grenzwert der übernommenen KdU in München angehoben wird (hellblaue Linie).<sup>9</sup>

Wie man im oberen Teil der Abbildung sieht, nähern sich die Nettoeinkommen bei unterschiedlichen Wohnkosten mit steigendem Bruttoarbeitseinkommen an. Das bedeutet, dass Beschäftigte außer-

<sup>8</sup> Es wird eine Erhöhung der Bruttokaltmiete um 20% und eine Erhöhung der Heizkosten von 50% angenommen.

<sup>9</sup> Das entspräche einer weiteren Erhöhung der Bruttokaltmiete um 18,7% und einer zusätzlichen Steigerung der Heizkosten um 66,3%. Insgesamt entspräche das einer zusätzlichen Wohnkostensteigerung von ca. 24,7%. Die großen Spielräume bei der Heizkostenübernahme ergeben sich durch eine Umstellung der Berechnung der Angemessenheitsgrenzen bei den Heizkosten. Seit Jahresbeginn wird für die Überprüfung der Angemessenheit der tatsächliche Verbrauch eines Haushalts mit dem durch den bundesweiten Heizspiegel 2022 ausgewiesenen durchschnittlichen Verbrauch in Abhängigkeit vom verwendeten Energieträger abgeglichen. Zuvor wurden die Heizkosten mit den durchschnittlichen Kosten für Fernwärme aus dem Münchner Heizspiegel verwendet.

halb des Bürgergeldbezugs anders als Arbeitslose durch die Grundsicherung nur partiell Schutz vor Mieterhöhungen genießen. Dies entspricht durchaus dem Prinzip der Eigenfürsorge. Bedenklich ist jedoch, dass dies in völlig unsystematischer Art und Weise geschieht. Das verdeutlicht der untere Teil der Abbildung 3.

Im Bürgergeld sind die Haushalte unterhalb der Angemessenheitsgrenzen vollständig vor Miet- und Energieanstiegen geschützt (Bereich I). Das verfügbare Haushaltseinkommen steigt bei gleicher realer Bedarfsabhängigkeit im vollen Umfang der zusätzlichen Mietkosten. Dieser vollständige Schutz geht im Wohngeldbezug verloren. Da das Wohngeld Plus als Zuschuss zu den Wohnkosten angelegt ist, ist dieser Effekt nicht weiter überraschend. Er ist jedoch auf zwei unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Zum einen wird mit zunehmender Miete, die in den KdU vollständig übernommen wird, das Bürgergeld gegenüber dem Wohngeld Plus attraktiver. Dieser Vorteil sinkt aber mit steigendem Bruttoeinkommen. In diesem Bereich ergibt sich der steigende Eigenanteil implizit aus dem Wechsel der Grundsicherungsvariante zurück ins Bürgergeld. Der Bereich II zeigt den Einkommensbereich an, bei dem der Wechsel nach der ersten Wohnkostenerhöhung attraktiv wird. Bezieht man bereits Wohngeld, so macht sich die entsprechende Verrechnung des eigenen Einkommens unmittelbar bemerkbar. Übersteigt die Bruttokaltmiete schon vor der Mieterhöhung die maximal zuschussfähige Miete im Wohngeld, steigt das Wohngeld trotz Mieterhöhung nicht an.

Im Bürgergeld definieren die Angemessenheitsregeln ebenfalls eine Wohnkostengrenze, ab der Leistungsbezieher keine zusätzliche Wohnkostenunterstützung mehr erhalten. Nur liegt diese in München im Vergleich zum Wohngeld deutlich höher. Im Bürgergeld gilt für unseren vierköpfigen Modellhaushalt eine Bruttokaltmiete von 1 444 Euro als angemessen. Im Wohngeld wird unter Berücksichtigung der Klimakomponente höchstens eine Miete von ca. 1 130 Euro bezuschusst. Auch die Übernahme angemessener Heizkosten ist nach den neuen Regeln der KdU deutlich generöser als die dauerhafte Heizkostenkomponente im Wohngeld (vgl. Landeshauptstadt München 2023, Abschnitt 9.6). Beim Bezug von Fernwärme gelten aktuell Heiz- und Warmwasserkosten in Höhe von bis zu 291 Euro im Monat als angemessen. Die entsprechende Heizkostenpauschale im Wohngeld beträgt hingegen maximal 198 Euro.

Aufgrund der fehlenden Abstimmung der beiden Systeme erhält der Modellhaushalt in dem Einkommensintervall von 2 400 Euro bis 2 940 Euro keine zusätzliche Wohnkostenunterstützung für die zweite Wohnkostenerhöhung. Der Haushalt trägt hier die Mieterhöhung vollumfänglich selbst.<sup>10</sup> Bei höheren Ein-

<sup>10</sup> Dieser Effekt zeigt sich beim Bürgergeld jenseits der Angemessenheitsgrenze für die Übernahme der KdU.

kommen (in dem Einkommensintervall von 2 940 Euro bis 5 175 Euro) übernimmt der Staat jedoch wieder bis zu 30% der zusätzlichen Kosten. Das ergibt sich aus den dann greifenden Anrechenbarkeitsregeln aus einem ganz anderen Fördertopf: dem Kinderzuschlag. Dort wird nur der Teil des Einkommens für das Abschmelzen herangezogen, der den Regelbedarf und den anteiligen Wohnbedarf der Eltern überschreitet. Bei der höheren Miete der hellblauen Linie ist der anteilige Wohnbedarf der Eltern höher. Daher wird der Kinderzuschlag später abgeschmolzen – mit der Folge, dass der Staat wiederum einen Teil der Mieterhöhungen übernimmt.

Es zeigt sich, dass die Systeme der Grundsicherung keine systematische Antwort auf steigende Mieten und Energiekosten bereithalten. Je nachdem wie die eigene Wohnsituation ist, in welchem Bezugssystem man sich befindet, ja sogar, welche Teilkomponenten des Systems man beantragt und welche nicht (siehe Kinderzuschlag), fällt die staatliche Hilfe bei den Wohnkosten völlig unterschiedlich aus. Diese Effekte werden noch dadurch verschärft, dass das Wohngeld lediglich alle zwei Jahre aktualisiert wird, während die Angemessenheitsgrenzen der KdU in der Regel jährlich angepasst werden.

## WEITERGEHENDER REFORMBEDARF

Das Reformpaket der Ampel-Koalition hatte vereinfachte und einheitlichere Strukturen der Grundsicherung zum Ziel. Doch weder beim Bürgergeld noch beim neuen Wohngeld Plus werden Verwerfungen an der Schnittstelle der Systeme adressiert oder Vorkehrungen für eine Harmonisierung getroffen. Die zeitlich versetzte Fortschreibung von Leistungen im Bürgergeld, dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag führt nicht nur dazu, dass Transferbezieher unter Umständen immer wieder das Bezugssystem wechseln müssen, sondern schafft willkürlich starke Arbeitsanreize und Absicherungssysteme, die keiner erkennbaren Logik folgen und in völlig unsystematischer Weise von der Haushaltgröße, dem eigenen Einkommen, dem Wohnort, der eigenen Miete und den Heizkosten abhängen. Die Beibehaltung eines mit dem Bürgergeld konkurrierenden zweiten Grundsicherungssystems

für etwas besser gestellte Geringverdiener zementiert jedoch nicht nur die Schnittstellenproblematik, sondern setzt auch die Stigmatisierung einer Gruppe von Haushalten fort, die gar kein Einkommen oder zu wenig Einkommen hat, um sich für das alternative Grundsicherungssystem zu qualifizieren.

Es ist an der Zeit, die Fragmentierung des Grundsicherungssystems in miteinander konkurrierende Anspruchsgruppen zu beenden. Die noch anstehende Einführung einer Kindergrundsicherung bietet hierzu die Gelegenheit. Sie sieht zunächst einmal vor, die Absicherung der Kinder über die unterschiedlichen Grundsicherungssysteme hinweg in eine einheitliche Grundsicherung für Kinder zu überführen. Das wird aber nicht ausreichen. Eine Zusammenlegung von Kostenübernahme der KdU im Bürgergeld und dem Wohngeld Plus ist ebenso notwendig, um die Schnittstellenprobleme zu beseitigen. Wenn dies gelingen sollte, ist in einem letzten Schritt im Rahmen eines vereinheitlichten Grundsicherungssystems eine durchgehende möglichst konstante Transferentzugsrate anzustreben, die nicht nur sicherstellt, dass sich Arbeit mehr lohnt als nicht zu arbeiten, sondern darüber hinaus auch sicherstellt, dass sich auch mehr zu arbeiten durchgängig lohnt. Vorschläge hierzu liegen bereits auf dem Tisch, sei es der Vorschlag einer solidarischen Grundsicherung (siehe Schöb 2020; 2022) oder der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems (siehe Blömer, Fuest und Peichl 2019).

## REFERENZEN

- Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedriglohn-falle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2022), *Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz)*, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 22. September.
- Günther, T., S. Miltner und R. Schöb (2022), »Die Alimentierungsspirale«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 303, 29. Dezember, 18.
- Henger, R., J. Niehues und M. Stockhausen (2022), »Umfassende Wohngeldreform«, *IW-Kurzbericht* 77, September.
- Landeshauptstadt München (2023), »Kosten der Unterkunft«, Arbeitskreis zu § 22 SGB II, 5. Dezember.
- Schöb, R. (2020), »Eine neue solidarische Grundsicherung«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21(2), 162–184.
- Schöb, R. (2022), »Solidarische Grundsicherung: Ein Reformvorschlag für die Ampel«, *ZIP Zeitschrift für Politik* 69(1), 112–129.