

Eine neue solidarische Grundsicherung

Ronnie Schöb

Fachbereich Wirtschaftswissenschaft
Diskussionsbeiträge

Economics

2019/15

Eine neue solidarische Grundsicherung

Ronnie Schöb*

Freie Universität Berlin und CESifo München

Oktober 2019

Zusammenfassung

Ein moderner und nachhaltiger Sozialstaat braucht eine gesunde Mischung aus staatlicher Fürsorge und Eigenverantwortung. Die Hartz-Reformen versuchten, die richtige Mischung mit dem Prinzip des Förderns und Forderns in der Grundsicherung herzustellen. Zahlreiche Menschen sind seither nicht mehr länger auf staatliche Fürsorge angewiesen, sondern können wieder für sich selbst zu sorgen. Doch zeigen sich zunehmend auch Schwächen eines in die Jahre gekommenen Grundsicherungssystems, insbesondere an den Schnittstellen zwischen seinen unterschiedlichen Instrumenten. In dieser Arbeit wird eine neue Grundsicherungsarchitektur entwickelt, die das vorhandene Instrumentarium der Sozialpolitik besser nutzt und aufeinander abstimmt. Sie setzt dabei an einer ursachenorientierten Existenzsicherung an. Drei Eckpunkte charakterisieren das neue System. (1) Eine zu versteuernde Kindergrundsicherung, die Familien stärker als bislang unterstützt, (2) eine Wohnbedarfssicherung und (3) eine Regelbedarfssicherung für Erwerbsfähige. Die neuen Grundsicherungsleistungen sind so miteinander verzahnt, dass die Schnittstellenprobleme nicht mehr auftreten und zugleich der Anreiz zur Selbsthilfe gegenüber dem jetzigen System deutlich gestärkt wird.

Stichworte: Reform des Sozialstaates, Solidarische Grundsicherung, Regelbedarf, Wohnbedarf, Kindergrundsicherung

JEL Klassifikation: H5, I3, J3

* Fachbereich für Wirtschaftswissenschaft, Freie Universität Berlin, D-14195 Berlin; ronnie.schoeb@fu-berlin.de.

Für hervorragende Forschungsassistenz und kritische Begleitung bedanke ich mich herzlich bei Tom Günther, Svenja Miltner und Malte Preuss. Ich danke ferner Viktor Steiner und seinem Mitarbeiter, Herrn Benjamin Fischer, für die Berechnung der Beschäftigungseffekte und fiskalischen Effekte der hier dargestellten Reformvorschläge. Frühere Versionen wurden sehr ausführlich von Christine Bayer-Schöb, Georg Cremer, Frank-Michael Gorges, Clemens Hetschko, Andreas Knabe, Sarah Schöb und Marcel Thum kommentiert. Ihnen gilt mein aufrichtiger Dank, ebenso wie den Teilnehmern bei Vorträgen im BMF, auf den Jahrestagungen des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses in Salzburg 2019 und des Sozialpolitischen Ausschusses 2019 in Halle.

„Die Gesellschaft schuldet ihren unglücklichen Bürgern den Unterhalt, sei es, dass sie ihnen Arbeit verschafft, sei es, dass sie denen, welche zu arbeiten außerstande sind, die Existenzmittel gewährt.“

Artikel 21 der französischen Verfassung von 1793.

1 Das Sozialstaatsdilemma

Die Grundsicherung garantiert jedem Bürger ein Existenzminimum. Sie kann das Existenzminimum durch staatliche Fürsorgeleistungen für diejenigen sicherstellen, die auf Hilfe angewiesen sind. Außerdem kann sie die Rahmenbedingungen so setzen, dass diejenigen, die sich selber helfen können, dazu auch in der Lage sind. Dabei sieht sich die Grundsicherung einem Dilemma ausgesetzt. Zeigt sie sich bei den Fürsorgeleistungen zu großzügig, untergräbt sie die Bereitschaft der Betroffenen zur Selbsthilfe und schafft so zusätzliche Bedürftigkeit. Das Ausmaß dieses Sozialstaatsdilemmas ist besonders stark ausgeprägt in Regionen mit hohen Mieten sowie bei Alleinerziehenden und Ehepaaren mit Kindern.

Das bisherige System der Grundsicherung knüpft an der Bedürftigkeit einer Person bzw. einer Bedarfsgemeinschaft an. Diese persönliche Bedürftigkeit hängt vom Erwerbsstatus, dem Einkommen und Vermögen, der Familiengröße und der Wohnsituation ab. Wer längere Zeit arbeitslos ist und auf staatliche Unterstützung angewiesen ist, erhält Arbeitslosengeld II (Alg II) für sich und seine Angehörigen. Das deckt den Regelbedarf ebenso wie die Kosten für eine bescheidene Wohnung. Wer Kinder hat und wenig verdient, bleibt entweder im Alg II-Bezug oder kann in ein Fördersystem wechseln, in dem man diverse Leistungen für Kinder und Wohngeld bezieht. Ist das eigene Einkommen hinreichend groß, erhält man zumindest Kindergeld. Die staatliche Unterstützung fällt je nach Sicherungssystem – Alg II, Kinderzuschlag, Wohngeld, Kindergeld – sehr unterschiedlich aus. An den Schnittstellen dieser unterschiedlichen Sicherungssysteme kommt es zu vielfältigen Verwerfungen, die oftmals den Anreiz zur Selbsthilfe weitestgehend eliminieren. Diese Verwerfungen werden besonders dann manifest, wenn ein Fördersystem reformiert wird, ohne dass entsprechende Anpassungen an der Schnittstelle zu den anderen Fördersystemen vorgenommen werden.

Das führt dazu, dass sich Selbsthilfe unter Umständen alleine deswegen nicht lohnt, weil man z. B. durch mehr Arbeit und entsprechend höherem Einkommen in ein Fördersystem mit deutlich geringeren Leistungen gezwungen wird. Schnittstellenprobleme verschärfen so das Sozialstaatsdilemma und halten Betroffene in einem Knäuel von staatlichen Abhängigkeiten gefangen, aus dem sie sich mit eigener Anstrengung kaum mehr befreien können. Dieses Knäuel gilt es zu entwirren.

In dieser Arbeit wird zu diesem Zweck das Konzept einer neuen *solidarischen Grundsicherung* vorgestellt und erläutert. Drei neue Förderinstrumente bilden das Fundament einer neuen Grundsicherungsarchitektur. Das erste Förderinstrument ist eine Kindergrundsicherung, die die Kinderleistungen im Rahmen des Alg II, den Kinderzuschlag und das Kindergeld in ein einheitliches System einer bedarfsgerechten Förderung von Kindern überführt. Es hat das Ziel, Familien besser vor Armut zu schützen und dadurch mehr Chancengleichheit für Kinder zu schaffen. Kinder werden dabei unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern durch eine zu versteuernde Kindergrundsicherung abgesichert. Wer keine Steuern zahlt, erhält den vollen Betrag, der sich am derzeit höchsten Alg II-Regelsatz für Kinder orientiert. Mit dem Einsetzen der Steuerpflicht wird die Kindergrundsicherung dann gemäß dem geltenden Steuertarif abgeschmolzen. Bei höheren Einkommen erfolgt, wegen der verfassungsrechtlichen Garantie eines steuerfreien Existenzminimums, eine Günstigerprüfung, nach der die Haushalte entweder die versteuerte Kindergrundsicherung oder wie bisher den steuerlichen Kinderfreibetrag erhalten.

Der Regelbedarf erwachsener Erwerbsfähiger eines Haushaltes wird durch ein zweites Fördersystem abgesichert. Langzeitarbeitslose erhalten wie bisher eine Regelbedarfssicherung in Höhe der bisherigen Regelsätze des Alg II. Allerdings verändern sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten. Geringfügige Beschäftigung wird nicht mehr staatlich gefördert. Dafür dürfen bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 30 Prozent des den Regelbedarf übersteigenden Bruttoeinkommens behalten werden. Das ist mehr als im heutigen System der Grundsicherung. Damit werden die Anreize zur vermehrten Selbsthilfe im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit gestärkt.

Die ersten beiden Instrumente decken den Regelbedarf aller Mitglieder bedürftiger Haushalte ab, nicht aber den Wohnbedarf. Dies übernimmt ein drittes Förderinstrument. Eine neue Wohnbedarfssicherung fasst die Übernahme der Wohnkosten bei Alg II-Beziehern und Wohngeld zusammen und gewährt, regional ausdifferenziert und entsprechend der Mietpreisentwicklung regelmäßig angepasst, finanziellen Schutz vor hohen Mieten und übermäßigen Mietsteigerungen.

Die drei ursachengerechten Förderinstrumente sind so aufeinander abgestimmt, dass sie allen Bedarfsgemeinschaften das soziokulturelle Existenzminimum sichern. Zusammen mit der Regelbedarfssicherung deckt das neue Wohngeld das soziokulturelle Existenzminimum der erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft ab. Zusammen mit der zu versteuernden Kindergrundsicherung wird dieses auch für Kinder garantiert. Durch die Anknüpfung an die Ursachen der Bedürftigkeit lassen sich die derzeit bestehenden Verwerfungen an den Schnittstellen beseitigen, die im großen Maße für das Sozialstaatsdilemma verantwortlich sind. Die verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten

bei sozialversicherungspflichtiger Arbeit stärken zudem die Anreize zur Selbsthilfe, unabhängig von der Familienkonstellation.

Im zweiten Abschnitt wird die Grundidee einer solidarischen Grundsicherung vorgestellt. Die daran anschließenden zwei Abschnitte zeigen, wie in Deutschland das soziokulturelle Existenzminimum definiert wird und inwieweit mit den Hartz-Reformen ein erster Versuch unternommen wurde, das Sozialstaatsdilemma zu entschärfen. Im fünften Abschnitt werden dann die drei neuen Förderinstrumente ausführlicher vorgestellt und ausführlich dargestellt, inwieweit sie sich von den bestehenden Instrumenten unterscheiden. Der sechste Abschnitt erläutert, inwieweit die drei Förderinstrumente der neuen Grundsicherungsarchitektur im Zusammenspiel die Balance von Fürsorge und Selbsthilfe neu und besser justieren. Die zu erwartenden Verhaltensanpassungen und fiskalischen Auswirkungen werden im siebten Abschnitt dargestellt. Die abschließenden Bemerkungen diskutieren flankierende Maßnahmen einer Umstellung des bestehenden Systems auf eine neue, an den Ursachen ansetzende solidarische Grundsicherung.

2 Grundsicherung: Eine Versicherung auf Gegenseitigkeit

Die Absicherung gegen Armut durch eine staatliche Grundsicherung ähnelt einer Versicherung auf Gegenseitigkeit. Darin versprechen alle Versicherten, sich gegenseitig finanziell zu unterstützen, sofern jemandem ein Schaden zustößt. So helfen in den Sozialversicherungen Gesunde den Kranken und Beschäftigte unterstützen Arbeitslose. Jeder Versicherte trägt einen Teil aller Krankenkosten bzw. der gesamten Arbeitslosenunterstützung. Dafür ist er selbst abgesichert, wenn er selbst krank oder arbeitslos wird. Das gegenseitige Hilfeversprechen schafft eine Solidargemeinschaft, von der alle profitieren.

Viele Lebensrisiken sind jedoch weder durch private noch gesetzliche Versicherungen abgedeckt. Es ist der Zufall, der entscheidet, in welche Familie wir hineingeboren werden, welche Begabungen uns vererbt und welche Fähigkeiten uns später vermittelt werden. Schon vor der Geburt werden erste Weichen gestellt. Kinder, deren Eltern Abitur gemacht haben, machen ihrerseits eher das Abitur (Heineck und Riphahn 2009) und wer in eine einkommensschwache Familie hineingeboren wird, verdient später mit größerer Wahrscheinlichkeit weniger als jemand, dessen Eltern zu den Spitzenverdienern gehören (Bratberg et al. 2017, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium 2017). Solche ungleichen Startchancen lassen sich nicht versichern.

Hier springt die staatliche Grundsicherung ein. Sie verspricht denjenigen, denen im Leben wenig Glück beschert ist, sie nicht ihrem Schicksal zu überlassen, und sorgt mithilfe des Steuer- und Transfersystems für einen Ausgleich zwischen allen Mitgliedern der Gesellschaft. Sie ähnelt darin einer Versicherung auf Gegenseitigkeit, die man hinter einem „Schleier des Unwissens“ gerne abschließen würde, wenn man weder seinen Platz

in der Gesellschaft kennt noch „seine natürlichen Gaben, seine Intelligenz, Körperschaft usw.“ (Rawls 1979, S. 160). In diesem Sinne können wir von einer *solidarischen Grundsicherung* sprechen – im Gegensatz zu einer karitativen, altruistischen oder paternalistisch motivierten Existenzsicherung.

Die solidarische Grundsicherung definiert eine Solidargemeinschaft, die Fürsorge verspricht, wo Eigenvorsorge und alle anderen Sicherungssysteme nicht mehr weiterhelfen. Sie steht dabei vor zwei Problemen, mit denen auch Versicherungen zu kämpfen haben (siehe z. B. Sinn 1995, Breyer und Buchholz 2009). Zum einen ist der *Ex-ante Moral Hazard* zu nennen. Aufgrund der Versicherung verändert der Versicherte seine Verhaltensweise bereits vor Eintritt eines möglichen Schadens. Von seinen Bemühungen um Schadensvermeidung profitiert der Versicherte nicht selbst, sondern in erster Linie die Solidargemeinschaft der Versicherten (siehe z. B. Ehrlich und Becker 1972, Zweifel und Eisen 2013). Bei der Grundsicherung ist beispielsweise die Ausbildungsentscheidung betroffen. Bildung lohnt sich, wenn man dadurch mit größerer Wahrscheinlichkeit einen besser bezahlten und sichereren Arbeitsplatz findet. Die Grundsicherung nivelliert jedoch den Unterschied zwischen verfügbarem Einkommen von Arbeitenden und Arbeitslosen. Eine Ausbildung in einem später relativ schlecht bezahlten Beruf wird umso unattraktiver, je großzügiger die Grundsicherungsleistungen bemessen sind.

Zum zweiten sieht sich die Grundsicherung der Herausforderung des *Ex-post Moral Hazard* gegenüber. Arbeitslose könnten Schadensbegrenzung betreiben, indem sie ihre Ansprüche an eine neue Beschäftigung herunterschrauben. Sie könnten einen weiteren Weg zur Arbeit in Kauf nehmen oder einen Umzug in Erwägung ziehen. Sie könnten auch ihre Lohnerwartungen anpassen oder auf Urlaubstage verzichten, um dadurch eine neue Arbeitsstelle zu ergattern. Je höher die Absicherung bei Arbeitslosigkeit, desto größer ist die Bereitschaft, ein erstes bescheidenes Arbeitsangebot abzulehnen, um auf ein besseres Angebot in der Zukunft zu warten.

Wie bei einer Versicherung geht es in einer solidarischen Grundsicherung um die richtige Balance zwischen einer Absicherung durch Selbsthilfe und gegenseitige Fürsorge. Zur Vermeidung des *Moral Hazards* kann der Staat die Fürsorgeleistungen verringern oder an Bedingungen knüpfen. Tatsächlich ersetzt die Grundsicherung nicht den gesamten Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit, sondern beschränkt sich auf eine Absicherung des Lebensnotwendigen. Einen beachtlichen Teil des Einkommensverlustes trägt der Betroffene damit selbst. Das wirkt wie ein Selbstbehalt. Andererseits kann die Grundsicherung auch die Selbsthilfe für die Betroffenen attraktiver machen, etwa durch Bezuschussung ihrer Lohneinkommen. Ein solches System des Forderns und Förderns ist dann erfolgreich, wenn es für diejenigen, die Erfolg oder Misserfolg selbst in der Hand haben, die richtigen Anreize setzt, ohne alle anderen sich selbst zu überlassen.

Die Hartz-Reformen erhöhten den Selbstbehalt, indem ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfängern die Fürsorgeleistungen gekürzt wurden, und verbesserte die Hinzuverdienstmöglichkeiten, um stärkere Anreize zur Selbsthilfe zu setzen. Dank Hartz IV und der zuvor einsetzenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sind viele Menschen nicht mehr länger auf Fürsorge angewiesen, sondern wieder in der Lage, für sich selbst sorgen zu können. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit das gegenwärtige Grundsicherungssystem auch in Zukunft noch in der Lage sein wird, den unterschiedlichen Formen der Hilfebedürftigkeit – Arbeitslosigkeit, geringe Einkommen, steigende Mieten und viele Kinder – adäquat entgegenzuwirken. So unterschiedlich die Ursachen der Bedürftigkeit auch sind, so groß sind die Unterschiede im Ausmaß der Hilfebedürftigkeit. Das zeigen die folgenden zwei Abschnitte.

3 Das soziokulturelle Existenzminimum und Bedarfsgerechtigkeit

Die Höhe der Fürsorgeleistungen ist durch das soziokulturelle Existenzminimum festgelegt. Dieses wird im Wesentlichen durch Auszahlung von Regelsätzen zur Absicherung des alltäglichen Bedarfs und eines Mindestmaßes an gesellschaftlicher, kultureller und politischer Teilhabe (§ 20 Abs. 1 SGB II) sowie durch die Übernahme angemessener Wohnkosten gewährleistet (§ 22 Abs. 1 SGB II). Der Regelbedarf wird für Erwachsene und Kinder getrennt anhand der alle fünf Jahre in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelten Ausgaben der einkommensschwächsten 15 Prozent Einpersonenhaushalte und der untersten 20 Prozent der Mehrpersonenhaushalte bestimmt. Er wird jährlich mit einem Fortschreibungssatz, der sich zu 70 Prozent aus der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise der im Regelsatz enthaltenen Güter und Dienstleistungen und zu 30 Prozent aus der Nettolohnentwicklung zusammensetzt (siehe RBEG § 7), fortgeschrieben.

Die Höhe des Regelsatzes ist dabei nicht in Stein gemeißelt. Die Politik kann diesen über drei Stellschrauben maßgeblich beeinflussen. Zum einen bestehen Spielräume bei der Festlegung, welche Ausgaben zur Existenzsicherung notwendig sind (siehe Diakonie Deutschland 2018). Die zweite Stellschraube betrifft die Auswahl der Vergleichsgruppe. Nimmt man beispielsweise die 20 Prozent der einkommensschwächsten Alleinverdiener als Vergleichsgruppe, so wäre der monatliche Regelbedarf eines Erwachsenen im Vergleich zum Status quo um etwa 21 Euro höher (Martens 2011, hochgerechnet auf 2019). Schließt man Personen, die trotz Anspruch auf Alg II verzichten, aus der Referenzgruppe aus, erhöhen sich die durchschnittlichen Konsumausgaben der Vergleichsgruppe bei Alleinstehenden um umgerechnet neun Euro im Monat und bei Ehepaaren mit einem Kind zwischen sechs und dreizehn Jahren sogar um 130 Euro im Monat. Und ohne Aufstocker erhöhten sich die durchschnittlichen Konsumausgaben bei

Alleinstehenden um weitere 27 Euro und bei der Familie mit einem Kind um 261 Euro (Bruckmeier et al 2013, Tab. 64, Variante 1, hochgerechnet auf 2019).

Die Leistungen für Unterkunft und Heizung werden regional differenziert ausbezahlt. Übernommen werden die tatsächlichen Ausgaben, soweit diese als angemessen angesehen werden (§ 22 SGB II, Abs. 1). Je nach Wohnort gelten 45 bis 50 qm für einen Alleinstehenden und 15 qm für jede weitere Person als angemessen. Dafür übernimmt die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Mietkosten bis zu einer Miete, die für „Wohnungen mit bescheidenem Zuschnitt“ in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde aktuell bezahlt werden.¹ Zusätzlich zur Kaltmiete werden die tatsächlichen Nebenkosten sowie Heizkosten im Umfang vergleichbarer Heizkosten, entsprechend des kommunalen oder bundesweiten Heizspiegels, übernommen.

Dazu kommen noch Mehrbedarfe, insbesondere bei Alleinerziehenden. Sie erhalten bei einem Kind unter sieben Jahren oder bei zwei Kindern unter sechzehn Jahren zusätzlich 36 Prozent ihres individuellen Regelbedarfs. Für das Jahr 2019 sind das monatlich 152,64 Euro. Bei einem Kind über sieben Jahren reduziert sich die zusätzliche Zahlung auf zwölf Prozent des Regelsatzes (§ 21 Abs. 3 SGB II). Alg II-Leistungsbezieher sind zusätzlich im Krankheits- und Pflegefall über die Bundesagentur für Arbeit kranken- und pflegeversichert (§ 26 SGB II). Der Wert dieser monatlichen Versicherungsleistungen liegt bei knapp 280 Euro in der Krankenversicherung (Bundesversicherungsamt 2019) und rund 45 Euro in der Pflegeversicherung (2017, siehe Bundesministerium für Gesundheit 2018). Tatsächlich zahlt die BA 2019 monatlich nur einen festen Pauschalbetrag von 100,02 Euro für die Krankenversicherung und 21,53 Euro für die Pflegeversicherung (siehe Bundesagentur für Arbeit 2018). Die Absicherung des verbleibenden Risikos übernimmt die Solidargemeinschaft der Sozialversicherungspflichtigen.

Tabelle 1: Hilfe zum Lebensunterhalt für ausgewählte Städte

	Regel- bedarf	Mehr- bedarf	Wohn- kosten Leipzig	Summe Leipzig	Wohn- kosten München	Summe München
	in Euro					
Alleinstehend	424	---	335	759	750	1.174
Alleinerziehend mit einem Vorschulkind	669	153	447	1.269	987	1.809
Ehepaar mit zwei Schulkindern unter 14 J.	1367	---	639	2.006	1.335	2.702

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 1 fasst die einzelnen, nach dem derzeitigen Verfahren maximal möglichen Alg II-Leistungen exemplarisch für Leipzig und München zusammen. Sie variieren mit der Familiengröße, hängen vom Alter der Kinder ab und vom Wohnort. Ein Alleinstehender

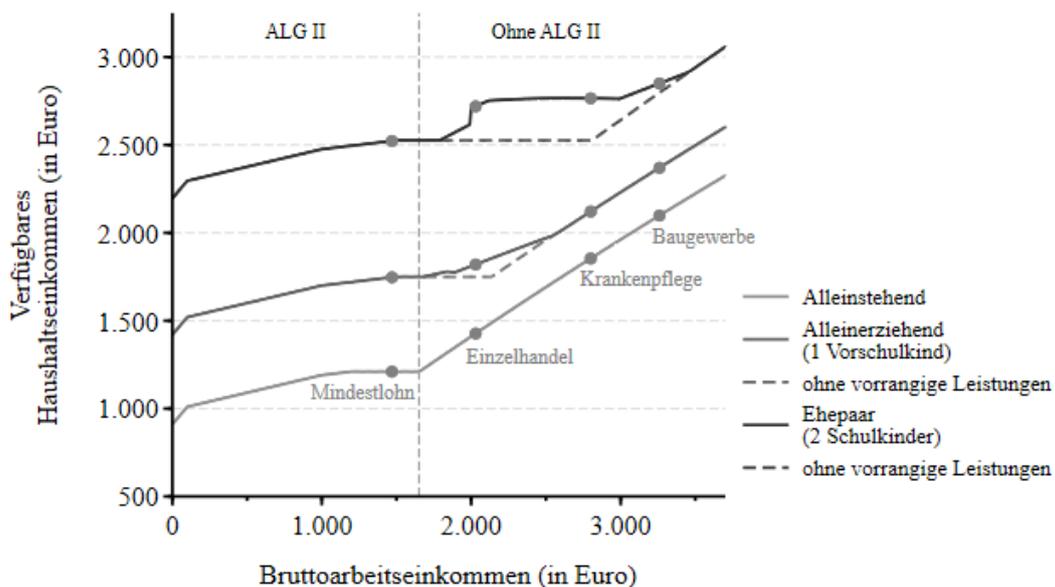
¹ Siehe BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 06. Oktober 2017- 1 BvL 2/15 - Rn. (1-19).

erhält in Leipzig 2019 maximal 759 Euro monatlich ausbezahlt, in München sind es über 400 Euro mehr. Bei Alleinerziehenden mit einem Vorschulkind beträgt der Unterschied 540 Euro. Der Mindestbedarf, den die Grundsicherung einer vierköpfigen Familie in München garantiert, liegt über 2.700 Euro monatlich, fast 700 Euro mehr als in Leipzig.

4 Mitwirkung fordern und fördern

Die Hartz-Reformen sollten das Sozialstaatsdilemma abmildern. Erklärtes Ziel der Reformen war es, die Eigenverantwortlichkeit der Arbeitssuchenden zu stärken (§ 1 Satz 2 SGB II). Mit den neu geschaffenen Hinzuverdienstmöglichkeiten wollte man einen gleitenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung fördern. Wer eine Arbeit aufnimmt, erhält weiterhin die Alg II-Leistungen, darf aber einen Teil seines zusätzlichen Arbeitseinkommens behalten. Abbildung 1 zeigt, wie das verfügbare Haushaltseinkommen für drei Berliner Bedarfsgemeinschaften durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten mit steigendem Bruttoarbeitseinkommen ansteigt.

Abbildung 1: Verfügbares Haushaltseinkommen



Quelle: Eigene Berechnungen, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019)

Legende: Bruttoarbeitseinkommen ohne Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Das Nettoeinkommen errechnet sich unter Berücksichtigung der maximal möglichen Alg II-Leistungen in Berlin und von Wohngeld (Stufe 4), Kindergeld, Kinderzuschlag sowie der Lohnsteuer und arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsabgaben. Die Punkte stellen ausgewählte Tariflöhne in Berlin dar. Beim Mindestlohneinkommen wurde eine Arbeitszeit von 160 Stunden im Monat unterstellt. Die gestrichelten Linien geben für den Alleinerziehenden mit Vorschulkind und die vierköpfige Familie das Nettoeinkommen bei Verzicht auf Beantragung von Wohngeld und Kinderzuschlag wieder. Dabei ist unterstellt, dass sie weiterhin Alg II-Leistungen beziehen, auch wenn Wohngeld und Kinderzuschlag eigentlich vorrangig zu beantragen sind.

Die ersten 100 Euro des monatlichen Bruttoentgelts bleiben in Bezug auf Alg II-Leistungen vollständig anrechnungsfrei. Bis 1.000 Euro steigt das verfügbare

Haushaltseinkommen mit jedem zusätzlich verdienten Euro um 20 Cent. Zwischen 1.000 Euro und 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro (wenn man Kinder hat) darf man von jedem Euro Bruttoverdienst zehn Cent behalten. Mit einem 450 Euro Minijob erhält man so zusätzlich 170 Euro, durch eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung mit einem Bruttoarbeitslohn von 1.000 Euro im Monat steigt das verfügbare Haushaltseinkommen um 280 Euro. Ab 1.200 bzw. 1.500 Euro wird das zusätzliche Arbeitseinkommen bis zur Bezugsgrenze nach Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und gegebenenfalls der Lohnsteuer und dem Solidaritätszuschlag vollständig mit den Transferleistungen verrechnet. Oberhalb der Bezugsgrenze steigt das Nettoeinkommen dann mit steigendem Bruttoarbeitseinkommen deutlich steiler an.

Ehepaare und Alleinerziehende, die nur wegen Kindern Alg II beziehen, können statt Alg II einen Kinderzuschlag beantragen. Dieser beträgt maximal 185 Euro pro Kind und Monat und wird zusätzlich zum Kinder- und Wohngeld ausgezahlt. Hinzu kommen diverse Leistungen für Bildung und Teilhabe, die im Einkommensverlauf jedoch nicht berücksichtigt sind (§ 6b BKGG). Mit der Einführung des Starke-Familien-Gesetzes lohnt sich für Alleinerziehende der Wechsel in die Kinderzuschlagsvariante ab einem Bruttoeinkommen von 1.680 Euro. Dies ermöglicht zusätzliche Hinzuverdienstmöglichkeiten bis zu einem Bruttoeinkommen von 2.140 Euro im Vergleich zu einem Verbleib im Alg II-Bezug (siehe graue Linie). Die bisherige Inanspruchnahme des Kinderzuschlags war sehr gering (siehe Bruckmeier und Wiemers 2018) und die Initiatoren des Gesetzes gehen auch zukünftig nur von einer Inanspruchnahme von 35 Prozent aus (vgl. BT Drucksache 19/7504).

Für Familien mit zwei Schulkindern ist das verfügbare Einkommen in der Kinderzuschlagsvariante ab einem Bruttoeinkommen von etwa 1.790 Euro vorteilhafter als der Alg II-Bezug. Bei einem Bruttoeinkommen von 2.150 Euro beläuft sich der Vorteil auf 230 Euro. Bei höherem Bruttoarbeitseinkommen liegt der Transferentzug dann wieder bei 100 Prozent. Wegen des Einkommenseffektes verringert sich ab diesem Einkommen der Arbeitsanreiz, während er bei einem Verbleib im Alg II-Bezug (gestrichelte Linie) steigt. Je mehr Mitglieder in einer Bedarfsgemeinschaft leben, desto kleiner wird der Anreiz zu arbeiten. Während die unterschiedlichen Tariflöhne in der Krankenpflege und im Einzelhandel bei den Alleinstehenden und Alleinerziehenden einen deutlichen Unterschied beim verfügbaren Einkommen ausmachen, ist der Unterschied für eine vierköpfige Familie fast vernachlässigbar.

Allerdings besteht grundsätzlich eine Mitwirkungspflicht (§ 2 SGB II). Jenen, die sich der aktiven Mitwirkung an der Beseitigung ihrer Notlage verweigern, kann das Jobcenter daher Sanktionen androhen. Wer sich an eine getroffene Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II und für eine ausführliche Darstellung Etges und Lenger 2010 und Schütz et al. 2011) nicht hält und z. B. ohne guten Grund ein Arbeitsangebot, einen

Ausbildungsplatz oder einen Ein-Euro-Job ablehnt, muss mit finanziellen Sanktionen rechnen (Ehrentraut et al. 2014). Im Jahr 2018 waren durchschnittlich 132.000, d. h. 3,2 Prozent aller Leistungsbezieher, von mindestens einer Leistungskürzung betroffen. Der Anteil von Sanktionen aufgrund der Weigerung, eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsmaßnahme anzutreten oder fortzuführen, lag bei rund zehn Prozent (siehe Bundesagentur für Arbeit 2019a). Es sind also gerade einmal 0,3 Prozent aller Leistungsbezieher, die zu einem beliebigen Zeitpunkt wegen der Weigerung, aktiv an der Arbeitssuche mitzuwirken, sanktioniert wurden.

Durch die Hartz-Reformen wurden nicht direkt neue Arbeitsplätze geschaffen. Sie fanden aber einen Arbeitsmarkt vor, der bereit war, neue Arbeitsplätze bereitzustellen. Die zuvor gerade im unteren Lohnsegment einsetzende zunehmende Lohnflexibilität schuf die für die Wiedererstarkung des deutschen Arbeitsmarktes notwendigen Voraussetzungen für den Erfolg der Hartz-Reformen (vgl. Burda und Seele 2017, Hartung, Jung und Kuhn 2018, Jung und Kuhn 2019, Hochmuth et al 2019). Ab 2005 profitierten erstmals wieder die Langzeitarbeitslosen vom Wirtschaftsaufschwung. Rechnet man Flüchtlinge heraus, so sank die Zahl der arbeitslosen Alg II-Bezieher von 2006 bis 2018 um 1,3 Millionen (Bundesagentur für Arbeit 2019b). Damit sind heute wieder wesentlich weniger Menschen auf staatliche Hilfe angewiesen und in der Lage, sich selber zu helfen. Der Sozialstaat wurde im Zuge der Hartz-Reformen dem Anspruch einer solidarischen Grundsicherung, die Eigenverantwortung zu stärken, wieder in größerem Maße gerecht. Die Frage ist, inwieweit er das auch in Zukunft sein wird.

5 Eine neue ursachengerechte Grundsicherungsarchitektur

Das bisherige System der Grundsicherung knüpft an der Bedürftigkeit einer Person bzw. einer Bedarfsgemeinschaft an. Der folgende Vorschlag wählt einen anderen Ansatz. Anstatt je nach Umfang der Hilfebedürftigkeit mit unterschiedlich gebündelten Maßnahmenpaketen zu helfen, wird eine neue Grundsicherungsarchitektur vorgeschlagen, deren einzelne Förderinstrumente gezielt an den jeweils der Bedürftigkeit zugrundeliegenden Ursachen ansetzt. Diese Förderinstrumente werden dabei so aufeinander abgestimmt, dass sie allen Bedarfsgemeinschaften das soziokulturelle Existenzminimum sichern und zugleich die Anreize zur Selbsthilfe stärken. Im Folgenden werden die drei Förderinstrumente einer solchen neuen Grundsicherungsarchitektur ausführlicher vorgestellt.

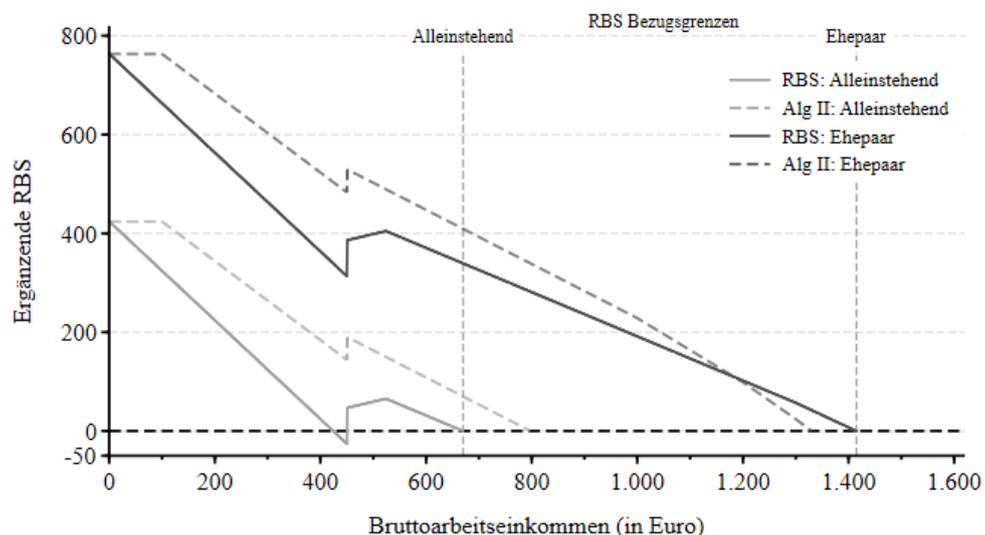
5.1 Eine Regelbedarfssicherung für Erwerbsfähige

Bei Erwerbsfähigen muss der Regelbedarf und der Wohnbedarf abgesichert werden. Der Regelbedarf wird über eine neue Regelbedarfssicherung (RBS) abgesichert, deren

Hinzuverdienstmöglichkeiten verstärkte Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung setzen.

1. Die RBS garantiert die bisherigen Regelleistungen für Erwerbsfähige.
2. RBS-Bezieher sind kranken- und pflegeversichert. Die derzeit geltenden Regelungen für Alg II-Bezieher werden auf RBS-Bezieher übertragen.
3. Die Hinzuverdienstgrenzen der RBS werden im Vergleich zum bisherigen Alg II deutlich geändert. Ziel ist es, sozialversicherungspflichtige Arbeit anstatt geringfügiger Arbeit zu fördern. Konkret werden Hinzuverdienste zu 100 Prozent bis zum einfachen Regelbedarf von 424 Euro auf die RBS angerechnet. Ab 424 Euro dürfen die ersten 100 Euro abzugsfrei behalten werden, analog zu den derzeit geltenden Regelungen (siehe § 11b Abs. 2 SGB II). Darüberhinausgehende Arbeitseinkommen werden mit 70 Prozent mit dem RBS verrechnet, bis der Transfer vollständig abgeschmolzen ist.
4. Minijobs werden in jedem Fall zu 100 Prozent mit der RBS verrechnet. Das über den Regelbedarf hinausgehende Arbeitseinkommen in einer nicht-sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wird mit den pauschalen Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsleistungen verrechnet.

Abbildung 2: Transferentzug bei der RBS für Erwerbsfähige



Quelle: Eigene Berechnungen

In der Abbildung 2 sind die sich daraus ergebenden RBS-Leistungen in Abhängigkeit vom Bruttoarbeitseinkommen abgetragen. Bis zur Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro wird das Bruttoeinkommen vollständig auf die RBS angerechnet. Da das über den Regelsatz hinausgehende Einkommen bis 450 Euro mit den Zahlungen des Jobcenters an die Kranken- und Pflegeversicherung verrechnet wird, ergibt sich bei Alleinstehenden ergibt ein Einsparbetrag von 26 Euro, der über die abgeschmolzene RBS hinausgeht. Übersteigt

das Bruttoeinkommen die Geringfügigkeitsgrenze, können die ersten 100 Euro abzugsfrei zur Abdeckung anfallender Werbungskosten behalten werden. Die RBS steigt deshalb bei Alleinstehenden an der Minijobgrenze zunächst auf 47 Euro an. Für Ehepaare steigt die RBS an der Sprungstelle von 313 Euro auf 386 Euro. Da bis 524 Euro die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung das zusätzliche verfügbare Einkommen nicht schmälern, steigt die RBS bis 524 Euro auf 65 Euro für Alleinstehende und auf 405 Euro für Ehepaare an. Ab 524 Euro darf ein RBS-Bezieher 30 Prozent des zusätzlichen Einkommens behalten. Entsprechend wird die RBS abgeschmolzen, bis die Bezugsgrenze bei Alleinstehenden bei 670 Euro und bei Ehepaaren bei 1.415 Euro erreicht ist.

Die neuen Hinzuverdienstregelungen für die RBS ähneln früheren Vorschlägen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a, b), die ersten 200 Euro voll anrechenbar zu machen, und neueren Vorschlägen des Ifo-Instituts, Arbeitseinkommen, zumindest bei Alleinstehenden, bis zu einer Höhe von 630 Euro vollständig anzurechnen (siehe Blömer und Peichl 2019, Blömer, Fuest und Peichl 2019). Sie koppeln aber die Grenze, ab der Hinzuverdienstmöglichkeiten geschaffen werden, an den jährlich angepassten Regelbedarf für Erwerbsfähige. Die Grundidee dabei ist, grundsätzlich erst einmal den gesamten Regelsatz vollständig abzuschmelzen und, sofern der Regelsatz unterhalb der Minijobgrenze liegt, gegebenenfalls mit einer Beteiligung an der Kranken- und Pflegeversicherung sicherzustellen, dass sich nicht-sozialversicherungspflichtige Minijobs für Alg II-Bezieher grundsätzlich nicht mehr lohnen.

5.2 Eine neue Wohnbedarfssicherung

Im Alg II wird die Übernahme der Wohnkosten regelmäßig an das regional vorherrschende Mietniveau angepasst. Alg II-Leistungsbezieher sind dementsprechend vor übermäßigen Mietsteigerungen geschützt. Allerdings beeinflussen steigende Mieten auch den Regelbedarf. Wenn Haushalte der Vergleichsgruppe (siehe Abschnitt 3) immer mehr ihres Einkommens für Miete ausgeben müssen, sinken die Ausgaben für Güter, die bei der Bestimmung des Regelbedarfs mitberücksichtigt werden. Entsprechend geringer fallen die Regelleistungen aus, sofern die in der EVS berücksichtigten Einkommensbezieher nicht ihrerseits vor Mietsteigerungen geschützt werden. Dafür steht im Prinzip mit dem Wohngeld ein weiteres Förderinstrument zur Verfügung.

Das Wohngeld ist insbesondere für einkommensschwache Haushalte mit Kindern von Bedeutung, die sich mit Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag gegenüber dem Alg II-Bezug besserstellen können. In diesem Fall müssen Betroffene das Wohngeld anstatt einer Wohnkostenübernahme im Rahmen des Alg II in Anspruch nehmen (siehe § 12a SGB II sowie die dazugehörigen fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit 2017). Wohngeld wird als Mietzuschuss zur Bruttokaltmiete oder zu den Zinsen und den

Bewirtschaftungskosten für selbstgenutztes Eigentum bezahlt (§§ 9 und 10 WoGG). Die Höhe berechnet sich für jeden einzelnen Haushalt in Abhängigkeit von der Anzahl der Haushaltsmitglieder, der Höhe des zu berücksichtigenden Haushaltseinkommens und der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung (§§ 4 WoGG).

Implizit gibt es beim Wohngeld ein Mindesteinkommen. Liegt man darunter, hat man Anspruch auf Alg II und entsprechend keinen Anspruch auf Wohngeld (siehe Verwaltungsvorschrift 15.01ff zu §15 WoGG sowie Clamor et al. 2011, S. 537). Beim Wohngeld werden insgesamt sechs Mietstufen unterschieden. Regionen mit niedrigen Mieten werden der Mietstufe 1 zugeordnet. Städte mit hohen Mieten wie München gehören entsprechend in die Mietstufe 6. Die Mietstufen legen die jeweilige Höchstgrenze für den Bezug von Wohngeld fest (siehe §12 WoGG Abs. 1). Da die Anpassung nicht jährlich erfolgt und nicht auf Änderungen bei den Heizkosten, anders als beim Alg II, eingeht, verschiebt sich die Schnittstelle zwischen Alg II-Bezug und Wohngeldbezug jedes Mal, wenn Änderungen beim Alg II oder beim Wohngeld vorgenommen werden.

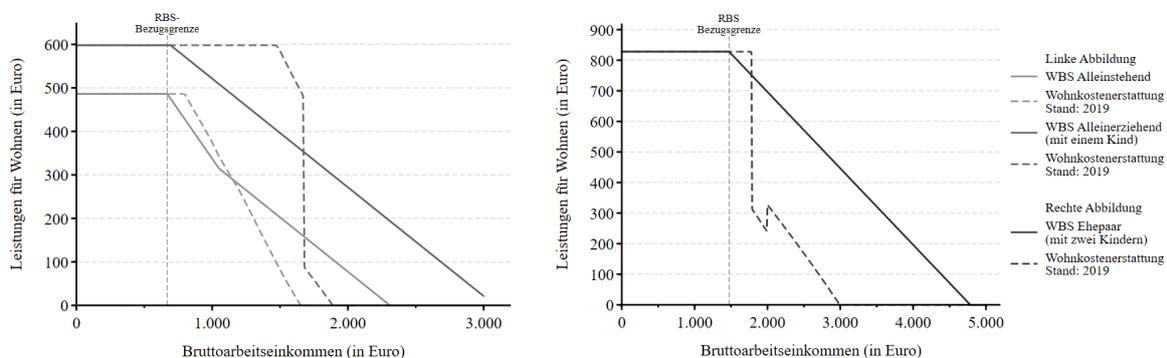
Steigen die tatsächlichen Heizkosten, die im Alg II ersetzt werden, so steigt die Bezugsgrenze für die Alg II-Leistungen. Werden die Heizkostenpauschalen im Wohngeld nicht zeitgleich angepasst, führt das bei einigen Haushalten dazu, dass das verfügbare Einkommen mit Wohngeld unter das verfügbare Einkommen im Alg II-Bezug fällt. Wohngeldbezieher müssen dann in den Alg II-Bezug wechseln. Weitere Haushalte fallen durch die jährliche Anhebung der Regelsätze im Alg II aus dem nur unregelmäßig angepassten Wohngeldbezug. Wer mit seinem Arbeitseinkommen unter die gestiegene Bezugsgrenze fällt, hat keinen Anspruch mehr auf Wohngeld und muss ebenfalls in das Alg II wechseln (siehe Deutscher Bundestag 2017, S. 120). Wer Anspruch auf welche Förderung hat, kann sich also von Jahr zu Jahr ändern. Dies stellt ein gravierendes Schnittstellenproblem im aktuellen Grundsicherungssystem dar.

Schnittstellenprobleme zeigen sich auch am oberen Ende des Einkommensbereichs, in dem man Anspruch auf Wohngeld hat. 2016 wurden die zuschussfähigen Mieten nach oben angepasst. Dadurch stieg die Zahl der Wohngeldempfänger sprunghaft an. Da seither keine weitere Anpassung vorgenommen wurde, fielen viele Wohngeldberechtigte, deren Einkommen in der Zwischenzeit angestiegen war, wieder aus der Wohngeldförderung. Problematisch ist dies für diejenigen, deren Einkommenszuwächse nicht ausreichen, die Mieterhöhungen abzudecken.

In der Abbildung 3 zeigen die gestrichelten Linien jeweils die aktuelle Wohnkostenerstattung für drei Berliner Haushalte. Dabei wird jeweils die für die Haushalte günstigste Fördervariante berücksichtigt. Ein Alleinstehender in Berlin bleibt mit ergänzendem Alg II immer unter der Mindesteinkommensgrenze für das Wohngeld und hat nie Anspruch auf Wohngeld. Bei Alleinerziehenden wird das Wohngeld bei Wahl der Kinderzuschlagsvariante ab einem Einkommen von 1.675 Euro relevant, für Familien

ist es ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von knapp 1.800 Euro vorteilhafter. Damit greifen die entsprechenden Wohngeldregelungen und die (isolierte) Förderung der Wohnkosten für Familien fällt schlagartig um über 500 Euro. Der Wechsel lohnt sich trotzdem, denn der Verlust wird durch die großzügigere Kinderförderung mehr als ausgeglichen (siehe Abbildung 1). Aber: Anstatt ursachengerecht den jeweiligen Bedarf abzudecken, führen Wechsel von einem Fördersystem zum anderen zu massiven Verwerfungen, die dann an anderer Stelle ausgeglichen werden müssen. Die Reform eines Instruments setzt damit automatisch eine Reform des anderen Instrumentes nach sich, will man neue Verwerfungen vermeiden.

Abbildung 3: Wohnkostenerstattung im Vergleich zum Wohngeld (Berlin)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Legende: Die Wohnkostenerstattungen werden erst abgeschmolzen, nachdem die RBS vollkommen abgeschmolzen wurden. Die Sprünge beim Wohngeld erklären sich durch unterschiedliche Höhen des pauschalen Abzugs vom zu berücksichtigenden Einkommen bei der Berechnung des Wohngeldes, in Abhängigkeit davon, ob man Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer zahlt.

Hohe Mieten erhöhen den Bedarf und verschärfen das Sozialstaatsdilemma. Dieses Problem wurde in den letzten Jahren immer drängender. Von 1993 bis 2013 ist der Anteil der Wohnausgaben am verfügbaren Einkommen der 20 Prozent einkommensschwächsten Haushalte von 27 Prozent auf 39 Prozent angestiegen. Bei gleichzeitig stagnierenden und teilweise sogar fallenden Realeinkommen führte das zu massiven Einschränkungen in den Konsummöglichkeiten und der Möglichkeit zu sparen (Dustmann, Fitzenberger und Zimmermann 2018). Bei Leistungsbeziehern wird das, anders als bei Nicht-Leistungsbeziehern, im Rahmen des ergänzenden Alg II bzw. dem in der Kinderzuschlagsvariante bezahlten Wohngeld, weitgehend aufgefangen. Entsprechend verringern steigende Mieten die Anreize für Betroffene, sich aus der durch die hohen Mieten verursachten Notlage aus eigener Kraft zu befreien. Um dieses Problem zusammen mit dem oben angeschnittenen Schnittstellenproblem beim Übergang vom Alg II zum Kinderzuschlag zu beseitigen, wird eine durchgängig ursachengerechte Wohnbedarfsabsicherung (WBS) vorgeschlagen, die das alte Wohngeld und die Übernahme der Wohnkosten im Rahmen des Alg II-Leistungsbezugs zusammenfasst:

1. Wer kein Einkommen hat, erhält eine WBS im Rahmen eines neu gestalteten Wohngeldes, das sich an den bisherigen Regelungen im Alg II orientiert. Die WBS wird entsprechend weiterhin regional ausdifferenziert und regelmäßig anpasst.
2. Solange Bezugsberechtigte mit eigenem Einkommen aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung noch Anspruch auf ergänzende RBS haben, wird die WBS ohne Abzüge ausbezahlt. Wer keinen Anspruch auf RBS hat oder erhebt, bei dem wird die WBS ab dem ersten Euro abgeschmolzen.²
3. Bei Bruttoeinkommen oberhalb der RBS-Bezugsgrenze und unterhalb der Steuergrenze, ab der Einkommensteuer zu entrichten ist, wird die WBS bei Bezugsberechtigten zu 45 Prozent mit dem zusätzlichen Bruttoeinkommen verrechnet.
4. Oberhalb der Steuergrenze wird die WBS nur noch zu 25 Prozent mit dem zusätzlichen Bruttoeinkommen verrechnet.

In Abbildung 3 zeigen die durchgezogenen Linien die für die WBS geltenden Regelungen im Vergleich zu den Status quo Regelungen (gestrichelt, Stand 2019). Die Ausgangshöhe ergibt sich aus der bisherigen Kostenübernahme im Rahmen des Alg II. Ein Alleinstehender in Berlin erhält danach die gesamte Warmmiete bis zu einer Höchstgrenze von 486 Euro pro Monat. Alleinerziehende erhalten maximal 598 Euro und Ehepaare mit zwei Kindern maximal 828 Euro. Der Maximalbetrag wird ausbezahlt, solange Anspruch auf RBS besteht. Dadurch wird sichergestellt, dass RBS und WBS nicht gleichzeitig abgeschmolzen werden.

Jenseits der RBS-Bezugsgrenze wird die WBS mit 45 Prozent des zusätzlichen Bruttoeinkommens bis zur Steuergrenze abgeschmolzen. Zusammen mit den Arbeitnehmerbeiträgen zur gesetzlichen Sozialversicherung addiert sich die Transferenzugsrate damit weiterhin auf etwa 70 Prozent. Den Haushalten bleibt damit deutlich mehr als im gegenwärtigen System. Oberhalb der Steuergrenze reduziert sich die Transferenzugsrate auf 25 Prozent. Damit wird sichergestellt, dass der Transferenzug auch jenseits der Steuergrenze kaum über 70 Prozent hinaus ansteigt. Formal bestimmt sich die WBS durch die folgende Formel:

$$WBS = \left\{ \begin{array}{ll} Miete_{\text{Regional}}^{\text{Max}} & \text{für } EK < BG \\ Miete_{\text{Regional}}^{\text{Max}} - 45\%(EK - BG) & \text{für } SG > EK > BG \\ Miete_{\text{Regional}}^{\text{Max}} - 45\%(SG - BG) - 25\%(EK - SG) & \text{für } EK > SG > BG \end{array} \right\}$$

Dabei steht *EK* für das Bruttoeinkommen, *BG* für die Bezugsgrenze von RBS und *SG* für die Steuergrenze. Die Steuergrenze wird maßgeblich durch die neue Kindergrundsicherung bestimmt (siehe Abschnitt 5.3). Da sie bei Familien unterhalb der RBS-Bezugsgrenze liegt,

² Wer bei einem Minijob von 450 Euro auf RBS verzichtet, könnte ansonsten 450 Euro brutto zusätzlich zum maximalen Wohngeld verdienen, anstelle der 424 Euro RBS.

wird bei ihnen die WBS durchgehend mit 25 Prozent abgeschmolzen. Die Wohngeldformel für diesen Fall lautet:

$$WBS = \left\{ \begin{array}{ll} \text{Miete}_{\text{Regional}}^{\text{Max}} & \text{für } EK < BG \\ \text{Miete}_{\text{Regional}}^{\text{Max}} - 45\%(EK - BG) & \text{für } EK > BG > SG \end{array} \right\}$$

Entsprechend der in Abbildung 3 getroffenen Annahmen erlischt beim Alleinstehenden in Berlin der Wohngeldanspruch bei einem Arbeitseinkommen von rund 2.300 Euro und bei Alleinerziehenden mit Vorschulkind bei rund 3.100 Euro. Bei einem Ehepaar mit zwei Kindern ergibt sich aufgrund des langsamen Abschmelzens ein Wohngeldanspruch bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von knapp 4.800 Euro monatlich. Legt man den Berechnungen die durchschnittliche tatsächliche Kostenübernahme im Alg II in Deutschland zugrunde,³ so sind die Wohngeldbezugsgrenzen deutlich niedriger. Sie liegen für einen Alleinstehenden bei 1.800 Euro, bei einem Alleinerziehenden bei etwa 2.700 Euro und bei einem Ehepaar mit zwei Kindern bei etwa 4.000 Euro.

5.3 Eine neue Kindergrundsicherung

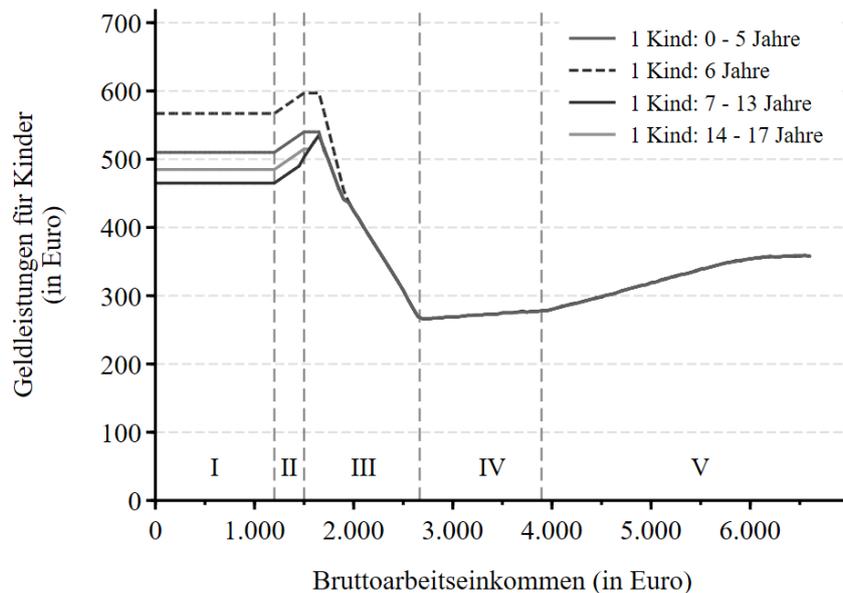
RBS und WBS decken den gesamten Bedarf aller erwerbsfähigen Erwachsenen einer Bedarfsgemeinschaft ab sowie den Wohnbedarf der Kinder. Offen bleibt damit noch die Abdeckung des Regelbedarfs der Kinder. Dafür bedarf es eines dritten Instruments, das ein Sammelsurium verschiedener Maßnahmen ersetzt, die völlig unsystematisch vom Einkommen abhängige Kindergeldleistungen gewähren. Wie unterschiedlich die aktuelle Förderung für Kinder ist, zeigt exemplarisch die Abbildung 4 für einen Berliner Alleinerziehenden mit einem Kind.

Bei Alg II-Leistungsbeziehern bis zu einem eigenen Einkommen von 1.200 Euro pro Monat hängen die kinderabhängigen Geldleistungen nur vom Alter des Kindes ab, nicht jedoch vom zusätzlichen Arbeitseinkommen. Alleinerziehende erhalten für Kinder unter sechs Jahren den Regelsatz von 245 Euro, für Kinder von sechs Jahren bis unter 14 Jahren 302 Euro und für Kinder ab 14 Jahren bis zur Volljährigkeit 322 Euro (siehe § 8 RBEG in Verbindung mit § 2 RBSFV 2019). Für jedes Kind wird zusätzlich die Warmmiete für bis zu 15qm zusätzlicher Wohnfläche übernommen. Alleinerziehende erhalten einen Mehrbedarf von 36 Prozent ihres individuellen Regelbedarfs bei einem Kind unter sieben Jahren oder bei zwei Kindern unter 16 Jahren; das sind monatlich 153 Euro. Bei einem Kind über sieben Jahren reduziert sich die zusätzliche Zahlung auf zwölf Prozent des Regelsatzes; das entspricht monatlich 51 Euro (siehe § 21 Abs. 3 SGB II). Für ein Kind

³ Durchschnittliche laufende anerkannte Kosten der Unterkunft für Januar 2019, aufgeschlüsselt nach Größe der Bedarfsgemeinschaft, siehe Bundesagentur für Arbeit (2019b, Tabelle 2a). Sie belaufen sich demnach bei einem Alleinstehenden auf 359 Euro, bei einem Alleinstehenden mit einem Kind auf 507 Euro und bei einer vierköpfigen Familie auf 680 Euro.

unter sechs Jahren erhält ein Alleinerziehender in Berlin damit in der Summe 510 Euro monatlich für ein Vorschulkind. Mit dem sechsten Geburtstag des Kindes erhöht sich der Regelsatz um 57 Euro und die gesamten Geldleistungen für ein Kind steigen auf 567 Euro an. Ein Jahr später wird der Mehrbedarf für den Alleinerziehenden um 102 Euro gekürzt. Für Kinder ab 14 Jahren erhöht sich der Regelbedarf wieder um 20 Euro.

Abbildung 4: Leistungsansprüche eines Alleinerziehenden für ein Kind



Quelle: Eigene Berechnungen, Stand 2019.

Legende: Es wird unterstellt, dass alle Alleinerziehenden den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen, sofern dieser zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt als beim Alg II-Bezug.

Während bei Haushalten ohne Kinder das gesamte Arbeitseinkommen über 1.200 Euro auf Alg II angerechnet wird, dürfen Alleinerziehende aufgrund des Kindes bei Einkommen zwischen 1.200 Euro und 1.500 Euro noch zehn Prozent des zusätzlichen Bruttoarbeitslohn behal­ten, maximal 30 Euro. In diesem Bereich II wirken die Hinzuverdienstmöglichkeiten wie eine einkommensabhängige Zulage für das erste Kind.

Ab einer bestimmten, vom Kindesalter abhängigen Einkommenshöhe wird die Kinderzuschlagsvariante für Alleinerziehende attraktiv. Die Vorteile des Kinderzuschlags für Alleinerziehende belaufen sich auf rund 100 Euro. Durch Wohngeld, Kinderzuschlag und Kindergeld steigen die Leistungen für Kinder zunächst, bevor mit steigendem Einkommen im Bereich III zuerst das anteilige Wohngeld für Kinder und anschließend der Kinderzuschlag schnell abgeschmolzen werden (siehe hierzu §19 Abs. 1f WoGG). Bekommt ein Alleinerziehender mit einem Bruttoeinkommen von monatlich 1.500 Euro für ein Vorschulkind noch 540 Euro, so sind es bei einem Bruttoeinkommen von 2.660 Euro nur noch 267 Euro staatliche Kinderförderung. Im Durchschnitt sinkt die

Kinderförderung in diesem Bereich um ca. 25 Prozent des zusätzlichen Bruttoeinkommens.

Alleinerziehende ohne Anspruch auf Kinderzuschlag und Wohngeld erhalten nur noch Kindergeld in Höhe von 204 Euro (Bereich IV; siehe §§ 31f und §§ 62, 66 EStG und § 1 BKGG). Dazu kommen geringfügige steuerliche Einsparungen durch den steuerlichen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b EStG) und den Kinderfreibetrag beim Solidaritätszuschlag (§3 Abs. 2a SolZG). Da das Existenzminimum nicht besteuert werden darf, gibt es je Kind einen einkommensteuerlichen Freibetrag in Höhe von insgesamt 7.620 Euro pro Jahr (§ 32 Abs. 6 EStG), der ab einem Einkommen von knapp 4.000 Euro zu einer Steuererstattung führt, die das Kindergeld übersteigt. Die Geldleistungen für das Kind steigen dann wieder auf bis zu 360 Euro monatlich an (Bereich V).⁴

Die mit den unterschiedlichen Fördersystemen verbundenen Probleme sind allgemein bekannt. Das Starke-Familien-Gesetz von 2019 hat schlimmere Verwerfungen beseitigt, die vor 2019 dazu führten, dass mit steigendem Bruttoeinkommen das Nettoeinkommen fiel. Letztlich wurde aber durch das Starke-Familien-Gesetz nicht viel gewonnen. Das Sozialstaatsdilemma wurde allenfalls beim Alleinerziehenden mit einem Vorschulkind etwas abgemildert. Deswegen werden immer wieder Forderungen nach einer einheitlichen Kindergrundsicherung laut, so etwa von Bündnis 90/Die Grünen, den Linken oder dem Kinderschutzbund.⁵ Die hier vorgeschlagene Kindergrundsicherung (KGS) orientiert sich an den Vorschlägen der Linken und des Kinderschutzbundes. Konkret sieht sie vor:

1. Die KGS wird in Höhe des höchsten Regelsatzes, den Arbeitslose ohne eigenes Erwerbseinkommen für ihre Kinder erhalten, monatlich ausbezahlt. Damit wird das soziokulturelle Existenzminimum der Kinder in Verbindung mit der WBS garantiert.
2. Die KGS ist zu versteuern. Bei einkommensstärkeren Familien sinkt die Förderung mit steigenden Grenzsteuersätzen des Einkommensteuertarifs.
3. Die Alleinerziehendenpauschale im Alg II und der Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende bei der Steuer werden durch eine ebenfalls zu versteuernde Pauschale ersetzt.

Um sicherzustellen, dass die Leistungen für Kinder grundsätzlich nicht mit steigendem Einkommen ansteigen, müsste auch der Steuerfreibetrag für Kinder abgeschafft werden. Dies stößt jedoch auf verfassungsrechtliche Bedenken. Das Gebot der Besteuerung nach der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit muss laut Bundesverfassungsgericht auch bei hohen Einkommen gewahrt bleiben (siehe BVerfGE

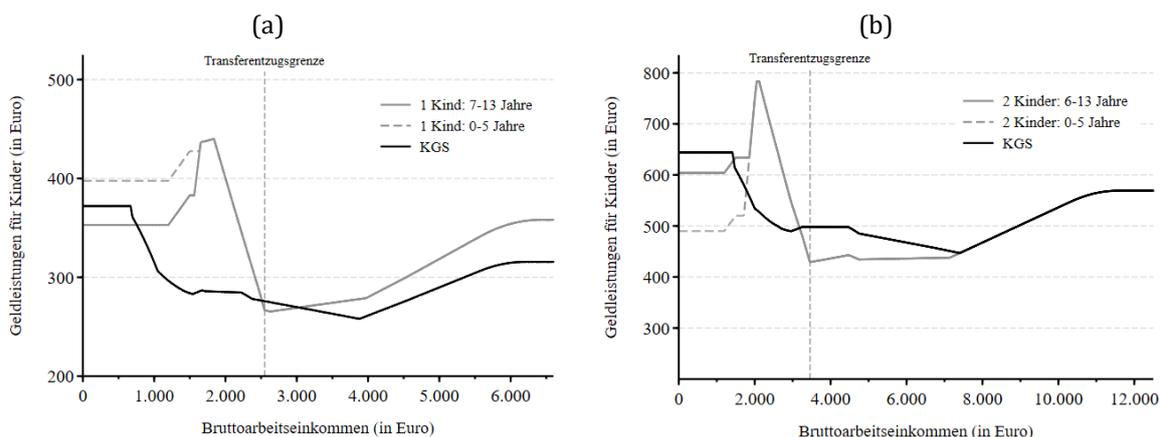
⁴ Ab einem Bruttomonatseinkommen von 23.865 Euro steigen sie auf maximal 383 Euro im Monat.

⁵ Siehe Bündnis 90/Die Grünen (2019), das Wahlprogramm der Linken <https://www.die-linke.de/wahlen/ablage-bundestagswahlen-2017/wahlprogramm/iii-soziale-sicherheit-statt-hartz-iv-armut-und-schikane/>, abgerufen am 15.10.2018, sowie für die Position des Kinderschutzbundes <http://www.kinderarmut-hat-folgen.de>, abgerufen am 12.03.2019.

82, 60 S. 87ff. und BVerfGE 99, 216 S. 233). Entsprechend muss das Vorhandensein von Kindern weiterhin steuerlich berücksichtigt werden. Wählt man eine am Bedarf ausgerichtete KGS, die kleiner ist als die maximal mögliche Steuererstattung, so muss man eine Günstigerprüfung im Steuerrecht zwischen KGS und Kinderfreibetrag beibehalten.

Abbildung 5a stellt die KGS den gegenwärtigen Leistungen ohne Leistungen für Wohnen für einen Alleinerziehenden gegenüber. Die obere gestrichelte Linie zeigt die um die Wohngeldleistungen bereinigten Kinderleistungen bei einem Vorschulkind im Status quo. Die durchgezogene Linie gibt die entsprechenden Leistungen für ein Kind unter 14 Jahren an. Diese Leistungen werden nun durch eine einheitliche KGS ersetzt. Sie gewährt allen alleinerziehenden Alg II-Beziehern bis zu einem Hinzuverdienst von 592 Euro einen einheitlichen festen monatlichen Betrag von 372 Euro. Bei höheren Arbeitseinkommen muss Lohnsteuer gezahlt werden.⁶ Ab 592 Euro greift der Eingangsteuersatz der Lohnsteuer in Höhe von 14 Prozent (siehe § 32a (1) EStG).

Abbildung 5: Wechsel zur KGS



Quelle: Eigene Berechnungen

Die Lohnsteuer trifft zunächst ausschließlich die KGS. Da der Grenzsteuersatz in der Einkommensteuer mit steigendem Einkommen schnell auf 25 Prozent ansteigt, fällt die ausbezahlte KGS zunächst relativ schnell ab. Ab einem Bruttoeinkommen von 1.051 Euro monatlich, ab dem ein Alleinstehender Lohnsteuer bezahlt, sinkt der ausbezahlte Kindergrundsicherungsbetrag dann deutlich langsamer, da die KGS dann nur noch im

⁶ Wer 592 Euro brutto verdient, kommt nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge mit der KGS auf ein zu versteuerndes Einkommen von 765 Euro im Monat. Die Lohnsteuergrenze greift bei einem deutlich niedrigeren Bruttoarbeitseinkommen, da die KGS als zu versteuerndes Einkommen mitberücksichtigt wird. Sie wird bei der Berechnung der Vorsorgepauschale für die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung nicht mitberücksichtigt. Dadurch verschiebt sich die Steuergrenze des Alleinerziehenden im Vergleich zum Alleinstehenden mehr, als wenn die KGS ebenfalls als Arbeitseinkommen berücksichtigt würde. Die Steuergrenze berücksichtigt den Unterschied der Vorsorgepauschalen an den Steuergrenzen der beiden Haushalte. Diese beträgt 87,33 Euro und führt zur beschriebenen Steuergrenze des Alleinerziehenden von 592 Euro.

Umfang des Anstiegs des Grenzsteuersatzes durch das zusätzliche Einkommen in Höhe von 372 Euro belastet wird.⁷ Die ausbezahlte KGS sinkt bis zu einem Bruttoeinkommen von knapp 3.900 Euro auf 258 Euro monatlich ab. Bei höheren Einkommen ist die Steuerentlastung durch den Kinderfreibetrag vorteilhafter. Da jedoch der Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende bei der Steuer durch die zu versteuernde Pauschale ersetzt wird, die mit steigendem Einkommen sinkt, bleibt die Geldleistung beim Spitzengrenzsteuersatz von 42 Prozent jedoch mit insgesamt 316 Euro unter dem heutigen Niveau.

Durch die Umstellung auf eine KGS fallen altersabhängige Unterschiede weg. Während bei einem Vorschulkind die Leistungen um monatlich 26 Euro sinken, steigen sie bei Kindern von sieben bis 14 Jahren um 19 Euro. Für ältere Kinder ändert sich nichts.⁸ Bei höheren Einkommen hängen die Hinzuverdienstmöglichkeiten nicht mehr davon ab, ein Kind zu haben. Dadurch gehen maximal 30 Euro monatlich an Kinderförderung verloren. Durch den Wegfall des Kinderzuschlags fallen weitere 155 Euro weg. Das bedeutet jedoch nicht, dass Alleinerziehende in dem relevanten Einkommensbereich über weniger Einkommen verfügen. Das Gegenteil ist, wie der nächste Abschnitt zeigen wird, der Fall.

Für eine vierköpfige Berliner Familie mit zwei Kindern zwischen sechs und 13 Jahren stellt Abbildung 5b die KGS den bisherigen Kindergeldleistungen abzüglich der anteiligen Leistungen für Wohnkosten gegenüber (gestrichelte Linie). Bei Arbeitslosen und Aufstockern mit ergänzendem Alg II steigt die Förderung. Im Bereich der Kinderzuschlagsvariante fällt sie niedriger aus. Auch hier kommt es, wie der nächste Abschnitt zeigt, zu keiner Schlechterstellung. Familien mit mittlerem Bruttoarbeitseinkommen zwischen 3.200 Euro und 7.400 Euro beziehen höhere Kinderleistungen. Wird der Kinderfreibetrag gegenüber der KGS vorteilhaft, ändert sich nichts.

Die drei Eckpunkte der neuen Grundsicherung für Erwerbsfähige, KGS, RBS und WBS, knüpfen nicht mehr an der Erwerbslosigkeit bzw. Arbeitssuche an, sondern einzig am Einkommen und dem Bedarf, der sich aus der eigenen Arbeitslosigkeit, dem Regelbedarf der Kinder im Haushalt und der Möglichkeit, eine für den Haushalt angemessene Wohnung zu beziehen, ergibt. Kinder erhalten in jedem Fall das soziokulturelle Existenzminimum. Durch die Aufspaltung der Bedarfsdeckung in die den Regelbedarf abdeckende KGS und eine kinderbezogene WBS kann die Förderung der Kinder

⁷ Der steuerliche Abzug bei der KGS ergibt sich aus der Differenz der Einkommensteuer, die man auf die Summe von Bruttoarbeitseinkommen und Kindergrundsicherung plus Alleinerziehendenpauschale zu zahlen hat, und der Einkommensteuer, die man zu zahlen hätte, würde man nur das Bruttoarbeitseinkommen versteuern. Der Knick bei einem Bruttoeinkommen von 1.545 Euro ist dem Solidaritätszuschlag geschuldet.

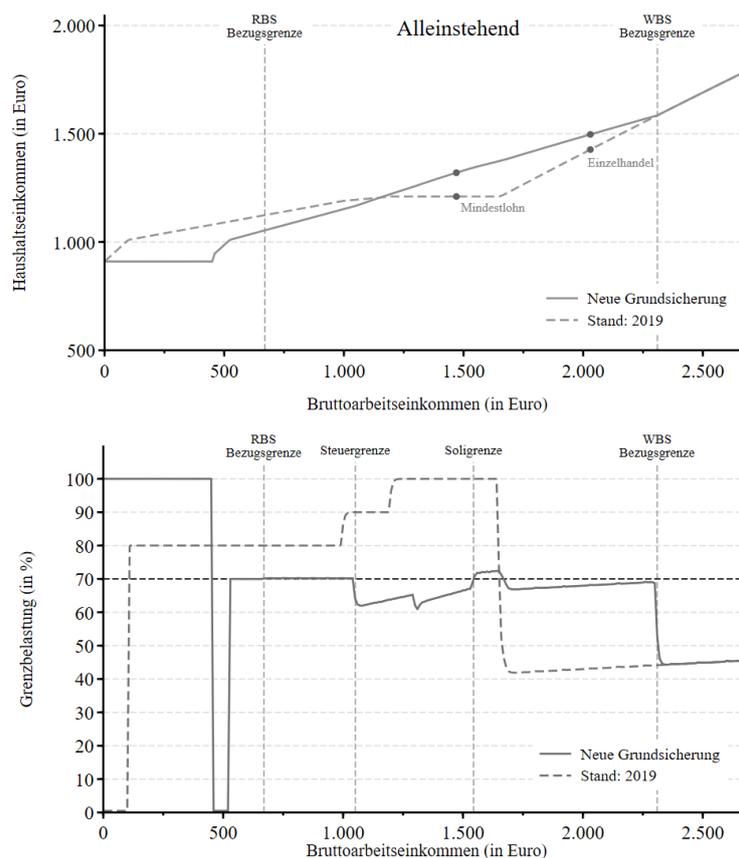
⁸ Für sechsjährige Kinder erhalten Alleinerziehende derzeit für ein Jahr 102 Euro mehr als in den Folgejahren. Bei ihnen sinkt die Förderung um 83 Euro im Monat.

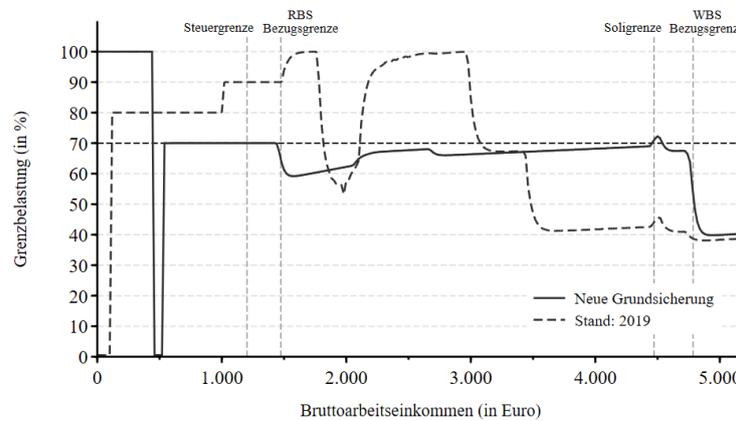
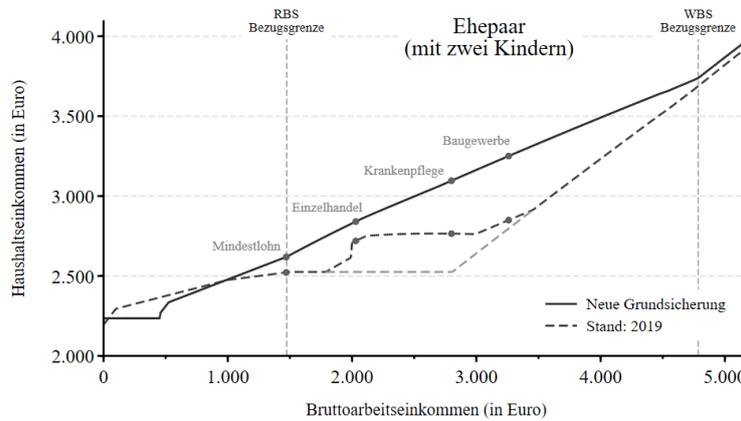
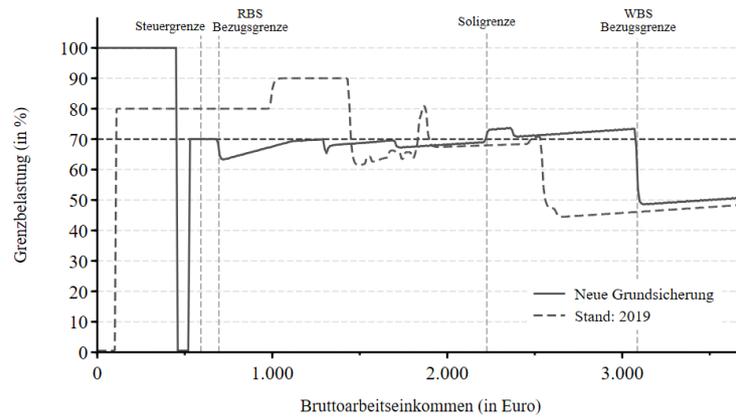
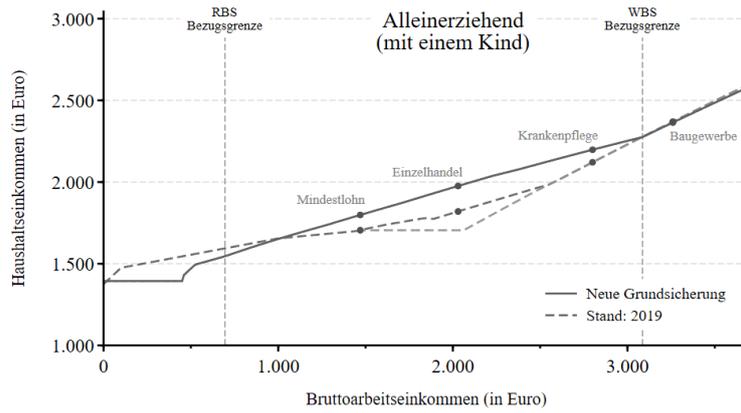
entsprechend regionaler Unterschiede differenziert werden: Wo die zusätzlichen Wohnkosten für die Kinder hoch sind, wird mehr gefördert. In gleicher Weise wird auch das soziokulturelle Existenzminimum der erwachsenen Haushaltsmitglieder durch eine Kombination von zwei Förderinstrumenten sichergestellt. Anstatt einer „one size fits all“ Förderung wird die Bedarfssicherung kostengünstiger, ohne nachteilige, regional unterschiedliche Anreizeffekte hervorzurufen.

6 Die neue solidarische Grundsicherung

Das Zusammenspiel der drei neuen Förderinstrumente soll im Folgenden anhand der drei Berliner Modellhaushalte illustriert werden, deren exemplarische neue Einkommensverläufe in den jeweils oberen Diagrammen der Abbildung 6 den Einkommensverläufen im Status quo gegenübergestellt werden.

Abbildung 6: Die neue Grundsicherung





Quelle: Eigene Berechnungen.

Der maximale Anspruch eines Berliner Alleinstehenden in Höhe von 910 Euro wird in der neuen Grundsicherungsarchitektur weiterhin sichergestellt. Er erhält 424 Euro RBS und

maximal 486 Euro WBS. Minijobs lohnen sich für ihn nicht mehr, da sie zu 100 Prozent auf die RBS angerechnet werden. Dafür kann er, wenn er sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, zunächst die ersten 100 Euro über dem Regelbedarf ohne Abzüge hinzuverdienen und darüber hinaus immer etwa 30 Prozent des zusätzlichen Bruttoeinkommens behalten, bis RBS und WBS vollständig abgeschmolzen sind. Damit steigt dort der Anreiz, mehr zu arbeiten, sowohl aufgrund des niedrigeren Nettoeinkommens (bis 1.150 Euro monatlichem Bruttoarbeitseinkommen) als auch durch die durchgängig niedrigeren Abzüge. Die neue Grundsicherungsarchitektur fördert so umfassendere Selbsthilfe, ohne die Fürsorgepflicht gegenüber Arbeitslosen einzuschränken. Wer Mindestlohn bezieht und halbtags arbeitet, verdient 64 Euro weniger als im Status quo. Wer hingegen Vollzeit (160 Stunden) arbeitet, geht mit 110 Euro mehr, das sind 1.320 Euro im Monat, nach Hause. Eine tariflich entlohnte Vollzeitstelle im Einzelhandel führt ebenfalls zu einem höheren Nettoeinkommen. Bei Einkommen über 2.300 Euro im Monat ändert sich nichts.

Für Alleinerziehende gelten bei der RBS die gleichen Regelungen wie für einen Alleinstehenden. Hinzu kommt die höhere WBS für das Kind und die KGS. Diese wird jedoch nicht mehr nach dem Alter der Kinder differenziert. Eine arbeitslose Berliner Alleinerziehende mit Vorschulkind erhält deswegen im neuen System 26 Euro weniger, mit einem Schulkind bis unter 14 Jahren bekommt sie 20 Euro im Monat mehr (siehe mittleres linke Diagramm der Abbildung 6). Nachdem die RBS abgeschmolzen ist, sorgen die Abschmelzregeln bei der WBS dafür, dass die Abzüge weiterhin bei etwa 70 Prozent liegen. Die WBS-Bezugsgrenze ist bei knapp 3.100 Euro erreicht. Oberhalb dieses Einkommens sind nur noch Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer zu zahlen.

Das neue System wird für Alleinerziehende mit Schulkind (Vorschulkind unter sechs Jahren) ab einem Bruttoeinkommen von 1.017 Euro (1.231 Euro) vorteilhaft. In höheren Einkommensbereichen, in denen derzeit die Kinderzuschlagsvariante für Alleinstehende finanziell am günstigsten ist, erhöht das neue System durchweg das verfügbare Haushaltseinkommen der Alleinerziehenden. So verdient jemand, der in Vollzeit im Einzelhandel arbeitet, monatlich über 160 Euro netto mehr. Der Vorteil gegenüber dem Status quo verringert sich, sobald im alten System die Transferbezugsgrenze von 2.500 Euro erreicht ist. Bei höheren Einkommen unterscheiden sich die Systeme nur noch geringfügig, aufgrund der unterschiedlichen Behandlung der Sonderleistungen für Alleinerziehende. Im alten System steigt der steuerliche Vorteil des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende mit steigendem Einkommen an. Im neuen System wird die zu versteuernde Alleinerziehendenpauschale hingegen mit steigendem Einkommen abgeschmolzen. Damit wird zumindest beim Mehrbedarf für Alleinerziehende sichergestellt, dass die Förderung mit steigendem Einkommen nicht zunimmt.

Ein Berliner Ehepaar mit zwei Schulkindern unter 14 Jahren erhält 40 Euro mehr, wenn beide arbeitslos sind. Arbeit lohnt erst ab einem Bruttoarbeitseinkommen von 973 Euro. Besonders vorteilhaft wird das neue System ab einem Bruttoeinkommen von 1.790 Euro, also in dem Einkommensintervall, in dem Familien im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes 2019 bessergestellt worden sind. Hier bietet die neue Grundsicherungsarchitektur deutlich höhere Haushaltseinkommen – bei zugleich durchgängig besseren Hinzuverdienstmöglichkeiten.

Wenn ein Ehepartner zum Tariflohn im Einzelhandel arbeitet, erhält die Familie netto 121 Euro mehr. Bei einem Krankenpfleger steigt das verfügbare Familieneinkommen um 330 Euro und bei einer tariflich entlohnten Vollzeitbeschäftigung im Baugewerbe um netto knapp 400 Euro an. Dieser Vorteil verringert sich bei höheren Einkommen, da die Bezugsgrenze, bis zu der höhere Abzüge vorgenommen werden, durch die Umstellung nach außen verschoben wird. Die vierköpfige Berliner Familie hat maximal bis zu einem Bruttoeinkommen von knapp 4.800 Euro Anspruch auf WBS. Das neue System ist auch weiterhin vorteilhafter, solange die KGS günstiger ist. Erst bei höheren Einkommen ab 7.400 Euro, bei denen der steuerliche Kinderfreibetrag vorteilhaft wird, ändert sich nichts mehr.

Haushalte mit Kindern profitieren am meisten von der neuen Grundsicherungsarchitektur. Sie waren bislang am stärksten vom Sozialstaatsdilemma betroffen und profitieren entsprechend am meisten von der verbesserten Anreizstruktur. Das neue System stärkt die Anreize zur Selbsthilfe, indem es den Familien einen erhöhten Anteil des eigenen Einkommens belässt und nicht wie im alten System übermäßig stark gegen Leistungen für Kinder aufrechnet. Dabei wird die Fürsorge gegenüber denjenigen, die keine Arbeit finden können und auf Unterstützung der Solidargemeinschaft angewiesen sind, nicht zurückgefahren.

Der Transferentzug wird bei sozialversicherungspflichtiger Arbeit, wie man an den Grenzbelastungen in den jeweils unteren Grafiken der Abbildung 6 sehen kann, bei allen Haushaltstypen auf etwa 70 Prozent beschränkt. Er ist jedoch, außer beim RBS-Bezug, nicht über alle Einkommen hinweg konstant, sondern bestimmt sich vielmehr aus der Summe der Regelungen der einzelnen Förderinstrumente, den Beitragssätzen der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung und dem geltenden Steuertarif. Dadurch sind Leistungsbezieher ebenso von Änderungen der Sozialversicherungsbeiträge und des Steuertarifs betroffen wie alle anderen Arbeitnehmer auch.

Die Grenzbelastung fällt bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden bei der Steuergrenze auf zunächst rund 64 Prozent ab. Zur Transferentzugsrate bei der WBS von 25 Prozent kommen ab dieser Grenze die erhöhten Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung von 25 Prozent im Midijobbereich und der Eingangsgrenzsteuersatz von 14 Prozent. Bei Ehepaaren fällt die Grenzbelastung auf unter 60 Prozent, da die Steuergrenze jenseits der

Midijobgrenze ist und die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung dort nur 20 Prozent betragen. Aufgrund der Progression des Lohnsteuertarifs (siehe § 31a, Absatz 1 EStG) im unteren Einkommensbereich steigt der Transferentzug dann schnell wieder bis zum Erreichen der WBS-Bezugsgrenze an. Jenseits dieser Bezugsgrenze werden nur noch Sozialversicherungsbeiträge und Steuern abgezogen, die Belastung liegt in diesem Bereich je nach Haushaltstyp zwischen knapp 40 Prozent bei Ehepaaren und knapp 50 Prozent bei Alleinstehenden.

Die Grenzbelastungen schwanken aufgrund von drei Besonderheiten, die nicht auf die neue Grundsicherung zurückzuführen sind. Im Midijobbereich sind höhere Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung zu zahlen (siehe § 20 SGB IV in Verbindung mit § 163 Absatz 10 SGB VI). Im Einkommensteuerrecht führt die Berücksichtigung der Vorsorgepauschale dazu, dass bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden die Grenzbelastung des Arbeitseinkommens zwischen 1.320 Euro und 1.662 Euro monatlichem Bruttoeinkommen ansteigt (siehe § 39b Abs. 2 S. 5 Nr. 3 EStG). Und beim Solidaritätszuschlag gibt es nach einem Freibetrag einen Aufholbereich, in dem der Aufschlag auf die Lohnsteuer deutlich über 5,5 Prozent liegt (siehe § 4 SolZG).

Warum so kompliziert? Der neue Vorschlag des ifo-Instituts zur Reform der Grundsicherung (siehe Blömer und Peichl 2019 und Blömer, Fuest und Peichl 2019, Reformen 3 und 4) erscheint hinsichtlich der Grenzbelastungen wesentlich unkomplizierter. Er setzt nicht an den Ursachen an, sondern führt eine einheitliche Transferentzugsrate von 60 Prozent ab vom Haushaltstyp abhängigen Einkommensgrenzen ein. Das bedeutet für Alleinerziehende, dass sie selbst bei einer Vollzeitbeschäftigung bei Stundenlöhnen unter 14 Euro noch Alg II-Bezieher wären. Ehepaare, die insgesamt 60 Stunden die Woche arbeiten, wären bei Stundenlöhnen unter durchschnittlich 14,90 Euro weiterhin im Alg II-Bezug. Das erhöht die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und führt damit zu einer stärkeren Stigmatisierung einer wachsenden Zahl von Ehepaaren mit Kindern. Das räumt auch das Ifo-Institut selbst ein. Es will dem aber dadurch begegnen, dass die Leistungen durch die im Zuge fortschreitender Digitalisierung möglichen besseren Verknüpfungen der Daten aus unterschiedlichen Ämtern „schließlich zu einer automatischen Auszahlung der Ansprüche an alle Berechtigte führen“ (Blömer, Fuest und Peichl 2019, S. 36).

Der große Vorteil der hier vorgestellten neuen Grundsicherungsarchitektur ist demgegenüber, dass die KGS vollständig in den Steuertarif ausgelagert wird und damit alle Familien mit Kindern gleichermaßen zu Leistungsbeziehern macht. So wenig wie der Bezug von Kindergeld stigmatisiert, so wenig stigmatisiert der Bezug der KGS. Ein weiterer bedeutsamer Vorteil ist, dass die Bedürftigkeitsprüfung grundsätzlich für diejenigen entfällt, die nur wegen der Kinder Leistungen in Anspruch nehmen müssen. Auch die WBS ist als allgemeine Leistung, ähnlich der KGS, ausgestaltet. Sie wirkt ebenfalls

nicht stigmatisierend. Eine Bedürftigkeitsprüfung findet nur bei der RBS weiterhin statt. Dadurch sinkt der Anteil der Haushalte, die sich einer solchen Prüfung unterziehen müssen, gegenüber dem Anteil der Haushalte, die das heute noch tun müssen, um Alg II oder den Kinderzuschlag zu erhalten.

Stigmatisierung erfährt man jedoch nicht nur durch die Art des Transferbezugs. Stigmatisierung erfährt man durch eine fixe Transferentzugsrate. Durch sie nimmt man nicht mehr gleichberechtigt an den anderen Solidargemeinschaften teil und wird auch als Steuerbürger anders behandelt. Änderungen des Steuertarifs oder der Sozialversicherungsbeiträge werden bei fixen Transferentzugsraten nicht mehr an diejenigen weitergegeben, die Anspruch auf ergänzende Bedarfssicherung haben. Transferempfänger werden gleichsam in einem sozialen Schutzraum vor den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen geschützt. All das ist mit dem Prinzip politischer Rechenschaftspflicht in einer demokratisch verfassten Gesellschaft nicht vereinbar. Über ein großes Einkommensintervall hinweg fixe Transferentzugsraten führen zur Exklusion eines großen Anteils der Bevölkerung bei wichtigen sozial- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen. Mit dem Vorschlag einer neuen solidarischen Grundsicherung kann dies vermieden werden.

7 Auswirkungen

Minijobs werden nicht mehr gefördert. Deswegen werden viele Aufstocker zukünftig auf Arbeit verzichten. Umgekehrt werden diejenigen Alg II-Bezieher, die für 450 Euro oder mehr arbeiten, versuchen, ihr Arbeitsangebot auszuweiten. Da man im neuen System bei einem 450-Euro-Job monatlich 170 Euro weniger als bisher verdient, erhöht der Einkommensverlust die Bereitschaft, mehr zu arbeiten. Da man vom zusätzlichen Einkommen auch mehr behalten kann, verstärkt dies die Bereitschaft, mehr zu arbeiten.

Wie die Beschäftigungseffekte genau ausfallen, zeigen die in Tabelle 2 aufgelisteten Ergebnisse einer Simulation mit Hilfe des STSM Mikrosimulationsprogramms (siehe Steiner et al. 2012), einerseits anhand der Arbeitsstunden, andererseits anhand der Partizipationsrate.⁹ Die Arbeitsstunden verändern sich kaum, sie steigen in den unteren Dezilen an. Eine Ausnahme bilden Männern des untersten Einkommensdezils. Hier sind offensichtlich viele, die ihre geringfügige Stundenzahl aufgeben würden. Bei höheren Einkommen schlägt der positive Einkommenseffekt durch, hier gehen die Arbeitsstunden vor allem bei Frauen in geringem Umfang zurück. Die Arbeitsstunden steigen in Haushaltstypen ohne Kinder an, in Haushalten mit Kindern sinken sie. Hier dominiert der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt.

⁹ Die Simulation berücksichtigt die Gesetzeslage am 1. August 2019.

Tabelle 2: Beschäftigungseffekte der neuen Grundsicherungsarchitektur

	Arbeitsstunden gesamt			Arbeitsmarktpartizipation		
	Veränderung in %			Veränderung in %-Punkten		
	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Nach Haushaltszusammensetzung						
Alleinstehend	0,39	0,22	0,31	0,03	-0,25	-0,10
Alleinerziehende mit einem Kind	0,15	-0,64	-0,00	-0,17	-0,64	-0,25
Alleinerziehende mit mehr als einem Kind	-0,08	-2,69	-0,49	-0,58	-2,40	-0,80
Paare ohne Kinder	0,19	0,12	0,15	0,01	0,05	0,03
Paare mit einem Kind	-0,52	-0,04	-0,24	-0,27	-0,01	-0,15
Paare mit mehr als einem Kind	-1,64	-0,12	-0,70	-0,93	-0,03	-0,51
Einkommensdezile im Status Quo						
1. Dezil	0,71	-0,40	0,31	-0,71	-1,67	-1,08
2. Dezil	0,60	1,22	0,89	-0,18	0,41	0,03
3. Dezil	-0,23	0,80	0,29	-0,40	0,11	-0,18
4. Dezil	-0,49	0,29	-0,10	-0,46	-0,04	-0,28
5. Dezil	-0,38	-0,13	-0,25	-0,33	-0,03	-0,20
6. -10 Dezil	-0,28	-0,15	-0,21	-0,10	-0,00	-0,05
Insgesamt	-0,18	0,03	-0,07	-0,27	-0,08	-0,18

Quelle: Eigene Berechnung

Die Arbeitsmarktpartizipation geht leicht zurück. Das ist vor allem dem Rückgang bei den geringfügigen Beschäftigungen im untersten Einkommensdezil geschuldet und dem Ausscheiden von Frauen aus Haushalten mit höheren Einkommen. Hier wirkt sich die stärkere Förderung der Kinder aus. Je mehr Kinder im Haushalt, desto größer ist der Einkommensanstieg gegenüber dem Status quo und damit der Anreiz, dass zumindest ein Erwachsener daheimbleibt. Insbesondere, wenn er zuvor nur geringfügig beschäftigt war. Der Rückgang der Partizipationsrate bei den Alleinstehenden hat damit zu tun, dass die neue Grundsicherungsstruktur gezielt nur noch versicherungspflichtige Jobs fördert und geringfügige Jobs unattraktiv macht. Das führt dazu, dass viele Alleinstehende, die für nur 100 Euro arbeiten, lieber gar nicht arbeiten, anstatt eine sozialversicherungspflichtige Arbeit zu suchen.

Die Tabelle 3 macht die fiskalische Rechnung auf, wie sie sich nach den simulierten Verhaltensanpassungen zeigt. Unter Berücksichtigung der Verhaltensanpassungen ergibt sich ein jährliches Defizit von 4,9 Mrd. Euro. Die Ausgaben für die drei neuen Förderinstrumente übersteigen die bisherigen Ausgaben für Alg II, Wohngeld, Kinderzuschlag und Kindergeld um jährlich 18,8 Mrd. Euro. Dem stehen Mehreinnahmen von 13,8 Mrd. Euro gegenüber.

Tabelle 3: Aufkommensveränderungen

	Status Quo	Neue Grundsicherungsarchitektur in Mrd. Euro/Jahr	Aufkommensänderung
Ausgaben			-18,77
Wohngeld	5,48		+5,48
Alg II + KdU	31,55		+31,55
Kinderzuschlag + Kindergeld	36,21		+36,21
RBS		9,14	-9,14
WBS		24,44	-24,44
KGS		56,93	-56,93
Änderung sonstige Sozialleistungen			-0,36
Einnahmen			+13,84
Beiträge zur SV	516,27	515,57	+0,70
Einkommensteuer + Soli	309,05	323,58	+14,53
Änderung sonstige Steuern			+0,01
Aufkommensänderung			-4,93

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Leistungen für Kinder werden massiv ausgeweitet. So werden im Rahmen der KGS brutto 19,8 Mrd. Euro mehr für Kinder ausbezahlt,¹⁰ als derzeit durch Regelbedarf für Kinder, Kindergeld und Kinderzuschlag ausbezahlt werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass hier die Bruttoausschüttung der KGS von 322 Euro pro Kind und Monat in die Rechnung eingeht. Da diese besteuert wird, steigen mit der Umstellung die Steuereinnahmen durch die Steuer auf die KGS in Höhe von 15,1 Mrd. Euro an. Die aggregierten Leistungen für den Regelbedarf für Erwachsene, Kosten der Unterkunft und Wohngeld sinken hingegen um 2,3 Mrd. Euro.

Die Simulationen bestätigen im Großen und Ganzen die Erwartungen an die neue Grundsicherungsarchitektur. Sie stärkt vorrangig Familien mit Kindern durch eine Kindergrundsicherung. Gleichzeitig steigert sie die Arbeitsanreize im untersten Einkommensbereich für Alleinerziehende und Ehepaare mit Kindern. Die Kosten dieser Verlagerung hin zu mehr Selbsthilfe liegen im mittleren einstelligen Milliardenbereich. Das macht eine geringfügige Erhöhung der „Versicherungsprämien für die Grundsicherung“, die in Form von Steuern zu zahlen sind, notwendig. Sie garantiert aber mehr Absicherung im Notfall, von der schlussendlich alle profitieren können.

¹⁰ RBS minus (Kinderzuschlag + Kindergeld) minus nicht ausgewiesenem anteiligen Sozialgeld im Alg II in Höhe von 910 Mio. Euro.

8 Begleitende Maßnahmen

Die neue Grundsicherungsarchitektur verschiebt die Balance von Fürsorge und Selbsthilfe zugunsten der Selbsthilfe und Eigenverantwortung. Sie wird umso erfolgreicher sein, je mehr sich die positiven Anreizwirkungen entfalten können. Einige flankierende Maßnahmen können helfen, die solidarische Grundsicherung noch effizienter auszugestalten.

Abschaffung der Minijobs

An erster Stelle wäre über die Abschaffung der Minijobs nachzudenken. Minijobs schaffen für rund 2,9 Millionen Menschen, die bereits eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben, zusätzliche abgabenfreie Einkommen. Dazu kommen etwa 2,2 Millionen Zweitverdiener, für die sich eine sozialversicherungspflichtige Arbeit wegen der hohen Abgabenlast nicht lohnt, und die sich deswegen mit einem Minijob begnügen. Der Minijobsektor schafft damit eine staatlich geförderte Konkurrenz für diejenigen, deren Bereitschaft, Arbeit zu suchen, gesteigert werden soll.

Zu einer solidarischen Grundsicherung gehört auch das Versprechen, den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht unnötig zu erschweren. Deshalb ist die Abschaffung der Minijobs eine erste wichtige flankierende Maßnahme für die Einführung der neuen Grundsicherungsarchitektur. Vorrangig ist dabei die Abschaffung der Zweitjobs. Vorstellbar ist darüber hinaus auch die Abschaffung der Vergünstigungen für Minijobber, die über ihre Partner bereits sozialversichert sind. Bei Rentnern, Schülern und Studenten könnten hingegen bestehende Minijobregelungen in Form der zum Teil schon bestehenden Sonderregelungen beibehalten werden.

Fallweises Workfare

Solidarität muss aber unter Umständen auch stärker von den Betroffenen eingefordert werden. Wer bislang nur geringfügig gearbeitet hat, wird, wie wir im letzten Abschnitt gesehen haben, unter Umständen lieber gar nicht mehr arbeiten als eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzunehmen. Und viele, die jetzt keinen Hinzuverdienst haben, begnügen sich weiterhin mit den Fürsorgeleistungen und zeigen wenig Bereitschaft, Arbeit zu suchen. Hier muss gegengesteuert werden. Wenn reichlich geeignete Arbeitsplätze in einer Region vorhanden sind, muss sichergestellt werden, dass Leistungsbezieher, die für diese Stelle qualifiziert sind, diese auch annehmen und danach auch motiviert sind, alles daran zu setzen, sie auch zu behalten. RBS sollte daher, entsprechend den im SGB II bereits festgelegten Grundsätzen zur Mitwirkungspflicht, an die Erbringung einer Gegenleistung geknüpft werden (siehe § 2 SGB II Satz 2). Dahinter steckt die Idee des Workfares (siehe z.B. Besley and Coate 1982 und für den Fall unfreiwilliger Arbeitslosigkeit Kreiner und Tranæs 2005). Wer sich weigert, hat keinen

Anspruch auf Hilfe. Die Mitwirkung sollte jedoch nicht flächendeckend, sondern nur fallbezogen eingefordert werden (hierzu Schöb und Weimann 2006). Es geht nicht darum, RBS-Leistungsbezieher unter den Generalverdacht zu stellen, sie wollten nicht arbeiten, sondern darum, diejenigen, die schwarzarbeiten oder Freizeit über alles schätzen, zu einer eigenen Entscheidung zu bewegen: Entweder sie nehmen eine passende Arbeit an, oder sie erhalten Fürsorgeleistungen nur gegen eine Gegenleistung, oder sie verzichten auf Grundsicherungsleistungen.¹¹

Wenn Arbeitsplätze knapp sind, sollte man von Workfare-Maßnahmen Abstand nehmen. Wenn hingegen hinreichend viele offene Stellen lokal vorhanden sind, ein RBS-Bezieher immer wieder Stellenangebote ablehnt und das Jobcenter deswegen den konkreten Verdacht hegt, dass sich jemand nicht ernsthaft um Arbeit bemüht, so sollte es die Möglichkeit haben, den Betroffenen entweder zu einer Aus-, Um- oder Fortbildungsmaßnahme in Vollzeit zu verpflichten (dies bietet sich insbesondere bei Jugendlichen an) oder aber in eine Ein-Euro-Job-Maßnahme zu schicken.

Das ist nicht Sanktionierung, sondern eingeforderte Solidarität. Solidarische Grundsicherung versteht sich als Versicherung auf Gegenseitigkeit. Menschen, die arbeiten könnten, einfach nur Geld in die Hand zu drücken und sich nicht weiter um sie zu kümmern, ist bei weitem die schlechtere, weniger soziale Lösung. Mit einer zu großzügigen staatlichen Fürsorge schaffen wir Milieus, in denen Erwerbstätigkeit unbekannt ist, in denen die Menschen durch das Leben treiben, ohne die regulierende und strukturierende Hilfe, die eine reguläre Arbeit bietet, und ohne die Selbstbestätigung, die aus der Erfahrung entsteht, für sich selbst sorgen zu können (siehe hierzu etwa Jahoda 1984, Schöb 2013). Man kürzt den Betroffenen dabei keinesfalls das soziokulturelle Existenzminimum. Man fordert von ihnen Zeit ein, die sie bei ihrer Freizeit oder Schwarzarbeitszeit einsparen müssen.

Solidarisches Aufstocken

Von der Verpflichtung zu solchen Ein-Euro-Jobs ausgenommen sind diejenigen, die heute vielleicht nur deswegen eine geringfügige Arbeit haben, weil sie aus gesundheitlichen, familiären oder sozialen Gründen nur sehr eingeschränkt arbeitsfähig sind. Wenn sie in der Folge einer Umstellung auf die neue Grundsicherungsarchitektur ihre Beschäftigung aufgeben, liegt das nicht unbedingt daran, dass sie nicht mehr arbeiten wollen. Sie werden damit potentiell zu Verlierern der Umstellung. Der Staat sollte daher als weitere flankierende Maßnahme, im Rahmen ehrenamtlicher Tätigkeit Hinzuverdienstmöglichkeiten für alle schaffen, die besondere Vermittlungshemmnisse aufweisen, nur eingeschränkt arbeitsfähig sind oder mindestens sechs der letzten sieben

¹¹ Der Effekt wird dadurch verstärkt, dass beim Wegfall der RBS auch die WBS schneller abgeschmolzen wird.

Jahre Alg II bezogen haben. Sie erhalten das Angebot, ihre Grundsicherungsleistungen um bis zu 200 Euro monatlich abzugsfrei durch ehrenamtliche Arbeit aufzustocken. Vorbilder für eine solche organisierte ehrenamtliche Tätigkeit gibt es viele, etwa den Bundesfreiwilligendienst, in dem jedes Jahr 35.000 Freiwillige in sozialen, ökologischen oder kulturellen und sportlichen Einrichtungen, aber auch in der Flüchtlingshilfe oder dem Katastrophenschutz gemeinnützige Arbeit leisten. Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) könnte dabei die Aufgabe übernehmen sicherzustellen, dass diese Arbeiten dem Grundsatz der Arbeitsmarktneutralität genügen und keine regulären Arbeitsplätze verdrängen. Bestehende Strukturen können genutzt werden, um Arbeitsgelegenheiten für schwer vermittelbare RBS-Bezieher zu schaffen.

Das Ziel dieser Tätigkeiten im Rahmen des solidarischen Aufstockens ist es, Menschen die Möglichkeiten zu geben, im geringfügigen Umfang durch Eigenengagement etwas hinzuzuverdienen. Dahinter steht ein Angebot, keinesfalls Zwang. Da diese Tätigkeiten vollkommen freiwillig sind, kann man die Entlohnung für im Prinzip ehrenamtliche Tätigkeit deutlich unterhalb des Mindestlohns halten. Dies ist auch notwendig, um durch diese Art der Tätigkeit die Anreize zur Selbsthilfe im Rahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht zu unterlaufen.

Regelung des Zugangs zur solidarischen Grundsicherung

Eine solidarische Grundsicherung übt bei uneingeschränkter Freizügigkeit und uneingeschränktem Zugang eine große Anziehung auf Zuwanderer aus (siehe Borjas 1999, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2000, Sinn 2002, Giulietti 2014). Das gefährdet die Stabilität der solidarischen Grundsicherung, sowohl im Hinblick auf die Finanzierbarkeit als auch im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz. Eine neue Grundsicherungsarchitektur bedarf daher auch einer klaren Abgrenzung der Solidargemeinschaft im Rahmen der in Europa bestehenden Arbeitnehmerfreizügigkeit.¹² Es ist notwendig, dass Deutschland im Zuge des Ausbaus der solidarischen Grundsicherung die Möglichkeit erhält, den Zugang zur solidarischen Grundsicherung eigenständig zu steuern. Die Zuwanderung aus Ländern außerhalb der EU lässt sich mit einem Einwanderungsgesetz steuern. Dieses lässt sich entsprechend den Ansprüchen des Arbeitsmarktes und den Ansprüchen eines veränderten Sozialsystems anpassen. Beim Zugang von EU-Bürgern bedarf es hingegen unter den EU-Mitgliedsstaaten eines weitgehenden Konsenses, den Zugang zu nationalen Sozialsystemen, unter Beibehaltung der Freizügigkeit, einzuschränken.

¹² Die Abgrenzung der Solidargemeinschaft bedeutet nicht, dass die Solidargemeinschaft nicht als Ganzes bereit ist, Dritten außerhalb der Solidargemeinschaft zu helfen, sei es in Form von Entwicklungshilfe, sei es durch die Bereitschaft, Flüchtlinge aus Kriegsgebieten aufzunehmen. In diesen Fällen geht es nicht um gegenseitige Einstandspflicht, sondern schlicht um die Frage humanitärer Hilfe von Notleidenden.

Vorrangig sollte die Definition des Arbeitnehmerstatus im Hinblick auf den Zugang zur steuerfinanzierten RBS und WBS eingeschränkt werden. Zu steuerfinanzierten Sozialleistungen zugangsberechtigt sollte nur sein, wer im Inland Vollzeit arbeitet. Da eine Arbeitszeitüberwachung schwer möglich ist, ließe sich diese Bedingung an ein sozialversicherungspflichtiges Mindesteinkommen in Höhe des monatlichen Mindestlohneinkommens eines Arbeitnehmers koppeln, das man bei einer Vollzeitarbeit erhält. Wer weniger verdient, kann grundsätzlich keine Ansprüche auf Grundsicherung geltend machen, die über den Anspruch, den man beim Mindestlohneinkommen hat, hinausgehen. Damit entfällt jeglicher Anspruch auf RBS und der Anspruch auf WBS reduziert sich sehr deutlich. Für einen Zeitraum von fünf Jahren sollte ferner das Heimatland eines Zuwanderers für die Sicherstellung eines Grundsicherungseinkommens für Arbeitslose und Geringverdiener verantwortlich bleiben (siehe hierzu Sinn 2002, 2016). Ob Betroffene dann im Zielland bleiben oder lieber zurück in ihr Heimatland gehen, bleibt ihnen überlassen. Übergangsregelungen bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sind entsprechend den geltenden Regelungen denkbar.

Schließlich sollte bei der KGS das Wohnsitzlandprinzip eingeführt werden. Für Kinder von Zuwanderern, die mit nach Deutschland kommen, ändert sich damit nichts. Für Kinder, die im Heimatland bleiben, wird die Höhe des Kindergeldes entsprechend den Lebenshaltungskosten des Landes, in dem das Kind lebt, oder entsprechend den dort bezahlten Kindergeldleistungen festgesetzt. Um EU-Ausländer nicht gegenüber deutschen Staatsbürgern zu diskriminieren, ist diese Regelung auch für im Ausland lebende deutsche Kinder anzuwenden. Eine solche Regelung ist jedoch heftig umstritten. So hat die Europäische Kommission im Sommer 2019 Österreich wegen einer entsprechenden Regelung beim Kindergeld verklagt. Es bleibt abzuwarten, wie der Europäische Gerichtshof in diesem Fall unterscheidet. Er muss dabei grundsätzlich festlegen, ob er die Nichtdiskriminierung von EU-Ausländern im Hinblick auf eine Bedarfsabsicherung einfordert. In diesem Fall müsste er Österreich Recht geben. Fordert er eine Nichtdiskriminierung bei den nominalen Transferzahlungen, so müsste er der EU Kommission Recht geben.

Die drei Maßnahmen lassen sich nur im Rahmen einer einvernehmlichen europäischen Lösung umsetzen. Sie stellen keine Abkehr vom bestehenden System dar, sondern stärken durch eine klarere Abgrenzung die solidarischen Grundsicherungssysteme der EU-Mitgliedsstaaten und erhöhen damit die Akzeptanz von Umverteilung innerhalb der Gesellschaft, ohne dabei die europäische Integration zu gefährden.

9 Schlussbemerkungen

Dank Hartz IV sind viele Menschen nicht mehr länger auf Fürsorge angewiesen, sondern wieder in der Lage, für sich selbst sorgen zu können. Allerdings zeigt sich die gegenwärtige Grundsicherung immer weniger in der Lage, die unterschiedlichen Ursachen von Hilfebedürftigkeit – Arbeitslosigkeit, geringe Einkommen, hohe Mieten und viele Kinder – mit den richtigen Maßnahmen zu adressieren. Das Ausmaß der Hilfebedürftigkeit ist von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Wer arbeitslos ist, kann seinen eigenen Bedarf nicht abdecken. Die Fürsorgeleistungen, die er dann erhält, definieren individuelle Lohnuntergrenzen, unterhalb der sich Arbeit finanziell nicht lohnt. Wer alleine ist, kann von einem Nettolohn von 1.000 Euro in Mecklenburg-Vorpommern gut leben, nicht aber, wenn er zwei Kinder zu versorgen hat. Wer in München oder Frankfurt lebt, wird mit 1.000 Euro wegen der hohen Mieten auch alleine nicht zurechtkommen.

Das Ausmaß des Sozialstaatsdilemmas bestimmt sich durch unterschiedliche Ursachen. Das gegenwärtige Grundsicherungssystem kommt damit immer weniger gut zurecht. Es hat im Laufe der Zeit ein immer weiter verzweigtes System unterschiedlichster und zum Teil schlecht aufeinander abgestimmter Fördersysteme geschaffen, mit unterschiedlichen Leistungsniveaus und unterschiedlichen Anreizen zur Selbsthilfe. An den Schnittstellen kommt es zu zum Teil massiven Verwerfungen, die dafür sorgen, dass insbesondere Betroffene mit mehreren Kindern und hohen Mietbelastungen oftmals überhaupt keinen Anreiz mehr haben, auf eigenen Füßen zu stehen.

Eine neue Grundsicherungsarchitektur will diese Mängel beheben, indem sie die Förderung stärker an den Ursachen der Bedürftigkeit ansetzt und die neuen Förderinstrumente dabei so miteinander verzahnt, dass Reformen einzelner Instrumente nicht, wie heute häufig der Fall, zu neuen Verwerfungen an den Schnittstellen mit anderen Instrumenten führen. Die neue Grundsicherungsarchitektur baut dabei weitgehend auf dem Bestehenden auf. Wer Kinder hat, erhält unabhängig vom Erwerbsstatus und eigenem Einkommen immer das soziokulturelle Existenzminimum für seine Kinder. Dafür sorgt eine Kindergrundsicherung, die alle nicht wohnungsabhängigen Kosten abdeckt. Alg II wird durch eine Regelbedarfssicherung für erwerbsfähige Erwachsene ersetzt. Die neue Regelbedarfssicherung setzt dabei verstärkt auf die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeit. Ein neues einheitliches Wohngeld deckt darüber hinaus die Miet- und Heizkosten für alle Familienangehörigen ab. Es unterscheidet nicht mehr zwischen Arbeitslosen und Geringverdienern, sondern orientiert sich ausschließlich am Einkommen, an der Haushaltsgröße und am regionalen Mietniveau.

Die drei Fördersysteme sind so aufeinander abgestimmt, dass eine Bedarfsgemeinschaft jenseits einer Geringfügigkeitsgrenze vom zusätzlichen Arbeitseinkommen immer mindestens 30 Prozent behalten kann. Das ist deutlich mehr als die gegenwärtigen Hinzuverdienstregelungen vorsehen. Die neue Grundsicherungsarchitektur fördert so die

Selbsthilfe des Einzelnen ebenso wie die Fürsorge füreinander. Dabei eine ausgewogene Balance zu finden, ist fortwährende Aufgabe der Sozialpolitik, deren erfolgreiche Bewältigung mitentscheidend für die Überlebensfähigkeit des Sozialstaates ist. Flankierende Maßnahmen können hier einen wichtigen Beitrag leisten. Dieser Beitrag entwickelt Vorschläge, wie die richtige Balance zu finden ist, ohne dabei das Rad neu zu erfinden. Eine solidarische Grundsicherung kann das Vertrauen in den Sozialstaat stärken und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Dafür bedarf es aber der Bereitschaft zu einer umfassenderen Reform des Bestehenden.

10 Literaturverzeichnis

- Besley, Timothy und Stephen Coate (1992): Workfare Versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs, *American Economic Review* 82(1), S. 249-61.
- Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2019): *Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer und Sozialversicherungssystem. Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit*, ifo Forschungsberichte 98.
- Blömer, Maximilian, Clemens Fuest und Andreas Peichl (2019): Raus aus der Niedriglohnfalle (!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. *Ifo Schnelldienst* 72(4), S. 34-43.
- Borjas, George J. (1999): Immigration and welfare magnets. *Journal of Labor Economics* 17(4), S. 607-637.
- Bratberg, Espen, et al. (2017): A comparison of intergenerational mobility curves in Germany, Norway, Sweden, and the US, *Scandinavian Journal of Economics* 119(1), S. 72-101.
- Breyer, Friedrich und Wolfgang Buchholz (2009): *Ökonomie des Sozialstaats*, 2. überarbeitete Auflage, Springer: Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2018): *Wesentliche Eckwerte zu den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II für das Jahr 2019*, https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald_2018/BA_Eckwerte_2019.pdf, abgerufen am 16.03.2019.
- Bundesagentur für Arbeit (2019a): *Sanktionen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007) Deutschland, West/Ost und Länder, Januar 2007 bis April 2019, Tabellen 1 und 2*
- Bundesagentur für Arbeit (2019b): *Grundsicherung für Arbeitssuchende/Leistungen, Einkommen, Bedarfe, Wohnkosten/Wohn und Wohnkostensituation Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Jobcenter (Monatszahlen) – Januar 2019*.
- Bundesministerium für Gesundheit (2018): *Pflegeversicherung, Zahlen und Fakten*, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Finanzentwicklung/Finanzentwicklung-der-sozialen-Pflegeversicherung_2017.pdf, abgerufen am 11.05.2018.
- Bundesversicherungsamt (2019): *Bericht des Schätzerkreises zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung für die Jahre 2018 und 2019*, <https://www.bundesversicherungsamt.de/risikostrukturausgleich/schaetzerkreis.html>, abgerufen 16.03.2019
- Bündnis 90/Die Grünen (2019): *Faire Chancen für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung*, Fraktionsbeschluss, <https://www.gruenebundestag.de/files/beschluesse/Kindergrundsicherung.pdf>, abgerufen am 9.10.2019.
- Burda, Michael C. und Stefanie Seele (2017): Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz." *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(3), S. 179-204.
- Bruckmeier, Kerstin et al. (2013): *Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin und Jürgen Wiemers (2018): Benefit Take-up and Labor Supply Incentives of Interdependent Means-tested Benefit programs for Low-income Households. *Comparative Economic Studies*, 60(4), S. 583-604.
- Clamor, Tim, Ralph Henger, Nicole Horschel und Michael Voigtländer (2011): *Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens, Informationen zur Raumentwicklung*, 9.2011, unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2011/9/Inhalt/DL_Clamor_ua.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 17.10.2018.

- Deutscher Bundestag (2017): *Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016 der Bundesregierung*, Drucksache 18/13120 vom 7.7.2017.
- Diakonie Deutschland (März 2018): Was bietet der Regelsatz für ein menschenwürdiges Leben? in: <https://www.diakonie.de/journal/hartz-iv-was-bietet-der-regelsatz-fuer-ein-menschenwuerdiges-leben/>, abgerufen am 10.5.2018.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, and Markus Zimmermann (2018): *Housing expenditures and income inequality*, ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper 48.
- Ehrentraut, Oliver, Anna-Marleen Plume und Sabrina Schmutz (2014): *Sanktionen im SGB II – Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ehrlich, Isaac und Gary S. Becker (1972): Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection. *Journal of Political Economy* 80(4), S. 623-648.
- Etges, Milena Susanne und Alexander Lenger (2010): Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II. Eine kritische Betrachtung aus ordnungsökonomischer Perspektive. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 59(3), S. 329-356.
- Giulietti, Corrado (2014): The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants. *IZA World of Labor* 2014:37.
- Hartung, Benjamin, Philip Jung und Moritz Kuhn (2018): *What hides behind the german labor market miracle? unemployment insurance reforms and labor market dynamics*, CESifo Working Paper No. 7379, November.
- Heineck, Guido und Regina T. Riphahn, (2009): Intergenerational Transmission of Educational Attainment in Germany – The Last Five Decades. *Journal of Economics and Statistics* 229(1), S. 36–60.
- Hochmuth, Brigitte, Britta Kohlbrecher, Christian Merkl und Hermann Gartner (2019): *Hartz IV and the decline of German unemployment: A macroeconomic evaluation*, IZA Discussion Paper No. 12260, März.
- Jahoda, Marie (1982): *Employment and Unemployment*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Jung, Philip und Moritz Kuhn (2019): Die Reform der Arbeitslosenversicherung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(2), S. 115-132.
- Kreiner, Claus Thustrup und Torben Tranæs (2005): Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment. *Scandinavian Journal of Economics* 107(3), S. 459-74.
- Martens, Rudolf (2011): *Expertise (Aktualisierung). Die Regelsatzberechnungen der Bundesregierung nach der Einigung im Vermittlungsausschuss sowie der Vorschlag des Paritätischen Gesamtverbandes für bedarfsdeckende Regelsätze*. Paritätischer Gesamtverband, Berlin, S. 5, Tab. Z-1.
- Rawls, John (1979): *Theorie der Gerechtigkeit*. Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a): *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006b): *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007*, Stuttgart: Metzler-Poeschler.
- Schöb, Ronnie (2013): Unemployment and identity, *CESifo Economic Studies* 59(1), S. 149-180.
- Schöb, Ronnie und Joachim Weimann (2006): *Arbeit ist machbar*, 5. Auflage, Stekovics: Dössel.
- Schütz, Holger et al. (2011): *Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht*, IAB-Kurzbericht, No. 18/2011
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): *Gemeinsames Tarifregister Berlin und Brandenburg*, <https://www.berlin.de/sen/arbeit/beschaeftigung/tarifregister/>, Stand 2019, abgerufen am 11.10.2019.

- Sinn, Hans-Werner (1995): A Theory of the Welfare State, *Scandinavian Journal of Economics* 97(4), S. 495-526.
- Sinn, Hans-Werner (2002): EU Enlargement and the Future of the Welfare State, *Scottish Journal of Political Economy* 49(1), S. 104–115.
- Sinn, Hans-Werner (2016): *Der schwarze Juni. Brexit, Flüchtlingswelle, Euro-Desaster – Wie die Neugründung Europas gelingt*, 2. korrigierte und erweiterte Auflage, Herder: Freiburg.
- Steiner, Viktor, Katherina Wrohlich, Peter Haan und Johannes Geyer (2012): *Documentation of the tax-benefit microsimulation model STSM: version 2012*,” Data Documentation 63, German Institute for Economic Research.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium (2000). *Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium (2017): *Einkommensungleichheit und soziale Mobilität*, Berlin.
- Zweifel, Peter und Roland Eisen (2013): *Versicherungsökonomie*. 2. verbesserte Auflage, Springer: Berlin et al.

Diskussionsbeiträge - Fachbereich Wirtschaftswissenschaft - Freie Universität Berlin
Discussion Paper - School of Business and Economics - Freie Universität Berlin

2019 erschienen:

- 2019/1 WANGENHEIM, Jonas von
English versus Vickrey Auctions with Loss Averse Bidders
Economics
- 2019/2 GÖRLITZ, Katja; Merlin PENNY und Marcus TAMM
The long-term effect of age at school entry on competencies in adulthood
Economics
- 2019/3 BEZNOSKA, Martin
Do Couples Pool Their Income? Evidence from Demand System Estimation
for Germany
Economics
- 2019/4 BÖNKE, Timm; Astrid HARNACK und Miriam WETTER
Wer gewinnt? Wer verliert? Die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt
seit den frühen Jahren der Bundesrepublik bis heute
Economics
- 2019/5 WICKBOLDT, Clemens
Benchmarking a Blockchain-based Certification Storage System
Information Systems
- 2019/6 STANN, Carsten M. und Theocharis N. Grigoriadis
Monetary Policy Transmission to Russia & Eastern Europe
Economics
- 2019/7 PEEVA, Aleksandra
Did sanctions help Putin?
Economics
- 2019/8 ADAM, Marc Christopher
Return of the Tariffs: The Interwar Trade Collapse Revisited
Economics
- 2019/9 BRILL, Maximilian; Dieter NAUTZ und Lea SIECKMANN
Divisia Monetary Aggregates for a Heterogeneous Euro Area
Economics
- 2019/10 FISCHER, Benjamin; Robin JESSEN und Viktor STEINER
Work Incentives and the Cost of Redistribution via Tax-transfer Reforms under
Constrained Labor Supply
Economics

- 2019/11 STROHSAL, Till und Elias WOLF
Data Revisions to German National Accounts: Are Initial Releases Good
Nowcasts?
Economics
- 2019/12 ADAM, Marc C. und Walter JANSSON
Credit Constraints and the Propagation of the Great Depression in Germany
Economics
- 2019/13 STREHL, Wolfgang
Revisiting the Progressive Consumption Tax: a Business Cycle Perspective
Economics
- 2019/14 MÁRQUEZ-VELÁZQUET, Alejandro
Developing countries' political cycles and the resource curse: Venezuela's case
Economics