

Hinweis: Dies ist eine überarbeitete Version. Im Vergleich zur Erstversion wurden insbesondere der Gesetzentwurf zum „Wohngeld-Plus“ bei der Berechnung des Wohngeldes berücksichtigt sowie die Kindergelderhöhung für das Jahr 2023 einbezogen. Zudem wird aufgrund häufiger Missverständnisse expliziter auf die Ausgestaltung ergänzender Sozialtransfers bei Verletzung des Lohnabstandgebotes hingewiesen.

Bürgergeld und Lohnabstand:

Warum eine Erhöhung des Kindergeldes für untere Einkommensgruppen sowie eine Reform des Ehegattensplittings ratsam sind

Denis Haak und Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt, IfW Kiel

1 Problemlage

Im Zuge des demografischen Wandels dämpft der sich verschärfende Arbeitskräftemangel zunehmend die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Neben höherer Zuwanderung kommt als mögliche Gegenmaßnahme vor allem eine verstärkte Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials in Betracht. Damit rücken entsprechende Arbeitsanreize in den Mittelpunkt. Für diese besteht im sozialstaatlichen Kontext das Problem, dass sich das politisch festgelegte sozioökonomische Existenzminimum nach anderen Kriterien richtet als den am Arbeitsmarkt erzielbaren Einkommen. Für untere Einkommensgruppen kann so je nach Haushaltszusammensetzung eine Situation entstehen, bei der Sozialleistungen über den Markteinkommen liegen, wodurch flankierende Maßnahmen erforderlich werden, um Arbeitsanreize aufrechtzuerhalten.

Zum 1. Oktober 2022 wurde der Mindestlohn in Deutschland auf 12 Euro pro Stunde angehoben. Zudem soll die Grundsicherung zum 1. Januar 2023 im Rahmen der Ablösung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) durch das neue Bürgergeld substanziell erhöht werden. Beide Maßnahmen beeinflussen für sich genommen das Delta zwischen den am Arbeitsmarkt erzielbaren Einkommen und dem Transferanspruch in Form des Bürgergeldes.

2 Vorgehensweise und Zielsetzung

Wir vergleichen das Bürgergeld für verschiedene Haushaltstypen mit dem Nettolohn, der sich ergibt, wenn ein erwachsenes Haushaltsmitglied Vollzeit zum Mindestlohn arbeitet und der Haushalt sowohl Kinder- als auch Wohngeld bezieht. Zusätzlich zu beantragende Leistungen, insbesondere ein ergänzendes Bürgergeld für Bezieher niedriger Lohneinkommen („Aufstocken“), bleiben hierfür unberücksichtigt, da im Rahmen dieses Papiers die Spanne zwischen beiden Einkommensalternativen bestimmt werden soll, aus der dann geeignete Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Arbeitsanreizen abgeleitet werden können. Es geht also nicht um die Frage, ob Niedriglohnbezieher mit zusätzlichen Sozialtransfers ein höheres Einkommen als nicht arbeitende Bürgergeldempfänger haben. Da beim Bürgergeld bis zu 348 Euro (Haushalte ohne Kinder) bzw. 378 Euro (Haushalte mit Kindern) netto hinzuverdient werden können, haben arbeitende Haushalte bei Beantragung aller Sozialtransfers immer ein höheres Einkommen als nicht

arbeitende Haushalte. Die dadurch entstehenden Arbeitsanreize sind im Vergleich zum ALG II gestiegen, da dort die entsprechenden Werte nur 300 bzw. 330 Euro betragen.

Es geht also nicht um die Frage, wer netto mehr hat, sondern allein darum, ob vom Arbeitslohn (zuzüglich Kinder- und Wohngeld) der Bedarf einer Familie gedeckt werden kann. Die Frage ist aus unserer Sicht interessant, da Arbeitsanreize auch davon berührt sein können, dass Beschäftigte trotz Vollzeitarbeit die mit der Beantragung von Bürgergeld bzw. Kinderzuschlag verbundene Stigmatisierung in Kauf nehmen müssen. Somit geht es nicht nur um die Höhe, sondern auch um die Ausgestaltung ergänzender Sozialleistungen für Erwerbstätige. Der von uns vorgenommene Vergleich entspricht der Definition des Lohnabstandsgebotes, das bis zum Ende des Jahres 2010 Bestandteil der Sozialgesetzgebung in Deutschland war. Gemäß §22 Abs 4 SGB XII a.F. verlangt das Lohnabstandsgebot, dass der Regelsatz der Sozialhilfe für Paare mit drei Kindern „unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einer alleinverdienenden vollzeitbeschäftigten Person“ bleiben muss.

Es geht in diesem Beitrag auch nicht um einen Vergleich des Bürgergeldes zum ALG II, bei dem ähnliche Anreizproblematiken bestehen. Zudem bleibt die Anreizwirkung von Regelungen abseits des Regelsatzes wie Vermögensanrechnungen, Karenzzeiten etc. außen vor.

3 Analyse und quantitative Ergebnisse

Das Bürgergeld wird beispielhaft für einen Haushalt mit ein bis zwei Erwachsenen und jeweils null bis drei Kindern unter Berücksichtigung des Alters berechnet. Die Leistungen des Bürgergeldes setzen sich aus einem Regelbedarf zuzüglich der Kosten für Unterkunft (Bruttokaltmiete und Heizkosten) zusammen. Die Regelsätze des Bürgergeldes sind der Website www.buerger-geld.org entnommen. Für Wohnungsgröße und Bruttokaltmiete werden die Angemessenheitsgrenzen aus www.hartz4.de sowie Angaben von der Website der Stadt Hamburg (siehe Quellenverzeichnis) zugrunde gelegt. Kosten für Heizung werden beispielhaft für Gas auf Grundlage durchschnittlicher Verbräuche je qm und durchschnittlicher Verbraucherpreise je kWh ermittelt. Durchschnittsverbräuche sind dem Heizspiegel des Mietervereins Hamburg entnommen und betragen 145 kWh/a je qm Wohnfläche. Verbraucherpreise betragen laut des Vergleichsportals „Check24“ im Schnitt 21,9 Cent je kWh (Stand: September 2022). Die jährlichen Heizkosten werden durch Multiplikation der Wohnungsgröße (qm) mit den durchschnittlichen Gasverbrauchswerten und -preisen berechnet. In Summe ergeben sich aus Regelbedarf, Wohn- und Heizkosten die gesamten Leistungen des Bürgergeldes.

Den jeweils ermittelten Leistungen des Bürgergeldes werden Einkünfte aus Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn von derzeit 12 Euro gegenübergestellt. Zur Berechnung des Bruttolohnes wird die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung in Höhe von 38,2 Stunden zugrunde gelegt (vgl. IAQ, o.J.). Das Nettoeinkommen wird unter Berücksichtigung der jeweiligen Steuerklasse und einer für Hamburg gültigen Kirchensteuer in Höhe von 9 Prozent bestimmt. Bei Paarhaushalten wird angenommen, dass das Paar verheiratet ist. Sofern zudem ein Anspruch auf Wohn- und Kindergeld besteht, wird dieses zur Ermittlung der gesamten Nettoeinkünfte aufaddiert. Das Kindergeld entspricht dabei dem jüngst auf 250 Euro angehobenen Betrag. Das jeweilige Wohngeld wird auf Basis der Regelungen des

„Wohngeld-Plus“ ab 2023 ermittelt. Die Differenz der Nettoeinkünfte bei Vollzeitbeschäftigung eines Erwachsenen zum Mindestlohn und den Leistungen des Bürgergeldes stellt den Lohnabstand dar, also die Vorteilhaftigkeit der Arbeitsaufnahme bei der jeweiligen Haushaltsgröße ohne ergänzende Sozialleistungen.

Tabelle 1: Monatliche Leistungen im Rahmen des Bürgergeldes

1 Erwachsene/r	0 Kinder	1 Kind <6 bis >14 Jahre	2 Kinder <6 bis >14 Jahre	3 Kinder <6 bis >14 Jahre
Regelbedarf Bürgergeld	502	820 bis 922	1.138 bis 1.342	1.456 bis 1.762
Mehrbedarf Alleinerz.	0	181 bis 60	180 bis 129	181
Personen je HH	1	2	3	4
Angem. Wohngröße m ²	50	65	80	95
Bruttokaltmiete	543	659	780	938
Heizkosten (Gas)	132	172	212	251
Leistungen BG	1.177	1.832 bis 1.813	2.310 bis 2.463	2.826 bis 3.132
2 Erwachsene				
Regelbedarf Bürgergeld	902	1.220 bis 1.322	1.538 bis 1.742	1.856 bis 2.162
Personen je HH	2	3	4	5
Angem. Wohngröße m ²	65	80	95	110
Bruttokaltmiete	659,4	780	938	1.273
Heizkosten (Gas)	172,01	212	251	291
Leistungen BG	1.733	2.212 bis 2.314	2.728 bis 2.932	3.420 bis 3.726

Angaben auf volle Euro-Beträge gerundet.

Tabelle 2 zeigt, dass der Lohnabstand bei Single-Haushalten und Alleinerziehenden positiv ist, was ohne Berücksichtigung der Wohngeld-Plus-Reform nicht immer der Fall wäre. Der Lohnabstand erscheint in einigen Fällen jedoch zu gering, um einen hinreichenden Arbeitsanreiz zu bieten. Das Einkommensplus entspricht einem Nettostundenlohn von maximal 2,25 Euro. Dabei ist in der Realität jedoch zu beachten, dass Alleinerziehende Unterhalt vom anderen Elternteil oder Unterhaltsvorschuss erhalten, der auf das Bürgergeld angerechnet wird. Somit wird sich trotz geringen Lohnabstandes die Einkommenssituation des Haushaltes bei Arbeitsaufnahme in allen Fällen deutlich verbessern.

Auch bei Haushalten mit zwei Erwachsenen führt die Wohngeld-Plus-Reform zu einer Verbesserung des Lohnabstandes, wobei dieser nach wie vor in vielen Fällen negativ ist und in den anderen Fällen viel zu gering erscheint, um hinreichende Arbeitsanreize zu bieten (maximal ergibt sich hier ein Vorteil von ca. 90 Cent pro Arbeitsstunde). Zusammenfassend zeigt Tabelle 2, dass das Bürgergeld insbesondere bei Paaren häufig attraktiver erscheint, als wenn ein Alleinverdiener eine Vollzeitstelle zum Mindestlohn annimmt. Betrachtet man die Definition des Lohnabstandsgebotes aus §22 Abs 4 SGB XII a.F. zeigt sich, dass der Nettolohn inklusive Kinder- und Wohngeld für das Paar mit drei Kindern je nach Alter der Kinder

zwischen 63 und 369 Euro zu niedrig ist. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass Grundsicherungsempfänger mit Kindern viele weitere Vergünstigungen genießen (u.a. niedrigere Kita-Gebühren oder geringere Beiträge für Klassenfahrten).

Tabelle 2: Monatliche Einkünfte bei Mindestlohn und Differenz zu Leistungen des Bürgergeldes

1 Erwachsene/r	0 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
Bruttoeinkommen	1.986	1.986	1.986	1.986
Nettoeinkommen	1.438	1.529	1.529	1.529
(+ Kindergeld)	0	250	500	750
(+ Wohngeld)	103	408	617	902
Einkünfte ML Gesamt	1.541	2.187	2.646	3.181
(-) Leistungen Bürgergeld	1.177	1.832 bis 1.814	2.310 bis 2.463	2.826 bis 3.132
Lohnabstand	364	355 bis 373	336 bis 183	355 bis 49
2 Erwachsene				
Bruttoeinkommen	1.986	1.986	1.986	1.986
Nettoeinkommen	1.578	1.584	1.585	1.585
(+ Kindergeld)	0	250	500	750
(+ Wohngeld)	263	485	793	1.022
Einkünfte ML Gesamt	1.841	2.320	2.878	3.357
(-) Leistungen Bürgergeld	1.733	2.212 bis 2.314	2.728 bis 2.932	3.420 bis 3.726
Lohnabstand	107	108 bis 5	150 bis -54	-63 bis -369

Angaben auf volle Euro-Werte gerundet.

Der fehlende Lohnabstand bedeutet nicht, dass der arbeitende Haushalt in der Realität schlechter gestellt ist als der Bürgergeld empfangende, da in diesem Fall die Möglichkeit besteht, zusätzliche Sozialtransfers wie aufstockendes Bürgergeld oder Kinderzuschlag zu beantragen. Durch die Regelungen zur Anrechnung von Einkommen beim Bürgergeld ist sichergestellt, dass ein Haushalt mit einer in Vollzeit arbeitenden Person immer ein um mindestens 348 Euro (Haushalt ohne Kinder) oder 378 Euro (Haushalt mit Kindern) höheres Einkommen hat als der gleiche Haushalt ohne Arbeitsaufnahme. Dies bedeutet, dass selbst das kinderlose Paar bei Mindestlohn zum Aufstocker-Haushalt wird. Einige Haushalte in unserer Beispielrechnung können statt aufstockendem Bürgergeld auch Kinderzuschlag beantragen, doch die Beantragung ist ähnlich komplex wie beim Bürgergeld, so dass es in der Realität eine niedrige Quote der Inanspruchnahme gibt (Der Paritätische Gesamtverband, 2022).

Insgesamt ist zu bezweifeln, dass ein Einkommengewinn von 348 bzw. 378 Euro (also ein Nettozugewinn von 2,10 bis 2,28 Euro je Stunde) einen hinreichenden Anreiz zur Aufnahme einer Vollzeitstelle bietet, da die Arbeitsaufnahme auch Kosten wie die Fahrt zu Arbeitsstelle verursacht und sich mit Aufnahme eines Minijobs bereits fast die Hälfte des Einkommengewinns realisieren lässt. Da die ersten 100 Euro Zuverdienst nicht auf das Bürgergeld angerechnet werden, es für den weiteren Zuverdienst aber

eine hohe Transferenzugsrate gibt, existieren nur starke Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, nicht aber zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung.

4 Schlussfolgerungen

In Anbetracht des Fachkräftemangels in Deutschland verdeutlicht unsere Analyse dringenden politischen Handlungsbedarf. Die erhöhten Sätze des Bürgergeldes in Verbindung mit geringerem Druck zur Arbeitsaufnahme werden in vielen Fällen dafür sorgen, dass die Arbeitsanreize zu gering sind, um zum Verlassen der Grundsicherung bzw. zur Aufrechterhaltung des Arbeitsangebotes zu motivieren. Vor allem zwei Maßnahmen für Niedrigverdiener-Haushalte erscheinen notwendig:

- (i) höhere Kinderförderung sowie
- (ii) bessere steuerliche Berücksichtigung eines nicht arbeitenden Ehepartners.

Punkt (i) ließe sich einfach durch ein höheres Kindergeld gerade für ältere Kinder lösen. Um die fiskalische Last einer solchen Maßnahme gering zu halten, könnte das Kindergeld mit steigendem Einkommen sinken. Mit dem Kinderzuschlag existiert zwar bereits eine ähnliche Maßnahme, jedoch ist die Antragstellung komplex und die Gewährung an viele Bedingungen wie Vermögensgrenzen geknüpft.

Punkt (ii) ist dagegen schwieriger zu lösen. Eine Kürzung der Leistungen für den zweiten Erwachsenen im Haushalt wäre wohl auch abseits von Gerechtigkeitserwägungen keine gute Lösung, da dann ein erhöhter Anreiz besteht, zwei Einzelhaushalte zu gründen. Das Grundproblem ist die Tatsache, dass der Splittingvorteil bei Geringverdienern zu niedrig ist. In unserer Rechnung ergeben sich Werte zwischen 133 und 300 Euro, während ein zweiter Erwachsener im Haushalt zur Erhöhung des Bürgergeldes zwischen 380 und 594 Euro führt. Der Splittingvorteil bei Geringverdienern ist aber nicht nur im Vergleich zu Bürgergeldempfängern, sondern auch im Vergleich zu höheren Einkommensgruppen zu niedrig. So beträgt der Splittingvorteil bei einem Jahreseinkommen von 125.000 Euro 770 Euro monatlich (IAQ, 2022). Dies ließe sich lösen, wenn neben einer Erhöhung des Kindergeldes das Ehegattensplitting durch eine negative Pauschalsteuer bei Aufnahme eines Partners in den Haushalt ersetzt werden würde.

Quellenverzeichnis:

Angemessenheitsgrenzen: Welche Mieten werden für Leistungsberechtigte übernommen?,

URL: <https://www.hamburg.de/leistungen-hilfen/1016372/kosten-der-unterkunft.html>

(Stand: 03.02.2022)

Brutto Netto Rechner, URL: <https://www.test.de/Brutto-Netto-Rechner-So-viel-Netto-bleibt-uebrig-5557780-0/> (Stand: 08.11.2022)

Bürgergeld, URL: <https://www.buerger-geld.org/> (Stand: 18.10.2022)

Der Paritätische Gesamtverband (2022), Umsetzungsprobleme beim Kinderzuschlag - Analyse und Korrekturvorschläge, URL: <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/umsetzungsprobleme-beim-kinderzuschlag-analyse-und-korrekturvorschlaege> (Stand: 07.11.2022)

Hartz 4: Welche Wohnung ist angemessen?, URL: <https://www.hartz4.de/wohnung/>
(Stand: 18.10.2022)

Heizspiegel (2021), URL: <https://www.mieterverein-Hamburg.de/export/sites/default/.content/dokumente/heizkostenspiegel/Heizspiegel2021.pdf>

IAQ (2022), Individualtarif und Splittingtarif im Vergleich: Durchschnittliche Steuerbelastung 2022, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, URL: <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII21b.pdf>

IAQ (o.J.) Durchschnittliche Arbeitszeit der Arbeitnehmer*innen und ihre Komponenten 1970 – 2021, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, URL: <https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/tabIV2.pdf>

Kindergeld: Anspruch, Höhe, Dauer, URL: <https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/infos-rund-um-kindergeld/kindergeld-anspruch-hoehe-dauer> (Stand: 18.10.2022)

Stadt Hamburg, Angemessenheitsgrenzen der Bruttokaltmieten, URL: <https://www.hamburg.de/content-blob/12620014/713a4abbaa6e02d77059ec4e1e9a27d5/data/fa-sgbxii-35-kdu-05-angemessenheitsgrenzen-bruttokaltmiete.pdf> (Stand 18.10.2022)

Witsch, Kathrin: Gaspreise fallen auf Drei-Monats-Tief, in: Handelsblatt (2022), URL: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/gaspreisentwicklung-gaspreise-fallen-auf-drei-monats-tief/28682942.html> (Stand: 01.09.2022)

Wohngeldrechner, URL: <https://www.wohngeld.org/wohngeldrechner/> (Stand: 08.11.2022)