

Das neue Bürgergeld: Sozialer Fortschritt oder Fehlanreiz?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) kann aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft nicht überzeugen. Zwar enthält die Reform einige pragmatische Anpassungen (u. a. die Erhöhung der Regelsätze) sowie sinnvolle Einzelmaßnahmen (z. B. die Abschaffung der die Arbeitslosenstatistik schönenden Sonderregelung für Ältere). Problematisch ist allerdings die intendierte Grundausrichtung der Reform, die auf eine Schwächung des Prinzips „Fördern und Fordern“ wie auch des Subsidiaritätsprinzips zielt.
- Kritikwürdig sind u. a. das großzügiger ausgestaltete Schonvermögen – insbesondere während der 12-monatigen Karenzzeit – sowie Lockerungen bezüglich der Pflicht zur aktiven Mitwirkung zu Beginn des Leistungsbezugs. Diese Änderungen konterkarieren eine möglichst schnelle und erfolgreiche (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und werfen zudem Gerechtigkeitsfragen auf.
- Das Grundproblem, dass sich die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit für Bürgergeldempfänger in vielen Fällen kaum lohnt, wird bestenfalls halbherzig angegangen. Um den Zielkonflikt zwischen Existenzsicherung und Erhalt von Arbeitsanreizen besser auszutarieren, bedarf es weiterer Reformschritte unter Einbeziehung der übrigen steuerfinanzierten Sozialleistungssysteme (insbesondere Wohngeld und Kinderzuschlag), um ein anreizkompatibles Steuer-Transfer-System aus einem Guss zu schaffen.

Das Bürgergeld – eine sozialpolitische Revolution?

Nach intensiven Diskussionen ist zum 1. Januar 2023 das Bürgergeld-Gesetz in Kraft getreten.¹ Es stellt eine grundlegende Reform der im Sozialgesetzbuch II (SGB II) geregelten Grundsicherung für Arbeitsuchende – umgangssprachlich auch Hartz IV genannt – dar. Rein begrifflich ersetzt das neue **Bürgergeld** das bisherige **Arbeitslosengeld II** für erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie das **Sozialgeld** für nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Vor allem aber beinhaltet die Reform eine Vielzahl von Änderungen. Ursprünglich gingen die Pläne der Bundesregierung noch sehr viel weiter. Sie wurden jedoch im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens erheblich abgeschwächt.² Insoweit kann man nicht von einer sozialpolitischen Revolution sprechen. Eher handelt es sich um eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems.

Grundkonzept und Grundkonflikt

Das Bürgergeld ist – wie bisher – als nachrangiges, steuerfinanziertes und bedürftigkeitsgeprüftes **soziales Sicherungsnetz für Erwerbsfähige** und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenlebenden Personen konzipiert. Es soll den Betroffenen einerseits ein menschenwürdiges Existenzminimum sichern, wenn sie in eine finanzielle Notlage geraten, andererseits aber auch ihre Eigenverantwortung stärken und sie bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen, damit sie ihren Lebensunterhalt möglichst selbst bestreiten können.

Wie bei jedem existenzsichernden Sozialsystem sind **Zielkonflikte** zwischen der Sicherung des **Existenzminimums** und dem Erhalt ausreichender **Arbeitsanreize** im unteren Einkommensbereich unvermeidbar: In vielen Fällen scheint sich eine Erwerbstätigkeit angesichts der staatlichen Transferleistung aus finanzieller Sicht kaum zu lohnen, da das eigene Einkommen auf die nachrangigen Grundsicherungsleistungen angerechnet wird. Die Motivation, den Transferbezug durch Aufnahme einer (Vollzeit-)Arbeit zu beenden oder zumindest zu verringern, ist naturgemäß begrenzt, wenn sich dies im eigenen Geldbeutel kaum bemerkbar macht.³ Gibt es zusätzlich zum Bürgergeld weitere staatliche Fürsorge-

¹ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). Ein Teil der Neuregelungen, wie etwa die leicht verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten oder einige Änderungen in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen, treten erst in einem zweiten Schritt zum 1. Juli 2023 in Kraft.

² Das betrifft insbesondere die ursprünglich geplante „Vertrauenszeit“ sowie die Regelungen zum Schonvermögen. Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10.10.2022 (Bundestagsdrucksache 20/3873).

³ Da es neben den monetären Aspekten weitere gute Gründe gibt, erwerbstätig zu sein, verschwindet diese Motivation in der Regel nicht vollständig. Gleichwohl ist das Anreizproblem nicht zu bestreiten. Darüber hinaus kann es für diejenigen, deren Arbeitseinkommen knapp über dem Grundsicherungsniveau liegen, demotivierend sein, zu sehen, dass andere – ohne zu arbeiten – ein ähnlich hohes verfügbares Einkommen erhalten.

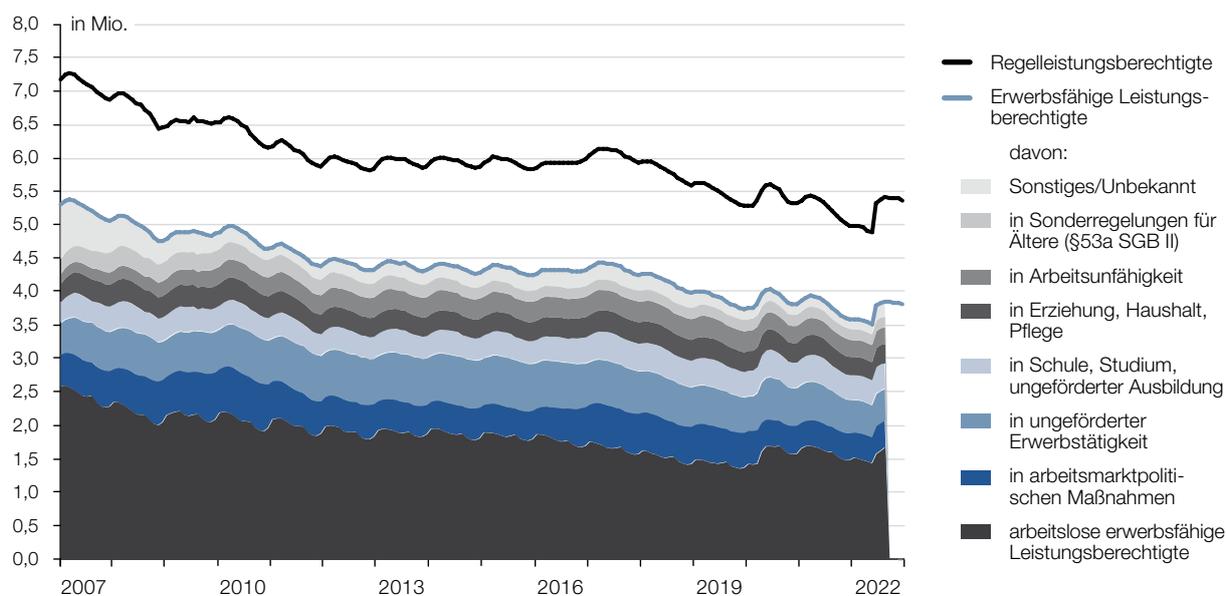
systeme, wie z. B. in Deutschland das Wohngeld oder den Kinderzuschlag mit jeweils eigenen Regelungen, kann dies den Zielkonflikt verschärfen und bis in mittlere Einkommensregionen ausweiten.⁴

Prinzipiell gibt es zwei Lösungsansätze für dieses grundsätzliche Problem, das umso stärker zutage tritt, je großzügiger die staatliche Absicherung ausfällt: Zum einen können **Hinzuverdienstmöglichkeiten** zumindest ansatzweise Arbeitsanreize generieren, da auf diese Weise Erwerbstätigkeit stets zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt als Transferbezug allein. Zum anderen kann der Staat gegenüber Leistungsempfängern wie auch der Gesellschaft signalisieren, dass die Grundsicherung – dem **Subsidiaritätsprinzip** folgend – nur für finanzielle Notlagen gedacht, nicht aber als soziale Hängematte konzipiert ist. Eine wirkungsvolle Möglichkeit in diesem Zusammenhang ist das strikte Einfordern und **sanktionsbewehrte Überprüfen** von Bemühungen auf Seiten der Leistungsempfänger, so weit wie möglich selbst für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, auch wenn das erzielte Arbeitseinkommen nicht oder nur geringfügig über dem staatlich garantierten Grundsicherungsniveau liegt.

Anzahl und Struktur der Bürgergeldempfänger

Geht man von der Zahl der Leistungsberechtigten Ende des Jahres 2022 als Näherungswert aus, so sind von der Bürgergeld-Reform rund **5,41 Millionen Personen** direkt betroffen. Über 99 Prozent von ihnen sind Regelleistungsberechtigte.⁵ Diese können statistisch weiter unterteilt werden in nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte – insbesondere Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren – sowie erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Von Letzteren werden allerdings nur etwas mehr als 40 Prozent formal als arbeitslos gezählt, bezogen auf alle Regelleistungsberechtigten sind es rund 30 Prozent (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Langsamer, aber stetiger Rückgang – Regelleistungsberechtigte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte und arbeitslose Grundsicherungsempfänger (Monatsdaten 2007–2022)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Dezember 2022.

Ausgewählte Änderungen durch das Bürgergeld-Gesetz

Zu den zentralen Änderungen durch das Bürgergeld-Gesetz gehören die folgenden Punkte:

1. Anhebung der Regelsätze und modifizierte Fortschreibung

Für die Anpassung der Regelsätze kommt ein erweiterter Fortschreibungsmechanismus zur Anwendung, um starke **Preissteigerungen** schneller als bisher berücksichtigen zu können. Dadurch ergibt sich eine deutliche Erhöhung der Regelsätze zum 1.1.2023 (vgl. Tabelle). Da die für bestimmte Personengruppen (z. B. Alleinerziehende, Schwangere) vorgesehenen Mehrbedarfe größtenteils als prozentualer Aufschlag auf den jeweils maßgeblichen Regelsatz festgelegt sind, steigen auch diese entsprechend. Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Preise in den zurückliegenden Monaten erscheint diese Änderung als eine sinnvolle und pragmatische Lösung.

⁴ Vgl. dazu kurz Schöb, R.; Günther, T. und S. Miltner (2022), Die Alimentierungsspirale: Über die Folgen der Grundsicherungsreformen, FAZ vom 29.12.2022, S. 18.

⁵ Die ebenfalls häufig angegebene Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften lag Ende 2022 mit 5,64 Mio. leicht darüber, da in dieser Gruppe auch nicht Leistungsberechtigte enthalten sind. Angesichts der deutlichen Erhöhung der Regelsätze ist kurzfristig tendenziell von einer leichten Zunahme der Empfängerzahlen durch die Reform auszugehen.

Höhe der Regelleistung in Euro

Regelbedarfsstufe (RBS)	1	2	3	4	5	6
Im Jahr 2022	449	404	360	376	311	285
Ab dem 1.1.2023	502	451	402	420	348	318

RBS1: Alleinstehende, Alleinerziehende; RBS2: Volljährige Partner (jeweils); RBS3: Volljährige bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres (18-24 Jahre) sowie Personen unter 25 (18-24 Jahre), die ohne Zusicherung des kommunalen Trägers umziehen; RBS4: Kinder bzw. Jugendliche im 15. Lebensjahr bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres (14-17 Jahre); RBS5: Kinder ab Beginn des 7. Lebensjahres bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres (6-13 Jahre); RBS6: Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres (0-5 Jahre).

2. Anhebung des Schonvermögens sowie Einführung einer einjährigen Karenzzeit

Mit dem neuen Bürgergeld wird die Grenze des Schonvermögens, das einem Leistungsbezug nicht entgegensteht, deutlich erhöht und nicht mehr altersabhängig ausgestaltet. Gemäß § 12 SGB II werden insbesondere die folgenden Vermögensgegenstände nicht berücksichtigt:

- Vermögen bis zu 15.000 Euro je Person in der Bedarfsgemeinschaft („Vermögensfreibetrag“).
- Altersvorsorgevermögen in unbegrenzter Höhe, sofern es als Versicherungsvertrag geführt wird oder es sich um geförderte Altersvorsorgeprodukte handelt.
- Eine selbstgenutzte Immobilie, wenn die Wohnfläche 140 m² (Haus) bzw. 130 m² (Eigentumswohnung) nicht übersteigt. Leben mehr als 4 Personen in einer Bedarfsgemeinschaft, erhöht sich die maßgebende Wohnfläche um jeweils 20m² pro Person.
- Ein angemessenes Kraftfahrzeug, wobei für die „Angemessenheit“ eine entsprechende Erklärung der den Antrag stellenden Person ausreicht.

Neu eingeführt wird eine **einjährige Karenzzeit** zu Beginn des Leistungsbezugs mit nochmals großzügigeren Vermögensgrenzen. Während dieses Zeitraums wird Vermögen nur berücksichtigt, wenn es „erheblich“ ist. Daher erhöht sich der Vermögensfreibetrag für die leistungsberechtigte Person von 15.000 auf 40.000 Euro, für alle weiteren Personen in der Bedarfsgemeinschaft bleibt es bei 15.000 Euro. Zudem bleibt eine selbstgenutzte Immobilie während der Karenzzeit unabhängig von der Wohnfläche unberücksichtigt. Mit Ausnahme der Heizkosten werden darüber hinaus die tatsächlichen Kosten der Unterkunft übernommen, ohne dass sie auf Angemessenheit überprüft werden.

Die **Erhöhung des Schonvermögens** ist größtenteils kritisch zu bewerten. Ein großzügiges Schonvermögen widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip und wirft Gerechtigkeitsfragen auf, etwa wenn Erwerbstätige ohne eigenes Vermögen über ihre Steuerzahlungen den Vermögenserhalt von Bürgergeldempfängern finanzieren. Zugleich schwächen die großzügigen Regelungen die Anreize, den Leistungsbezug möglichst schnell wieder zu beenden. Die Ausnahmeregelungen für Altersvorsorgevermögen sind hingegen im Grundsatz sinnvoll, um die Anreize für ergänzende private Altersvorsorge in allen Einkommensschichten zu stärken und somit zukünftiger Altersarmut entgegenzuwirken.

3. Neuregelung der Sanktionen bei Pflichtverletzungen

Das 2022 befristet eingeführte Sanktionsmoratorium wurde zum Jahresende 2022 aufgehoben, sodass Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen wieder ab Beginn des Leistungsbezugs möglich sind. Zugleich wurden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, Sanktionen auf maximal 30 Prozent zu begrenzen, umgesetzt und die vorgesehenen Leistungsminderungen im Vergleich zum bisherigen Gesetzestext deutlich abgemildert.⁶ Bei Pflichtverletzungen sieht das Bürgergeld-Gesetz eine in Höhe und Dauer gestaffelte Minderung des Regelbedarfs von 10 Prozent für einen Monat (erste Pflichtverletzung) bis hin zu 30 Prozent für drei Monate (ab der dritten Pflichtverletzung) vor. Bei einem Meldeversäumnis erfolgt eine Minderung des Regelbedarfs um 10 Prozent für einen Monat.

Es ist davon auszugehen, dass das „Fordern“ im Vergleich zu den früheren Regelungen deutlich schwächer ausfallen wird, wenn ab dem 1. Juli 2023 die beschlossene Neufassung der §§ 15 und 15a SGB II in Kraft tritt. Dadurch wird die bisherige Eingliederungsvereinbarung, die zwischen der Agentur für Arbeit und jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person geschlossen werden soll, durch einen sogenannten **Kooperationsplan** ersetzt. Bei grundsätzlich vergleichbarer Zielsetzung fallen – jenseits der neuen Begrifflichkeit – zwei Unterschiede zwischen alter und neuer Regelung auf:

Zum einen erfolgt die erste Einladung zur Erstellung des Kooperationsplans – wie auch der vorgelagerten Potentialanalyse – ohne eine Belehrung über die Rechtsfolgen bei Nichtteilnahme – und damit auch **ohne eine direkte Sanktionsmöglichkeit** (vgl. § 15 Abs. 4 SGB II i.d.F. ab 1.7.2023). Eine solche steht erst im weiteren Verlauf zur Verfügung.⁷ Zum anderen verändert sich das Verfahren grundlegend, wenn zwischen Bürgergeldempfänger und Agentur für Arbeit kein Konsens über den Inhalt des Kooperationsplans erzielt wird. Während bisher gilt, dass in einem solchen Fall die Regelungen durch Verwaltungsakt getroffen werden sollen, kommt zukünftig ein **Schlichtungsverfahren** zur Anwendung, während dessen Laufzeit Pflichtverletzungen nicht zu Sanktionen führen.

⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2019), Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. (1-225).

⁷ Vgl. § 15 Abs. 6 SGB II i.d.F. ab 1.7.2023: „Erst wenn ein Kooperationsplan nicht zustande kommt oder nicht fortgeschrieben werden kann, erfolgen Aufforderungen zu erforderlichen Mitwirkungshandlungen mit Rechtsfolgenbelehrung.“

4. Veränderte Hinzuverdienstregelungen

Ab dem 1. Juli 2023 kommt es darüber hinaus zu **veränderten Hinzuverdienstregelungen**. Die Freibeträge werden für alle erwerbstätigen Leistungsbezieher im Einkommensbereich zwischen 520 und 1.000 Euro geringfügig von 20 auf 30 Prozent erhöht. Zudem dürfen jüngere Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft das Einkommen aus Schülerjobs sowie Ausbildung bis zur Minijob-Grenze (derzeit 520 Euro) behalten. Letzteres ist aus langfristiger Perspektive eine sinnvolle Anpassung, da jungen Menschen nicht mehr das Gefühl gegeben wird, dass sich die ersten Schritte auf dem Arbeitsmarkt für sie finanziell nicht lohnen. Die Anhebung des Freibetrags auf 30 Prozent ist hingegen kaum mehr als eine kosmetische Korrektur. Das empirisch belegte **Grundproblem**, dass Minijobs bzw. ein geringer Beschäftigungsumfang parallel zum Leistungsbezug attraktiv sind, nicht aber eine niedrig entlohnte Vollzeitbeschäftigung, bleibt bestehen.⁸

5. Weitere Neuregelungen

Während die **Entfristung des „sozialen Arbeitsmarktes“** nicht überzeugen kann, sind die **Aufhebung des sogenannten Vermittlungsvorrangs** und die **Streichung** der Regelung, dass **ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte** zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine mit Abschlägen verbundene **vorzeitige Altersrente** in Anspruch nehmen müssen, ambivalent zu bewerten. Zu begrüßen ist aus Gründen des Bürokratieabbaus die Einführung einer **Bagatellgrenze von 50 Euro**, bis zu der die Jobcenter auf aufwendige Rückforderungen unbegründeter Leistungen verzichten. Uneingeschränkt positiv zu werten ist die Aufhebung der die **Arbeitslosenstatistik schönenden Sonderregelung**, dass ältere Arbeitslose nach einem Jahr Leistungsbezug ohne Vermittlungsangebot nicht mehr als arbeitslos gezählt werden. Eine sinnvolle Rechtfertigung für diese Regelung gab es nie. Wie Abbildung 2 zeigt, waren die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zudem selten besser als heute.

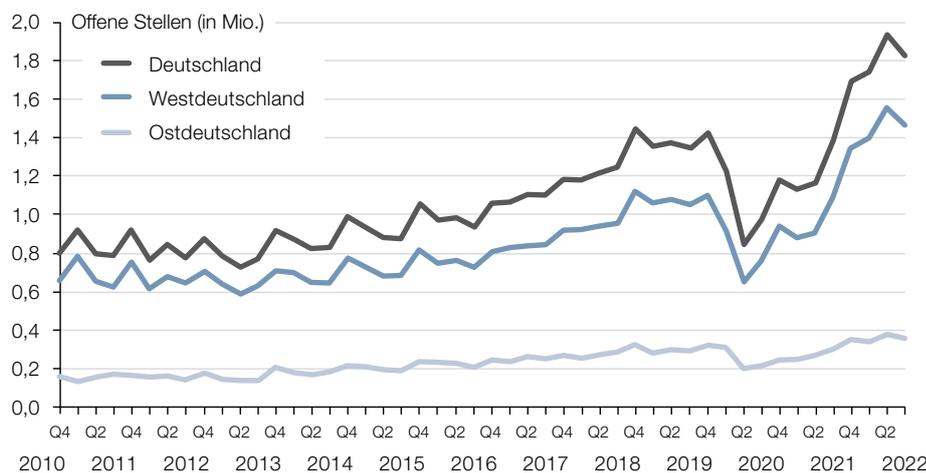


Abbildung 2:
Die Arbeitsmarktperspektiven für Arbeitssuchende verbessern sich
(Entwicklung der offenen Stellen Q4/2010–Q3/2022)

Anmerkung: Zahlen ab 4. Quartal 2020 vorläufig.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Stellenerhebung, Datenstand: 10.11.2022.

Ausblick: Handlungsbedarf wächst

Trotz einiger zielführender Einzelmaßnahmen fällt die **Gesamtbewertung** der Bürgergeld-Reform **kritisch** aus. Vor allem das Zusammenwirken von gestiegenen Regelsätzen und einem höheren Schonvermögen bei tendenzieller Lockerung der Sanktionsmöglichkeiten dürfte sich negativ auf die Wiedereingliederung der Leistungsbezieher in den Arbeitsmarkt auswirken. Mindestens implizit wird signalisiert, sich bei der Arbeitssuche erst einmal Zeit lassen zu können. Die veränderten Hinzuverdienstregelungen dürften wenig bewirken, zumal eine „Abstimmung“ mit anderen steuerfinanzierten Sozialleistungen noch aussteht. Das Grundproblem, dass sich die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit in vielen Fällen kaum lohnt, bleibt bestehen. Umso wichtiger wäre es, dass die im Gesetzentwurf der Bundesregierung angekündigten Pläne, „[...] eine Reform auf den Weg zu bringen, die Bürgergeld, Wohngeld und gegebenenfalls weitere steuerfinanzierte Sozialleistungen so aufeinander abstimmt, bzw. wo möglich zusammenfasst, so dass [...] die Zuverdienstmöglichkeiten verbessert und Grenzbelastungen von 100 Prozent und mehr ausgeschlossen werden“, auch tatsächlich in Angriff genommen werden. Eine solche Reform wäre eine sinnvolle sozialpolitische Revolution. Hingegen wären die im sympathisch klingenden Bürgergeld-Begriff möglicherweise zum Ausdruck kommenden **politischen Planspiele**, eine „Bürgerrente“ in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder eine „Bürgerversicherung“ in der Gesetzlichen Krankenversicherung einzuführen, aufgrund der diesen Konzepten inhärenten Probleme **kontraproduktiv**.

⁸ Vgl. dazu u. a. Schäfer, H. (2022), Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, IW-Report 58/2022 und Blömer, M. et al. (2022), Stellungnahme des ifo Instituts zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 20(11)233.