

Sozialstaatliche Responsivität

Matthias Diermeier / Judith Niehues, 11.08.2023

Mit der Einführung des Bürgergeldes wurde der monatliche Regelsatz von 449 auf 502 Euro erhöht. Mit 46,3 Prozent wird die Erhöhung von einem großen Teil der Deutschen als zu gering bewertet (von 16,9 Prozent als zu hoch). Eine experimentelle Befragung zeigt nun, wie sensibel diese Einschätzungen auf Informationen reagieren, dass auch Krankenkassenbeiträge und bis zu einer Höchstmiete Wohnkosten übernommen werden. So sinkt der Anteil, der den Regelsatz als zu gering bewertet, auf bis zu 33,7 Prozent (26,5 Prozent zu hoch). Wohingegen sich Parteianhängerschaften von Grünen bis zu Liberalen responsiv zeigen, reagiert die AfD-Anhängerschaft nicht auf die Einordnungen.

Mit dem Bürgergeld hat die Ampelkoalition zum ersten Januar 2023 ihr sozialpolitisches Prestigeprojekt umgesetzt. Die Reform war eng mit dem politischen Versprechen verwoben, Hartz IV zu „überwinden“, was in verschiedenen Konfliktlinien verhandelt wurde. Erstens wurde über die Erhöhung der Regelsätze und die Frage der Arbeitsanreize gestritten. Zweitens stand die Ausgestaltung der Sanktionen bei Pflichtverletzungen zur Diskussion. Drittens wurden Erleichterungen der Bezugsvoraussetzungen vorgeschlagen. Eine Karenz für die Kosten der Unterkunft (KdU) sowie eine Erhöhung der Schonvermögen wurden in der Kompromissfindung abgeschwächt. Damit wägt die Grundsicherung weiterhin zwischen Eigenverantwortung und Teilhabe ab.

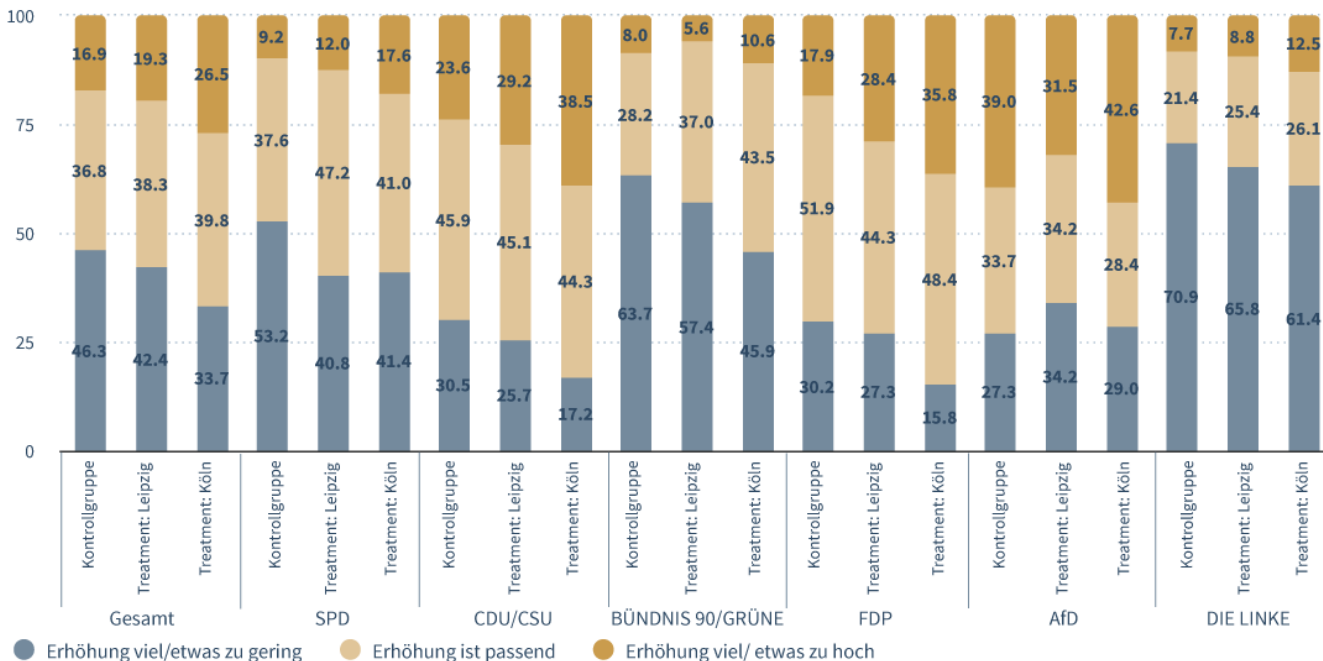
In dieser Gemengelage zeigt die IW-Personenbefragung aus dem Frühjahr 2023 nur bei einem Drittel Zufriedenheit mit dem Bürgergeld (siehe Kasten: Daten-

grundlage). Unter den Enttäuschten halten sich diejenigen, die das Bürgergeld als zu oder zu wenig großzügig bewerten, die Waage. Bei den Regelsätzen überwiegt die Zu-wenig-Reform-Kritik: So stimmen 42 Prozent der Aussage zu, die „Erhöhung der Sozialleistungen reicht nicht aus, um die Menschen angemessen zu unterstützen“ (17,1 Prozent lehnen ab; Rest: passend).

Dass der Regelsatz nur einen Teil der Leistungen darstellt, der Grundsicherungsbeziehenden zusteht, trat in der Diskussion in den Hintergrund. Dabei hat die Reform eine intensive sozialpolitische Debatte losgetreten, die allein auf Twitter 138.000 Tweets aus 42.000 unterschiedlichen Accounts umfasste (Diermeier et al., 2023). Eine Klassifikation der Tweets ergibt, dass "zu schwache Arbeitsanreize" sowie "zu geringe Regelsätze" als häufigste Kritikpunkte angeführt wurden. Die weitergehende Architektur der Grundsicherung sowie die verhandelten Karenzzeiten fanden hingegen kaum Beachtung. Tatsächlich haben Grundsicherungsbeziehende nach dem SGB II, nicht nur Anspruch auf den Regelsatz, sondern der Staat übernimmt auch die Beiträge zur Krankenkasse, die Kosten der Unterkunft (KdU) sowie Heiz- und Warmwasserkosten – sofern diese angemessen sind. Wohingegen sich die Krankenkassenbeiträge im Jahr 2022 auf rund 100 Euro pro Erwachsenen beliefen (SGB §232a), variiert die Höhe der weiteren Kosten nicht nur mit der Haushaltsgröße, sondern auch zwischen den Kommunen. In der Realität unterscheiden sich die Höchstbeträge, bis zu denen – nach Ablauf der einjährigen Karenzzeit – die wohnungsbezogenen Kosten vollständig übernommen werden, deutlich.

Einschätzung Erhöhung monatlicher Bürgergeld-Regelsätze

Anteile der Befragten mit der jeweiligen Einschätzung nach Parteienhängerschaft, in Prozent



Kontrollgruppe (N=1.695): Einschätzung Regelsatzerhöhung ohne weitere Information; **Treatment Leipzig (N=1.689):** Information über Erstattung von Krankenkassenbeiträgen sowie maximale Warmmiete in Leipzig (347 Euro) und Einschätzung Regelsatzerhöhung; **Treatment Köln (N=1.614):** Information über Erstattung von Krankenkassenbeiträgen sowie maximale Warmmiete in Köln (713 Euro) und Einschätzung Regelsatzerhöhung; Parteienhängerschaft gemäß Sonntagsfrage

Quelle: IW-Personenbefragung Frühjahr 2023 im Online-Access-Panel von Bilendi&respondi, N=4.899

So lag die Obergrenze für die erstattbare Kaltmiete (Warmmiete) im Jahr 2020 für einen Single-Haushalt in München bei 670 Euro (793 Euro), in Köln bei 633 Euro (713 Euro), in Berlin bei 422 Euro (495 Euro) und in Leipzig bei 295 Euro (347 Euro). Die Höhe der KdU-Leistungen ergibt sich nicht nur aus unterschiedlichen Mietspiegeln, sondern ebenso aus den finanziellen Spielräumen auf der kommunalen Ebene, die Teile der KdU-Leistungen finanziert (Boetcher et al., 2021).

Um zu prüfen, inwiefern diese weniger thematisierten Leistungen eine Rolle für die Einschätzung der Regelsatzerhöhung spielen, wurden den Befragten unterschiedliche Informationen über bestehende Leistungsansprüche vorgelegt. Zu diesem Zweck wurde das Sample nach dem Zufallsprinzip in drei Teilgruppen aufgeteilt. Die erste Gruppe (1.695 Befragte) wurde auf die konkrete Erhöhung des monatlichen Regelsatzes „von 449 auf 502 Euro“ hingewiesen und gebeten, diese zu bewerten. Allein die monetäre Veränderung bewertend, überwiegen diejenigen, die die Erhöhung als viel oder etwas zu gering einschätzen (46,3 Prozent). Lediglich 16,9 Prozent bewerten die Steigerung als viel oder etwas zu hoch (Rest: „passend“). Die zweite Gruppe

(1.689 Befragte) erhielt die zusätzliche Information, dass „der Staat die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung (monatlich rund 100 Euro pro Erwachsenen) sowie die Wohn- und Heizkosten [erstattet und dass] in Leipzig [...] für alleinstehende Erwachsene zuletzt maximal eine Warmmiete (inklusive Kosten für Wasser und Heizung) von 347 Euro übernommen wurde.“ Noch immer stellen diejenigen, die die Reform als zu wenig großzügig empfinden mit 42,4 Prozent (Erhöhung zu gering) gegenüber den Zufriedenen mit 38,6 Prozent (passend) die größte Gruppe (Erhöhung zu hoch: 19,3 Prozent) dar. Die Mehrheiten verschieben sich erst in der letzten Gruppe (1.614 Befragte), die anstatt auf die relativ geringen KdU-Ansprüche in Leipzig auf die vergleichsweise generöse Regelung in Köln hingewiesen werden. So liegt das mittlere Mietniveau bei Neuvermietungen in Köln rund 60 Prozent über dem in Leipzig, die KdU-Erstattungsgrenze fällt hingegen mehr als doppelt so hoch aus: „In Köln wurde für alleinstehende Erwachsene zuletzt maximal eine Warmmiete (inklusive Kosten für Wasser und Heizung) von 713 Euro übernommen.“ In der Gruppe, der diese Information vorgelegt wurde, schätzen 39,8 Prozent der Befragten die Erhöhung der Regelsätze als passend ein, nur noch

33,7 Prozent als zu gering und 26,5 Prozent als zu hoch. Da die KdU-Leistungen mit angestiegenen Mietpreisniveaus mittlerweile nach oben angepasst wurden, fallen die tatsächlichen Effekte womöglich noch größer aus.

Jedenfalls sind die Menschen in Deutschland hinsichtlich einer vieldiskutierten Politik responsiv und offen dafür, zumindest kurzfristig ihre Einschätzung zu *ändern*, wenn sie – offenbar neue – Informationen erhalten. Die Informationen wirken unabhängig von der Gemeindegröße (als Proxy für das Mietniveau), selbst unter Bürgergeldbeziehenden und in den meisten politischen Lagern: Mit der Information über die KdU-Leistungen in Köln schrumpft etwa die Gruppe der bürgergeldaffinen Grünen, die eine Erhöhung als zu gering einschätzen, um ganze 17,8 Prozentpunkte auf 45,9 Prozent. Bei den Linken zeigt sich ein ähnliches Bild, wenngleich in schwächerer Ausprägung. Unter den FDP-Anhängern halbiert sich der Anteil, der die Erhöhung für zu gering hält, von 30,2 auf 15,8 Prozent. Das der Regelsatzerhöhung gegenüber ähnlich kritisch eingestellte AfD-Lager zeigt sich hingegen unbeeindruckt: Informationen über KdU-Leistungen führen hier kaum zu einer Veränderung der Einschätzung. Der Hinweis zur Leistungshöhe in Leipzig wirkt bei AfD-Anhängern sogar in eine gegensätzliche Richtung. Dies könnte implizieren, dass teils eine großzügigere Leistungshöhe angenommen wurde – wenngleich der Unterschied gegenüber der Kontrollgruppe nicht statistisch signifikant ist.

Dass Informationen über die Ausgestaltung von Sozialleistungen unter Betroffenen sowie in fast allen politischen Lagern wirken, ist im emotional aufgeladenen sozialpolitischen Diskurs positiv zu bewerten. Vieles deutet darauf hin, dass Wählende zufriedengestellt werden können, wenn Anpassungen deren Präferenzen entsprechen und wahrgenommen werden. Dass gerade die politischen Ränder eine Ausnahme bilden, mag sich dadurch erklären, dass insbesondere AfD-Anhänger wirtschaftliche Kennzahlen nicht nur häufiger zu pessimistisch einschätzen, sondern ihre Informationen vorwiegend aus sozialen Medien beziehen, die durch ihre Algorithmen deren bestehende Sichtweisen bestätigen (Niehues et al., 2021). Die Kombination aus pessimistischen Ansichten und der Abwesenheit von als glaubhaft empfundenen Akteuren und Informationen, könnte implizieren, dass man politische Ränder selbst dann nicht mehr erreichen kann, wenn deren Präferenzen

entsprochen wird. Um eine solche Entkoppelung zu verhindern, bedarf es tiefgreifender (wirtschafts-)politischer Bildungsangebote sowie einer differenzierten, nicht-paternalistischen Berichterstattung. Allen Bevölkerungsgruppen muss damit ermöglicht werden, sich in komplexen Debatten mit konfligierenden Informationen und Quellen zurechtzufinden.

Literatur

Boetcher, Florian / Freier, Ronny / Geißler, Ronny, 2021, Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein „pragmatischer“ Transfer, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., Nr.7, S. 552-558

Diermeier Matthias / Engler, Jan / Schäfer, Holger, 2023, Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergelds, IW-Trends, 50. Jg, Nr. 1, S. 101-124

Niehues, Judith / Schüler, Ruth Maria / Tissen, Jana, 2021, Ein Katalysator für Unzufriedenheit?. Selektiver Medienkonsum und sozioökonomisches Unwissen, in: IW-Trends, 48. Jg., Nr. 2, S. 23-44

Datengrundlage

Die Auswertungen basieren auf der *IW-Personenbefragung* (Diermeier et al., 2023) aus dem Frühjahr 2023. Vom 27. Februar 2023 bis zum 6. März 2023 wurden im Auftrag des Instituts der deutschen Wirtschaft über das Online-Access-Panel von respondi&Bilendi 5.279 Menschen ab 18 Jahren in Deutschland befragt. Die Befragung ist repräsentativ quotiert nach den Merkmalen Geschlecht/Alter (Kreuzquote), Wohnsitz nach Bundesländern sowie dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Befragte werden nicht berücksichtigt, sofern sie etwa fehlerhafte Angaben in einer Kontrollfrage gemacht haben oder die Befragung in weniger als acht Minuten abgeschlossen haben. Die valide Nettostichprobe umfasst 4.899 Beobachtungen. Befragte mit einer Hochschulzugangsberechtigung sind überrepräsentiert, solche ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss in der Nettostichprobe unterrepräsentiert. Die Nutzung von Anpassungsgewichten hinsichtlich Schulabschlüsse, Zeitunterschreiter sowie der Merkmale Alter/Geschlecht, Bundesland und Einkommen führen zu qualitativ vergleichbaren Ergebnissen. Den Berechnungen liegt das ungewichtete Grundsample zugrunde.